



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

21 juni 2018\*

„Beroep tot nietigverklaring – Besluit (EU) 2015/1814 – Bepaling van de rechtsgrondslag – Inaanmerkingneming van de gevolgen van de handeling – Geen – Artikel 192, lid 1, VWEU – Artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU – Maatregelen die de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene opzet van zijn energievoorziening aanzienlijk beïnvloeden – Beginsel van loyale samenwerking – Artikel 15 VEU – Bevoegdheden van de Europese Raad – Rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel – Evenredigheidsbeginsel – Effectbeoordeling”

In zaak C-5/16,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 4 januari 2016,

**Republiek Polen**, vertegenwoordigd door B. Majczyna en K. Rudzińska als gemachtigden, bijgestaan door I. Tatarewicz, expert,

verzoekster,

tegen

**Europees Parlement**, vertegenwoordigd door A. Tamás en A. Pospíšilová Padowska als gemachtigden,

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door M. Simm, A. Sikora en K. Pleśniak als gemachtigden,

verweerders,

ondersteund door:

**Koninkrijk Denemarken**, vertegenwoordigd door M. Wolff, J. Nymann-Lindegren en C. Thorning als gemachtigden,

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door T. Henze als gemachtigde,

**Koninkrijk Spanje**, vertegenwoordigd door A. Gavela Llopis en M.A. Sampol Pucurull als gemachtigden,

**Franse Republiek**, vertegenwoordigd door D. Colas, G. de Bergues, J. Traband, T. Deleuil en S. Ghiandoni als gemachtigden,

**Koninkrijk Zweden**, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren en L. Swedenborg als gemachtigden.

\* Procestaal: Pools.

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door K. Herrmann, A.C. Becker, E. White en K. Mifsud-Bonnici als gemachtigden,

interveniënten,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Tizzano, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Tweede kamer, A. Rosas (rapporteur), C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 juli 2017,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 november 2017,

het navolgende

### Arrest

- 1 De Republiek Polen verzoekt het Hof om nietigverklaring van besluit (EU) 2015/1814 van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 2015 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG (PB 2015, L 264, blz. 1; hierna: „bestreden besluit”).

### Toepasselijke bepalingen

#### *Richtlijn 2003/87*

- 2 Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009, L 140, blz. 63; hierna: „richtlijn 2003/87”) is vastgesteld op basis van artikel 175, lid 1, EG (thans artikel 192, lid 1, VWEU).
- 3 Bij richtlijn 2003/87 is een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten op het niveau van de Europese Unie ingevoerd (hierna: „EU-ETS”).
- 4 De EU-ETS is sinds 1 januari 2005 in alle staten van de Europese Economische Ruimte in gebruik en dekt ongeveer 45 % van de broeikasgasemissies. Volgens artikel 13, lid 1, van deze richtlijn duurt de derde handelsperiode, die thans gaande is, acht jaar, van 2013 tot 2020 (hierna: „derde handelsperiode”).
- 5 In de overwegingen 5 en 22 van richtlijn 2003/87 heet het:  
„(5) De Gemeenschap en haar lidstaten zijn overeengekomen gezamenlijk aan hun verplichtingen uit hoofde van het Protocol van Kyoto betreffende de reductie van de antropogene broeikasgasemissies te voldoen, overeenkomstig beschikking 2002/358/EG [van de Raad van

25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (PB 2002, L 130, blz. 1)]. De richtlijn draagt ertoe bij dat de Europese Gemeenschap en haar lidstaten door middel van een efficiënte Europese markt voor broeikasgasemissierechten doeltreffender en met een zo gering mogelijke teruggang van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid aan hun verplichtingen voldoen.

[...]

(22) Deze richtlijn is verenigbaar met het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en het Protocol van Kyoto. Zij zal worden geëvalueerd in het licht van de ontwikkelingen op dit gebied en om rekening te houden met de bij de uitvoering opgedane ervaring en de met de bewaking van de broeikasgasemissies gemaakte vorderingen.”

6 Artikel 1 van die richtlijn, met het opschrift „Onderwerp”, bepaalt:

„Bij deze richtlijn wordt een Gemeenschapsregeling vastgesteld voor de handel in broeikasgasemissierechten, [...] teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen.

Deze richtlijn voorziet tevens in een sterkere verlaging van de emissies van broeikasgassen teneinde bij te dragen tot het reductieniveau dat op wetenschappelijke gronden nodig wordt geacht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

In deze richtlijn worden tevens bepalingen vastgesteld voor de beoordeling en uitvoering van een strengere reductieverbintenis van de Gemeenschap van meer dan 20 %, die moet gelden na de goedkeuring door de Gemeenschap van een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering die tot grotere broeikasgasemissiereducties leidt dan op grond van artikel 9 vereist is, zoals weerspiegeld in de 30 %-verbintenis die de Europese Raad van maart 2007 heeft onderschreven.”

7 Artikel 9 van de richtlijn, met het opschrift „Hoeveelheid emissierechten voor de hele Gemeenschap”, bepaalt in lid 1 ervan:

„De hoeveelheid emissierechten die met ingang van 2013 elk jaar voor de hele Gemeenschap wordt verleend, neemt lineair af vanaf het tijdstip halverwege de periode van 2008 tot 2012. De hoeveelheid neemt af met een lineaire factor van 1,74 % van de gemiddelde jaarlijkse totale hoeveelheid emissierechten die door de lidstaten overeenkomstig de beschikkingen van de Commissie inzake hun nationale toewijzingsplannen voor de periode van 2008 tot 2012 worden verleend.

[...]”

8 Artikel 29 van deze richtlijn luidt:

„Indien het de Commissie op grond van de geregelde verslagen over de koolstofmarkt als bedoeld in artikel 10, lid [5], blijkt dat de koolstofmarkt niet naar behoren werkt, legt zij een verslag voor aan het Europees Parlement en aan de Raad. Dit verslag kan zo nodig vergezeld gaan van voorstellen met het oog op een transparantere koolstofmarkt en maatregelen voor de verbetering ervan.”

### **Richtlijn 2009/29**

9 De overwegingen 3 tot en met 5 van richtlijn 2009/29 luiden als volgt:

- „(3) De Europese Raad van maart 2007 heeft de vaste verbintenis op zich genomen om de algehele emissie van broeikasgassen door de Gemeenschap tegen 2020 met ten minste 20 % ten opzichte van 1990 te verlagen en met 30 % mits de andere ontwikkelde landen zich vastleggen op een vergelijkbare emissiebeperking en de economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden een bijdrage leveren die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheid en capaciteiten. Tegen 2050 moet de mondiale emissie van broeikasgassen met ten minste 50 % ten opzichte van 1990 zijn gedaald. Alle sectoren van de economie, met inbegrip van de internationale zeescheepvaart en luchtvaart, moeten ertoe bijdragen deze emissiereducties te bereiken. [...]
- (4) In zijn resolutie van 31 januari 2008 over de resultaten van de Conferentie op Bali over klimaatverandering (COP 13 en COP/MOP 3) [(PB 2009, C 68 E, blz. 13)] herinnert het Europees Parlement aan zijn standpunt dat de geïndustrialiseerde landen zich moeten vastleggen op het verlagen van hun broeikasgasemissies met ten minste 30 % tegen 2020 en met 60 tot 80 % tegen 2050, in vergelijking met 1990. Aangezien het anticipeert op een positief resultaat van de COP 15-onderhandelingen in Kopenhagen in 2009, dient de Europese Unie te beginnen met de voorbereidingen voor strengere emissiereductiedoelstellingen voor 2020 en daarna en dient zij ervoor te zorgen dat de Gemeenschapsregeling na 2013 zo nodig strengere emissieplafonds mogelijk maakt, als onderdeel van de bijdrage van de Unie aan een toekomstige internationale overeenkomst inzake klimaatverandering [...].
- (5) Als bijdrage tot de verwezenlijking van deze doelstellingen op lange termijn dient er een voorspelbare route te worden uitgestippeld voor de beperking van de emissie van installaties die onder de Gemeenschapsregeling vallen. Om de toezegging van de Gemeenschap om de emissie van broeikasgassen met ten minste 20 % ten opzichte van 1990 te verlagen, op een kosteneffectieve wijze te realiseren, moeten de voor deze installaties toegekende emissierechten tegen 2020 21 % lager liggen dan hun emissieniveau van 2005.”

### **Verordening nr. 176/2014**

10 Overweging 3 van verordening (EU) nr. 176/2014 van de Commissie van 25 februari 2014 tot wijziging van verordening (EU) nr. 1031/2010 met name met het oog op de vaststelling van de hoeveelheden in 2013-2020 te veilen broeikasgasemissierechten (PB 2014, L 56, blz. 11) luidt:

„Er moet rekening worden gehouden met uitzonderlijke wijzigingen van de factoren die het evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van emissierechten bepalen, met name de opnieuw de kop opstekende economische vertraging, alsook tijdelijke elementen die direct verband houden met de overgang naar fase 3, waaronder de toenemende hoeveelheid voor de tweede handelsperiode geldige emissierechten die niet ter naleving van de regelgeving in de genoemde periode worden gebruikt, de toenemende hoeveelheden gecertificeerde emissiereducties en emissiereductie-eenheden afkomstig van emissiereductieprojecten in het kader van het mechanisme voor schone ontwikkeling of in het kader van de bepalingen inzake gezamenlijke uitvoering die beschikbaar zijn voor inlevering door marktdeelnemers die onder de regeling vallen, de tegeldemaking van emissierechten uit de nieuwkomersreserve voor de derde handelsperiode voor steun aan demonstratieprojecten voor koolstofafvang en -vastlegging en innovatieve technologieën inzake hernieuwbare energie (NER300) overeenkomstig besluit 2010/670/EU van de Commissie [van 3 november 2010 tot vaststelling van criteria en maatregelen voor de financiering van commerciële demonstratieprojecten ter bevordering van de milieutechnisch veilige afvang en geologische opslag van CO<sub>2</sub>, alsook voor demonstratieprojecten ter bevordering van innovatieve technologieën voor hernieuwbare energie in het kader van de bij richtlijn 2003/87 (PB 2010, L 290, blz. 39)], en de vrijgave van emissierechten die

voor de tweede handelsperiode niet nodig zijn in de nieuwkomersreserve. Hoewel al deze factoren in uiteenlopende mate met onzekerheid zijn omgeven, is het van belang tijdig passende correcties vast te stellen van de hoeveelheden die in de periode 2014-2020 jaarlijks moeten worden geveild.”

11 Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„Verordening (EU) nr. 1031/2010 [van de Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig richtlijn 2003/87 (PB 2010, L 302, blz. 1)] wordt als volgt gewijzigd:

1) Na artikel 10, lid 2, tweede alinea, worden de volgende alinea's ingevoegd:

„Van de overeenkomstig de eerste of de tweede alinea van dit lid vastgestelde hoeveelheid emissierechten die in een bepaald jaar van de periode 2014-2016 wordt geveild, wordt de hoeveelheid emissierechten die voor dat jaar is opgenomen in de tweede kolom van de tabel in bijlage IV bij deze verordening afgetrokken.

[...]”

#### ***Conclusies van de Europese Raad van 23 en 24 oktober 2014***

12 Op 23 en 24 oktober 2014 heeft de Europese Raad conclusies aangenomen over het beleidskader voor klimaat en energie 2030 (EUCO 169/14) (hierna: „conclusies van de Europese Raad van 2014”).

13 Punt 2 van deze conclusies luidt:

„Wat de reductie van de in de EU uitgestoten broeikasgassen betreft, schaarde de Europese Raad zich achter een bindend [streefcijfer van de Unie] van ten minste 40 % in 2030 ten opzichte van 1990. Daartoe:

[...]

[EU-ETS]

2.3 zal een goed functionerende, hervormde regeling voor de emissiehandel (ETS), met een instrument voor stabilisatie van de markt overeenkomstig het Commissievoorstel, het belangrijkste [...] instrument [van de Unie] zijn om dit doel te verwezenlijken; zal de factor waarmee het plafond van de maximaal toegestane emissies jaarlijks wordt verlaagd, per 2021 worden opgetrokken van 1,74 % naar 2,2 %;

[...]”

#### ***Bestreden besluit***

14 Op 6 oktober 2015 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie het bestreden besluit vastgesteld, dat de instelling en de werking van de marktstabiliteitsreserve (hierna: „MSR”) betreft.

15 De overwegingen 1, 2, 4, 5 en 8 van dit besluit luiden als volgt:

- „(1) Bij richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad is een [...] (EU-ETS) vastgesteld om de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen.
- (2) In de [conclusies van de Europese Raad van 2014] staat dat een goed functionerend en hervormd EU-ETS, mét een instrument gericht op de marktstabilisatie, het belangrijkste Europese instrument is voor het verwezenlijken van de EU-broeikasgasemissiereductiedoelstelling.

[...]

- (4) In het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toestand van de Europese koolstofmarkt in 2012 werd vastgesteld dat er behoefte is aan maatregelen om de structurele onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod aan te pakken. In de effectbeoordeling van het klimaat- en energiebeleidskader voor 2030 wordt aangegeven dat deze onevenwichtigheid naar verwachting zal voortduren, en niet voldoende wordt aangepakt door aanpassingen aan het lineair traject naar een strengere doelstelling binnen dat kader. Een wijziging van de lineaire factor brengt slechts geleidelijk verandering in de hoeveelheid emissierechten in de gehele Unie (plafond van de EU-ETS). Daardoor zou het overschot slechts geleidelijk afnemen, zodat de markt nog meer dan tien jaar met een overschot van ongeveer 2 miljard emissierechten of meer zou moeten blijven functioneren, waardoor de EU-ETS niet het nodige signaal zou geven aan investeerders om CO<sub>2</sub>-emissies op een kosteneffectieve manier terug te dringen, en geen drijvende kracht zou zijn achter koolstofarme innovatie die bijdraagt tot economische groei en werkgelegenheid.
- (5) Om dit probleem aan te pakken en om de EU-ETS schokbestendiger te maken tegen onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod, zodat de EU-ETS in een ordelijk werkende markt kan functioneren, moet in 2018 een [MSR] [...] worden ingesteld, die vanaf 2019 operationeel moet zijn. De [MSR] zal ook de synergie met andere klimaat- en energiebeleidsmaatregelen vergroten. Om de grootst mogelijke voorspelbaarheid te behouden, moeten duidelijke regels worden vastgesteld voor de opname van emissierechten in de [MSR] en de vrijgave ervan uit de [MSR]. [...]

[...]

- (8) De geplande wederopneming van 300 miljoen emissierechten in 2019 en 600 miljoen emissierechten in 2020, als bepaald in verordening (EU) nr. 176/2014 van de Commissie, zou bovendien de doelstelling van de [MSR] om de structurele onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod aan te pakken, ondermijnen. Daarom mogen de 900 miljoen emissierechten niet in 2019 en 2020 worden geveild, maar moeten ze in de reserve worden opgenomen.”

16 Artikel 1 van dit besluit, met het opschrift „Marktstabiliteitsreserve”, bepaalt:

„1. In 2018 wordt een [MSR] ingesteld en de opname van emissierechten in de [MSR] treedt met ingang van 1 januari 2019 in werking.

2. De hoeveelheid van 900 miljoen emissierechten die gedurende de periode van 2014 tot 2016 op veilinghoeveelheden in mindering is gebracht, als bepaald bij verordening (EU) nr. 176/2014 krachtens artikel 10, lid 4, van richtlijn 2003/87/EG, wordt niet aan de in 2019 en 2020 te veilen hoeveelheden toegevoegd, maar in de [MSR] opgenomen.

3. Emissierechten die niet aan installaties zijn toegewezen krachtens artikel 10 bis, lid 7, van richtlijn 2003/87/EG en emissierechten die niet aan installaties zijn toegewezen wegens de toepassing van artikel 10 bis, leden 19 en 20, van die richtlijn, worden in 2020 in de [MSR] opgenomen. Met betrekking tot die niet-toegewezen emissierechten evalueert de Commissie richtlijn 2003/87/EG en dient zij zo nodig een voorstel in bij het Europees Parlement en de Raad.

4. De Commissie publiceert voor elk jaar, uiterlijk 15 mei van het volgende jaar, het totale aantal emissierechten in omloop. [...]

5. Elk jaar wordt een aantal emissierechten gelijk aan 12% van het totale aantal in omloop zijnde rechten, zoals vermeld in de recentste bekendmaking als bedoeld in lid 4 van dit artikel, in mindering gebracht op de hoeveelheid overeenkomstig artikel 10, lid 2, van richtlijn 2003/87/EG door de lidstaten te veilen emissierechten, en wordt dit aantal gedurende een periode van twaalf maanden vanaf 1 september van dat jaar in de [MSR] opgenomen, tenzij het aantal in de [MSR] op te nemen emissierechten lager dan 100 miljoen is. Tijdens het eerste jaar van de werking van de [MSR] wordt tussen 1 januari en 1 september van dat jaar ook een aantal emissierechten gelijk aan 8%, hetgeen overeenstemt met 1% voor elke kalendermaand, van het totale aantal in omloop zijnde rechten, zoals vermeld in de recentste bekendmaking, opgenomen.

Onverminderd het totale aantal overeenkomstig dit lid in mindering te brengen emissierechten, worden emissierechten als bedoeld in artikel 10, lid 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2003/87/EG tot 31 december 2025 niet in aanmerking genomen bij de vaststelling van het aandeel van de lidstaten in dat totale aantal.

6. Indien in een jaar in totaal minder dan 400 miljoen emissierechten in omloop zijn, worden 100 miljoen emissierechten uit de [MSR] vrijgegeven en toegevoegd aan de hoeveelheid overeenkomstig artikel 10, lid 2, van richtlijn 2003/87/EG door de lidstaten te veilen emissierechten. Indien zich minder dan 100 miljoen emissierechten in de [MSR] bevinden, worden uit hoofde van dit lid alle emissierechten in de reserve vrijgegeven.

7. Indien in een jaar lid 6 van dit artikel niet van toepassing is en maatregelen uit hoofde van artikel 29 bis van richtlijn 2003/87/EG worden goedgekeurd, worden 100 miljoen emissierechten uit de reserve vrijgegeven en toegevoegd aan de hoeveelheid overeenkomstig artikel 10, lid 2, van richtlijn 2003/87/EG door de lidstaten te veilen emissierechten. Indien zich minder dan 100 miljoen emissierechten in de [MSR] bevinden, worden uit hoofde van dit lid alle emissierechten in de [MSR] vrijgegeven.

[...]"

### **Voorgeschiedenis van het geding**

17 In november 2012 heeft de Commissie een verslag aan het Europees Parlement en de Raad opgesteld met de titel „De toestand van de Europese koolstofmarkt in 2012” [COM(2012) 652 final] (hierna: „verslag over de toestand van de koolstofmarkt in 2012”), en heeft zij vastgesteld dat de EU-ETS in het begin van de derde handelsperiode werd gekenmerkt door een structureel gebrek aan evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van emissierechten, wat heeft geleid tot een overschot dat kon oplopen tot ongeveer 2 miljard emissierechten.

18 Om dit gebrek aan evenwicht te verhelpen, heeft de Commissie op 22 januari 2014 een voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van richtlijn 2003/87 [COM(2014) 20 final] (hierna: „voorstel van de Commissie van 2014”) ingediend.

- 19 In de effectbeoordeling bij het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en houdende wijziging van richtlijn 2003/87/EG (SWD/2014/017 final) (hierna: „effectbeoordeling”), stelde de Commissie dat dit structurele overschot aan emissierechten in de EU-ETS, dat zich tussen 2008 en 2012 in snel tempo had opgebouwd, afbreuk kon doen aan het vermogen van deze regeling om haar langetermijndoelstellingen te bereiken met een goede kosteneffectiviteit, tenzij regelgevende maatregelen werden vastgesteld.
- 20 Het voorstel van de Commissie van 2014 is door de Raad en zijn voorbereidende instanties besproken in een reeks vergaderingen die tussen eind januari 2014 en mei 2015 hebben plaatsgevonden. De met het Europees Parlement gevoerde onderhandelingen hebben geresulteerd in de vaststelling van het bestreden besluit op 6 oktober 2015.

### **Conclusies van partijen en procedure bij het Hof**

- 21 De Republiek Polen verzoekt het Hof:
- het bestreden besluit nietig te verklaren en
  - het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.
- 22 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:
- het beroep in zijn geheel te verwerpen en
  - de Republiek Polen in de kosten te verwijzen.
- 23 Bij beslissing van 1 juni 2016 zijn het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek en de Commissie toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Parlement en van de Raad. Op dezelfde datum is het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

### **Beroep**

*Eerste middel: schending van artikel 192, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU*

#### *Argumenten van partijen*

- 24 De Republiek Polen stelt dat het bestreden besluit strijdig is met artikel 192, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU, omdat het is vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure, ofschoon het een maatregel vormt die van aanzienlijke invloed is op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening in de zin van de laatste bepaling. Volgens artikel 192, lid 2, eerste alinea, VWEU had een dergelijk besluit door de Raad moeten worden vastgesteld met eenparigheid van stemmen volgens de bijzondere wetgevingsprocedure.



- 25 Deze lidstaat betoogt in de eerste plaats dat uit de bewoordingen van artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU naar voren komt dat de keuze voor deze bepaling als rechtsgrondslag moet berusten op een beoordeling van de concrete gevolgen van de toepassing van de milieumaatregelen uit de betrokken wetgevende handeling, en niet op de beoordeling van de doelstellingen die met de vaststelling van die handeling worden nagestreefd.
- 26 De Republiek Polen wijst erop dat artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU is gericht op „maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening” en niet op de maatregelen die erop zijn gericht aanzienlijk op deze keuze in te werken. Bijgevolg stelt zij dat, indien werd aanvaard dat de keuze van deze bepaling als rechtsgrondslag niet hoefde te worden gebaseerd op de beoordeling van de concrete gevolgen van een maatregel, de bijzondere procedure in deze bepaling tot een dode letter zou worden en de loutere verklaring van de opsteller van een voorstel voor een handeling dat deze handeling niet tot doel heeft van invloed te zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen zou volstaan om de noodzaak, de bijzondere wetgevingsprocedure toe te passen weg te nemen.
- 27 Deze lidstaat betoogt dat een dergelijke analyse niet strijdig is met de rechtspraak van het Hof inzake de keuze van de rechtsgrondslag. In het bijzonder zou uit de arresten van 23 februari 1999, Parlement/Raad (C-42/97, EU:C:1999:81, punt 63), en 12 december 2002, Commissie/Raad (C-281/01, EU:C:2002:761, punten 40 en 41), naar voren komen dat de gevolgen van een wetgevingshandeling deel uitmaken van de objectieve gegevens die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing.
- 28 In de tweede plaats betoogt verzoekster dat het bestreden besluit, gelet op de algehele in Polen bestaande energiecontext, van aanzienlijke invloed is op de keuze tussen haar verschillende energiebronnen en de algemene structuur van haar energievoorziening.
- 29 In dit verband voert de Republiek Polen aan dat zij in bijzonder hoge mate afhankelijk is van fossiele brandstoffen, en dat de daar geproduceerde elektriciteit voor meer dan 83 % afkomstig is van steenkool en bruinkool. De invoering van de MSR zou leiden tot een prijsstijging voor de emissierechten die onvermijdelijk een verandering in de energiesector van deze lidstaat zou meebrengen. In het onderhavige geval zou het gebruik van aardgas toenemen om in 2035 uit te komen op 700 % van het huidige gebruiksniveau. Zonder MSR echter, zou de Poolse energiesector hoofdzakelijk gebaseerd blijven op bruinkool en steenkool. Daarenboven zou het aardgasgebruik de huidige nationale aardgaswinning ruim overschrijden, leiden tot een toename van de invoer en derhalve afdoen aan de energievoorzieningszekerheid van de Republiek Polen.
- 30 Volgens deze lidstaat zal de invoering van de MSR een prijsverhoging van de emissierechten tot gevolg hebben, die tevens zal leiden tot een wijziging van het concurrentievermogen van de verschillende soorten centrales en de binnenlandse structuur van de elektriciteitsproductie, en tot een afname van het concurrentievermogen van de energiesector en van de Poolse economie.
- 31 Ten bewijze van de invloed van het bestreden besluit op haar eigen energiemix, heeft de Republiek Polen in bijlage bij haar repliek een document overgelegd met de titel „Analyse van de invloed van het mechanisme van de marktstabiliteitsreserve [volgens besluit 2015/1814] op de ontwikkeling van de energiemix van Polen”, opgesteld door het Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (nationaal centrum voor stabilisering en beheer van emissies, Polen).
- 32 In de derde plaats stelt de Republiek Polen dat, in elk geval, rechtstreeks uit de effectbeoordeling bij het voorstel van de Commissie van 2014 voortvloeit dat de bestrijding van het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod op de emissierechtenmarkt een instrumenteel doel is van het bestreden besluit, dat er in werkelijkheid toe strekt dat de prijs van de emissierechten op een passend niveau wordt vastgesteld. Deze prijs moet de lidstaten vervolgens doen overschakelen op hernieuwbare

energie of op brandstoffen met een lagere koolstofuitstoot en aldus leiden tot een verandering van de structuur van hun energievoorziening door de diversificatie ervan en tot een vermindering van het aandeel energie uit fossiele brandstoffen.

- 33 Hieruit volgt dat de correctie van het bestaande gebrek aan evenwicht op de markt middels een verhoging van de prijs van emissierechten, het hoofddoel van het bestreden besluit zou kunnen doen verwezenlijken, namelijk het veranderen van de energiemix van de lidstaten, hetgeen bevestigt dat het bestreden besluit had moeten worden vastgesteld op grond van artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU.
- 34 In antwoord op het argument van de Raad dat de marktdeelnemers niet door de prijswijziging zouden worden verplicht een bepaald standpunt in te nemen, omdat zij er nog steeds voor zouden kunnen kiezen om hetzij emissierechten te kopen, hetzij de emissies te verlagen dan wel de kosten op hun afnemers af te wentelen, stelt de Republiek Polen dat de marktdeelnemer op een goed functionerende markt voor de groothandel in energie over beperkte mogelijkheden beschikt om kosten op de afnemer af te wentelen. Op korte termijn zouden de kosten kunnen worden afgewenteld, maar op langere termijn zou de marktdeelnemer die steenkool gebruikt hetzij moeten gaan concurreren met andere marktdeelnemers die bijvoorbeeld aardgas gebruiken en daardoor lagere productiekosten krijgen, hetzij gebruik moeten gaan maken van andere energiebronnen in plaats van steenkool, om de stijging van de kosten van de energieproductie te beheersen.
- 35 Ten slotte betwist de Republiek Polen de argumenten van verweerders met betrekking tot het afnemende belang van het gedeelte dat bestemd is voor stookinstallaties in alle landen die door de EU-ETS worden geraakt, als gevolg van de voortdurende uitbreiding van de werkingssfeer van richtlijn 2003/87. Uit de gegevens van het Europees Milieuagentschap (EEA) blijkt dat het aandeel van de emissies van stookinstallaties in de eerste jaren van de derde handelsperiode geen significante verandering heeft ondergaan en dat het niveau ervan in Polen aanzienlijk hoger ligt dan het gemiddelde dat in al deze staten is vastgesteld.
- 36 De Raad en het Parlement, ondersteund door interveniënten, menen dat het eerste middel moet worden afgewezen.

#### *Beoordeling door het Hof*

- 37 Ter afdoening van dit middel moet worden opgemerkt, zoals de Raad en het Europees Parlement terecht doen, dat het Hof in zijn arrest van 30 januari 2001, Spanje/Raad (C-36/98, EU:C:2001:64), reeds de aard van de uitzondering van artikel 192, lid 2, eerste alinea, VWEU heeft moeten onderzoeken bij zijn uitlegging van artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, tweede streepje, van het EG-Verdrag, dat overeenkomt met artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder b), tweede streepje, VWEU.
- 38 In die zaak heeft het Hof eraan herinnerd dat de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder met name het doel en de inhoud van die handeling (arresten van 30 januari 2001, Spanje/Raad, C-36/98, EU:C:2001:64, punten 58 en 59, en 11 juni 2014, Commissie/Raad, C-377/12, EU:C:2014:1903, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Hoewel de zaak die heeft geleid tot het arrest van 30 januari 2001, Spanje/Raad (C-36/98, EU:C:2001:64), de uitzondering in artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder b), VWEU, betrof, moet dezelfde redenering worden gevolgd met betrekking tot het bepaalde in artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU. Aldus blijkt uit deze rechtspraak dat de keuze van artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU als rechtsgrondslag niet kan worden gebaseerd op andere gegevens dan die welke constant door het Hof in zijn rechtspraak in aanmerking worden genomen.

- 40 Het feit dat, toen het Hof dit arrest wees, de tekst van artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, tweede streepje, van het EG-Verdrag het woord „betreffende” bevatte, en niet de term „aantast”, doet niet af aan de conclusies die daaruit moeten worden getrokken voor de beslechting van het onderhavige geding. Uit de redenering die het Hof in dat arrest heeft gevolgd vloeit immers voort dat het Hof deze twee termen ruimschoots dezelfde betekenis geeft, zoals blijkt uit punt 52 van dat arrest, waarin wordt benadrukt dat artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, tweede streepje, van het EG-Verdrag ziet op maatregelen die betrekking hebben op het grondgebied en de bodem van de lidstaten alsook hun waterreserves als zodanig.
- 41 Aangezien de reële en concrete gevolgen van een wetgevingsmaatregel pas bekend worden indien deze gevolgen na de inwerkingtreding van de maatregel worden onderzocht, zou de keuze van de wetgever moeten berusten op veronderstellingen over het waarschijnlijke effect van die maatregel, die per definitie speculatief van aard zijn en geenszins objectieve gegevens vormen die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing in de zin van de rechtspraak die in punt 38 van het onderhavige arrest is aangehaald.
- 42 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de beoordeling van het gevolg van een handeling van de Unie voor het energiebeleid van een lidstaat geen gegeven vormt dat buiten het doel of de inhoud van deze handeling om, of in afwijking van dat doel of die inhoud moet worden beoordeeld.
- 43 Verder dient, zoals de Raad heeft opgemerkt, te worden benadrukt dat artikel 192, lid 2, VWEU moet worden gelezen in samenhang met artikel 191 VWEU, dat tot doel heeft de Unie een rol te geven bij het behoud van het milieu en de bestrijding van klimaatverandering, onder meer door het hiertoe aangaan en ten uitvoer leggen van internationale verplichtingen.
- 44 Aangezien de hiertoe genomen maatregelen noodzakelijkerwijs gevolgen hebben voor de energiesector van de lidstaten, is een mogelijk risico van een ruime uitlegging van artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU dat daardoor het gebruik van een bijzondere wetgevingsprocedure die volgens het VWEU een uitzondering inhoudt, tot regel verwordt.
- 45 Deze conclusie valt echter niet te rijmen met de rechtspraak van het Hof, dat bepalingen die een uitzondering inhouden strikt moeten worden uitgelegd (zie naar analogie arrest van 10 juni 2010, Bruno e.a., C-395/08 en C-396/08, EU:C:2010:329, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Hieruit volgt dat artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU alleen de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie kan vormen wanneer uit het doel en de inhoud ervan naar voren komt dat het beoogde resultaat van deze handeling in de eerste plaats is, de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening aanzienlijk te beïnvloeden.
- 47 Met betrekking tot het argument van de Republiek Polen dat de in deze bepaling neergelegde bijzondere procedure door de opsteller van een voorstel voor een handeling zou kunnen worden omzeild doordat hij verklaart dat die handeling niet tot doel heeft om van invloed te zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen, zij eraan herinnerd dat niet alleen het doel, maar ook de inhoud van de vastgestelde handeling een essentieel gegeven vormt voor de toetsing van de grondigheid van de rechtsgrondslag van die handeling.
- 48 Gelet op het voorgaande, moet de grondigheid van de rechtsgrondslag van het bestreden besluit worden onderzocht in het licht van het doel en de inhoud ervan.
- 49 Vooraf moet worden opgemerkt dat het bestreden besluit inderdaad intrinsiek verband houdt met richtlijn 2003/87. Volgens vaste rechtspraak echter, moet de rechtsgrondslag van een handeling worden gekozen op basis van het doel en de inhoud van de handeling zelf en niet op basis van de rechtsgrondslag die is gebruikt om andere handelingen van de Unie met, in voorkomend geval,

soortgelijke kenmerken vast te stellen (arrest van 10 januari 2006, Commissie/Parlement en Raad, C-178/03, EU:C:2006:4, punt 55). Bijgevolg moet, zoals terecht door de Republiek Polen wordt gesteld, het onderzoek van de rechtsgrondslag van het bestreden besluit autonoom ten opzichte van het onderzoek van de rechtsgrondslag van richtlijn 2003/87 worden uitgevoerd.

- 50 Wat het doel van het bestreden besluit betreft, moet worden herinnerd aan de redenen die de vaststelling ervan hebben gerechtvaardigd.
- 51 Zoals in de toelichting bij het voorstel van de Commissie van 2014 staat, werd de EU-ETS aan het begin van de derde handelsperiode gekenmerkt door een gebrek aan evenwicht tussen vraag naar en aanbod van emissierechten, zoals in de punten 17 en 18 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht.
- 52 Dit gebrek aan evenwicht is voornamelijk te wijten aan de discrepantie tussen het aanbod van te veilen emissierechten, dat zeer strikt wordt vastgesteld, en de vraag naar emissierechten, die kan variëren en wordt beïnvloed door de conjunctuurrondten, de prijzen van fossiele brandstoffen en andere factoren. Daar waar een afname van de vraag gewoonlijk gepaard gaat met een afname van het aanbod op de koolstofmarkt van de Unie, gaat dit vanwege de geldende regelgeving niet op voor het aanbod van te veilen emissierechten.
- 53 Zoals in dit voorstel en in overweging 4 van het bestreden besluit wordt benadrukt, kon het bestaan van een zo groot overschot afdoen aan het nodige signaal dat door de instelling van een operationeel EU-ETS zou worden afgegeven en het vermogen van dit systeem om de doelstellingen ervan in latere fasen te verwezenlijken, ondermijnen.
- 54 In overweging 5 van het bestreden besluit wordt dan ook benadrukt dat „[o]m dit probleem aan te pakken en om de EU-ETS schokbestendiger te maken tegen onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod, zodat de EU-ETS in een ordelijk werkende markt kan functioneren, [...] in 2018 een [MSR] [moet] worden ingesteld, die vanaf 2019 operationeel moet zijn”.
- 55 Overweging 8 van dit besluit benadrukt ook dat de MSR tot doel heeft „om de structurele onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod aan te pakken”.
- 56 Zoals de advocaat-generaal in punt 22 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het bestreden besluit derhalve vastgesteld als antwoord op deze vanaf 2012 geïdentificeerde „structurele onbalans”.
- 57 Wat de inhoud van het bestreden besluit betreft, zij eraan herinnerd dat de MSR is opgezet als een kwantitatieve regeling op basis waarvan de hoeveelheden te veilen emissierechten automatisch worden aangepast op basis van een aantal criteria, die in artikel 1 van dat besluit nader worden genoemd.
- 58 Zoals blijkt uit dit artikel 1, kan de MSR worden gebruikt door hetzij het op de markt brengen van emissierechten te blokkeren, hetzij, bij een tekortschietend aanbod, een deel van de emissierechten die in deze reserve waren opgenomen, vrij te geven. Door de MSR wordt derhalve het aanbod van emissierechten op de markt gestabiliseerd, zonder dat extra rechten worden toegevoegd of rechten definitief worden ingetrokken.
- 59 Volgens artikel 1, lid 4, van het bestreden besluit worden emissierechten in de MSR opgenomen of daaruit vrijgegeven afhankelijk van de cijfers betreffende de hoogte van het jaarlijkse aanbod van emissierechten op de markt, die door de Commissie worden bekendgemaakt.
- 60 Derhalve blijkt uit zowel de doelstelling als de inhoud van dit besluit dat de MSR is ontworpen als een hulpmiddel dat in eerste instantie de huidige onevenwichtigheden moet verhelpen en in tweede instantie de EU-ETS beter bestand moet maken tegen ieder grootschalige gebeurtenis die het evenwicht tussen het aanbod van en de vraag naar emissierechten ernstig kan verstoren.

- 61 Het gaat in wezen om een eenmalig optreden van de wetgever met het doel een structurele tekortkoming van de EU-ETS te corrigeren die zou kunnen belemmeren dat deze regeling het nodige signaal geeft aan investeerders om CO<sub>2</sub>-emissies op een kosteneffectieve manier terug te dringen, en een drijvende kracht te zijn achter koolstofarme innovatie die bijdraagt tot economische groei en werkgelegenheid.
- 62 In het licht van het voorgaande komt uit het onderzoek van het doel en de inhoud van het bestreden besluit niet naar voren dat deze handeling in de eerste plaats het resultaat beoogt om van aanzienlijke invloed te zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening, zodat de keuze van artikel 192, lid 1, VWEU als rechtsgrondslag ervan onjuist zou zijn in het licht van de rechtsgrondslag die wordt geboden door artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU.
- 63 Met betrekking tot het argument van de Republiek Polen dat het bestreden besluit tot hoofddoel heeft, de energiemix van de lidstaten te veranderen door een verhoging van de prijs van emissierechten, moet worden opgemerkt dat de EU-ETS, zoals blijkt uit zowel de bepalingen als de opzet van richtlijn 2003/87, is opgevat als een kwantitatief instrument waarin een vooraf vastgestelde hoeveelheid emissierechten wordt toegewezen om de gewenste milieudoelstelling te behalen die, krachtens artikel 1 van deze richtlijn, bestaat in het „[verminderen van] de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze”. Ook moet worden benadrukt dat dit systeem niet rechtstreeks de prijs van de emissierechten vaststelt, maar dat de prijs uitsluitend wordt bepaald door de marktwerking, met name op basis van de schaarsheid van de emissierechten in combinatie met de flexibiliteit die wordt geboden door de mogelijkheid van handel. Het prijssignaal dat aldus op het niveau van de Unie wordt gegeven, wordt geacht de operationele en strategische keuzen van de investeerders te beïnvloeden.
- 64 Wel moet worden opgemerkt, zoals verweerders doen, dat, ten eerste, de door de markt vastgestelde prijs van emissierechten geen enkele invloed heeft op de werking van de MSR, die op dit punt per definitie neutraal blijft.
- 65 Ten tweede heeft de MSR, gelet op de voorschriften voor dat systeem en met name gelet op het feit dat de MSR kan verhinderen dat emissierechten op de markt komen dan wel een deel daarvan kan vrijgeven, waarschijnlijk eerder een stabilisering van de prijs van emissierechten tot gevolg dan een stijging daarvan.
- 66 Niettemin is de inherente logica van de EU-ETS dat de prijs van de emissierechten in verloop van tijd geleidelijk aan toeneemt, omdat de totale hierin beschikbare hoeveelheid afneemt volgens een jaarlijkse lineaire verminderingfactor.
- 67 Aangezien het bestreden besluit een structurele tekortkoming van de EU-ETS corrigeert, draagt het er dus toe bij dat dit systeem voor koolstof een prijssignaal afgeeft op het niveau van de Unie, waarmee de Unie haar doelstellingen op het gebied van emissievermindering kan verwezenlijken, en brengt het logischerwijze in de toekomst een prijsverhoging van emissierechten met zich mee.
- 68 Evenwel moet worden vastgesteld dat deze gevolgen slechts een indirecte uitwerking zijn van het nauwe verband tussen het bestreden besluit en richtlijn 2003/87.
- 69 Aangezien de MSR, zoals de advocaat-generaal in punt 24 van zijn conclusie heeft opgemerkt, slechts is bedacht als een aanvulling op en een verbetering van de EU-ETS, heeft de wetgever van de Unie zijn handeling derhalve terecht gebaseerd op artikel 192, lid 1, VWEU.
- 70 In die omstandigheden hoeft geen onderzoek te worden gedaan naar de gestelde gevolgen van het bestreden besluit op de energiemix van de Republiek Polen.

71 Gelet op een en ander moet het eerste middel van het beroep ongegrond worden verklaard.

***Tweede middel: schending van de in artikel 15 VEU bepaalde bevoegdheden van de Europese Raad en niet-nakoming van de verplichting tot loyale samenwerking***

*Argumenten van partijen*

72 De Republiek Polen stelt in wezen dat in de conclusies van de Europese Raad van 2014 was vastgesteld dat de MSR in 2021 in gebruik zou worden genomen.

73 Door deze datum twee jaar te vervroegen, zoals voortvloeit uit artikel 1, lid 1, van het bestreden besluit, hebben verweerders inbreuk gemaakt op de prerogatieven van de Europese Raad, en de bevoegdheid van deze laatste om de politieke richtsnoeren vast te stellen op het gebied van de uitvoering van de wetgeving van de Unie, zoals gewaarborgd in artikel 15 VEU, in twijfel getrokken.

74 De Republiek Polen stelt dat, doordat de toepassingsdatum van de MSR is gewijzigd, ook het beginsel van loyale samenwerking is geschonden, omdat het bestreden besluit een wezenlijk element bevat dat onverenigbaar is met de conclusies van de Europese Raad.

75 Verweerders en interveniënten betwisten deze argumenten.

*Beoordeling door het Hof*

76 Het tweede middel van het beroep bestaat uit twee onderdelen die respectievelijk zijn ontleend aan schending van de bevoegdheden van de Europese Raad, zoals vastgelegd in artikel 15 VEU, en schending van het beginsel van loyale samenwerking.

77 In het kader van het eerste van deze onderdelen baseert verzoekster zich in wezen op een letterlijke uitlegging van punt 2.3 van de conclusies van de Europese Raad van 2014, waarin hij 2021 zou hebben vastgesteld als datum van inwerkingtreding van de MSR.

78 In dit verband zij benadrukt dat dit punt 2.3 in de Nederlandse versie luidt als volgt: „[E]en goed functionerende, hervormde [EU-ETS], met een instrument voor stabilisatie van de markt overeenkomstig het Commissievoorstel, [zal] het belangrijkste [...] instrument [van de Unie] zijn om dit doel te verwezenlijken; [...] de factor waarmee het plafond van de maximaal toegestane emissies jaarlijks wordt verlaagd, [zal] per 2021 worden opgetrokken van 1,74 % naar 2,2 %”.

79 Uit de tekst van dat punt komt naar voren dat de expliciete verwijzing naar 2021 niet verwijst naar de datum van inwerkingtreding van de EU-ETS, maar naar de datum waarop de jaarlijkse verlagingsfactor zal worden opgetrokken.

80 Deze conclusie wordt ook gestaafd door de analyse van andere taalversies, waarin als leesteken ter scheiding van de twee zinnen van dat punt geen puntkomma is gebruikt, zoals in de Nederlandse [en de Franse] taalversie, maar een punt.

81 Bijgevolg moet worden vastgesteld, net als verweerders doen, dat de Europese Raad in zijn conclusies van 2014 niet uitdrukkelijk een datum voor inwerkingtreding van de MSR heeft vastgesteld.

82 De Republiek Polen beroept zich ook op het feit dat de Europese Raad zou hebben aangegeven dat de EU-ETS gepaard moest gaan met een instrument dat de markt stabiliseert „overeenkomstig het voorstel van de Commissie”, dat, op de datum van deze uitlating van de Europese Raad, bepaalde dat de MSR in de loop van 2021 in werking zou treden.

- 83 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat artikel 15, lid 1, VEU de taak van de Europese Raad bepaalt als het geven van „de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en [het bepalen van] de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten”. Dit artikel benadrukt dat „hij [...] geen wetgevingstaak [uitoefent]”.
- 84 De wetgevende bevoegdheid die in artikel 14, lid 1, VEU en artikel 16, lid 1, VEU is voorbehouden aan het Parlement en de Raad en aansluit bij het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 13, lid 2, VEU en, in ruimer verband, bij het beginsel van institutioneel evenwicht – een kenmerk van de institutionele structuur van de Unie – houdt daarentegen in dat het uitsluitend aan deze instellingen toekomt om de inhoud van een wetgevende handeling te bepalen (zie met betrekking tot de aan de Commissie toegekende bevoegdheid tot het nemen van wetgevingsinitiatieven, arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 146).
- 85 Zoals de advocaat-generaal in punt 33 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zou de uitlegging van de verwijzing naar het voorstel van de Commissie van 2014 als een gebod van de Europese Raad om de MSR pas vanaf 2021 toe te passen, ertoe leiden dat in de eerste plaats de rol van het Parlement en de Raad wordt gereduceerd tot het registreren van de conclusies van de Europese Raad en in de tweede plaats laatstgenoemde de bevoegdheid wordt toegekend om rechtstreeks in te grijpen in de wetgevende sfeer, hetgeen in strijd is met het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 13, lid 2, VEU.
- 86 Overigens kan de gestelde invloed van „politieke” aard van de conclusies van de Europese Raad op de wetgevende bevoegdheid van het Parlement en de Raad geen grond opleveren voor nietigverklaring van het bestreden besluit door het Hof (zie in die zin arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 145).
- 87 Het eerste onderdeel van het tweede middel moet derhalve ongegrond worden verklaard.
- 88 Gelet op het bovenstaande moet ook het tweede onderdeel van het tweede middel worden afgewezen.
- 89 Immers, zoals blijkt uit punt 85 van het onderhavige arrest, zou de uitlegging die verzoekster volgt, ertoe leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de wetgevende bevoegdheden van het Parlement en de Raad ten behoeve van de politieke wil die door de Europese Raad wordt geuit.
- 90 Volgens vaste rechtspraak worden bij toepassing van het beginsel van loyale samenwerking tussen de instellingen van de Unie, dat is neergelegd in artikel 13, lid 2, VEU, de grenzen van de bevoegdheden die bij de Verdragen aan elke instelling zijn toegedeeld, in acht genomen. De verplichting die uit deze bepaling voortvloeit kan deze bevoegdheden dus niet wijzigen (zie in die zin met name arresten van 14 april 2015, Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2015:217, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 6 oktober 2015, Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:663, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dientengevolge kan deze samenwerking geen afbreuk doen aan de uitoefening van de bevoegdheden door een instelling van de Unie ten behoeve van een andere instelling.
- 91 Bijgevolg moet het tweede middel in zijn geheel ongegrond worden verklaard.

***Derde middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel***

*Argumenten van partijen*

- 92 Met haar derde middel stelt de Republiek Polen in wezen dat de datum waarop de MSR is ingesteld, is vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

- 93 In de eerste plaats betoogt deze lidstaat dat de wetgever van de Unie de beginselen van de werking van de EU-ETS, met name het aantal emissierechten dat in een bepaalde handelsperiode op de markt beschikbaar is, niet op goede gronden kon wijzigen zonder de voorspelbaarheid van dit systeem in gevaar te brengen.
- 94 Volgens verzoekster zou de vaststelling van handelsperioden bij richtlijn 2003/87 namelijk niet enkel een administratief doel nastreven, maar vooral de ondernemingen in staat stellen hun strategie nauwkeurig af te stemmen op de hoeveelheid emissierechten die voor een betrokken periode beschikbaar is.
- 95 In de tweede plaats stelt de Republiek Polen dat een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer op basis van de verplichtingen die de Unie eerder was aangegaan, met name verordening nr. 176/2014 en het voorstel van de Commissie van 2014, in geen geval had kunnen voorzien dat het aantal beschikbare emissierechten op de markt in de laatste jaren van de huidige handelsperiode drastisch zou worden beperkt.
- 96 In dit verband merkt de Republiek Polen op dat verordening nr. 176/2014 bepaalde dat 900 miljoen emissierechten, die in 2014 en 2015 uit de verkoop waren gehaald, in 2019 en 2020 zouden worden geveild.
- 97 Daarenboven heeft de bekendmaking van deze verordening naast de bekendmaking van het voorstel van de Commissie van 2014, waarin de inwerkingtreding van de MSR werd vastgesteld voor 2021, bij de marktdeelnemers de gegronde verwachting gewekt dat de in deze verordening bepaalde oplossingen vervolgens zouden worden toegepast.
- 98 De Republiek Polen betoogt dat de marktdeelnemers, gelet op de voorgaande argumenten, terecht verwachtten dat de emissierechten die tijdelijk waren ingetrokken, in 2019 en 2020 opnieuw op de markt zouden worden gebracht en dat zij hun activiteitenprognoses baseerden op het vertrouwen dat zij in deze herinvoering hadden gesteld.
- 99 Verweerders en interveniënten betwisten het betoog van de Republiek Polen.

### **Beoordeling door het Hof**

- 100 Om uitspraak te doen op het derde middel, zij eraan herinnerd dat uit de rechtspraak van het Hof naar voren komt dat het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan het vertrouwensbeginsel een rechtstreeks uitvloeisel is, met name vereist dat rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben voor particulieren en ondernemingen (arrest van 20 december 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 101 Allereerst dient te worden opgemerkt dat het bestreden besluit, dat is vastgesteld op 6 oktober 2015, bepaalt dat de MSR in de loop van 2018 moet worden ingesteld en pas vanaf 1 januari 2019 operationeel moet zijn.
- 102 Vervolgens geeft dit besluit een duidelijke en nauwkeurige beschrijving van de werking van de MSR, met name door in detail in te gaan op de voorwaarden en procedures voor het opnemen van emissierechten in en het vrijgeven daarvan uit de MSR.
- 103 Artikel 1 van het bestreden besluit bepaalt dat tijdens het eerste jaar van de werking van de MSR, 8 % van het totale aantal in omloop zijnde emissierechtenrechten tussen 1 januari en 1 september van het betrokken jaar in de reserve wordt opgenomen. Vervolgens moet de reserve aanpassingen van de jaarlijkse veilinghoeveelheden in gang zetten.



- 104 Krachtens artikel 1 wordt vanaf 2019 een aantal emissierechten gelijk aan 12 % van het totale aantal in omloop zijnde rechten in mindering gebracht op de hoeveelheid overeenkomstig artikel 10, lid 2, van richtlijn 2003/87/EG door de lidstaten te veilen emissierechten, en gedurende een periode van twaalf maanden vanaf 1 september van dat jaar in de reserve opgenomen, tenzij het aantal in de reserve op te nemen emissierechten lager dan 100 miljoen is. Voorts bepaalt dit artikel dat, indien in een jaar in totaal minder dan 400 miljoen emissierechten in omloop zijn, 100 miljoen emissierechten uit de reserve worden vrijgegeven en toegevoegd aan de hoeveelheid overeenkomstig artikel 10, lid 2, van richtlijn 2003/87 door de lidstaten te veilen emissierechten.
- 105 Het totale aantal emissierechten in omloop wordt door de Commissie gepubliceerd op basis van de in artikel 1, lid 4, van het bestreden besluit vastgestelde criteria.
- 106 Artikel 3 van dat besluit belast de Commissie met de evaluatie van de uitvoering van de MSR en de mogelijke effecten ervan op het concurrentievermogen, alsmede met de regelmatige evaluatie van de werking.
- 107 Tot slot is bepaald dat de 900 miljoen emissierechten die in mindering zijn gebracht op de tussen 2014 en 2016 op grond van verordening nr. 176/2014 geveilde hoeveelheden, niet aan de in 2019 en 2020 te veilen emissierechten zullen worden toegevoegd, maar in deze reserve zullen worden opgenomen om de doelstelling daarvan niet in gevaar te brengen.
- 108 Het bestreden besluit stelt bijgevolg een objectieve en transparante juridische regeling vast waarmee betrokkenen nauwkeurig kunnen worden geïnformeerd, en voorziet in een overgangperiode die voldoende lang is om de marktdeelnemers in staat te stellen zich aan te passen aan het nieuwe ingestelde systeem.
- 109 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat de Republiek Polen geenszins heeft weten aan te tonen dat bij het bestreden besluit het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden.
- 110 Wat betreft de mogelijkheid zich te beroepen op het vertrouwensbeginsel, blijkt uit vaste rechtspraak dat deze mogelijkheid openstaat voor iedere marktdeelnemer bij wie een instelling gegronde verwachtingen heeft gewekt. In de zin van deze rechtspraak vormen nauwkeurige, onvoorwaardelijke en concordante inlichtingen die van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstig zijn, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld, toezeggingen die dergelijke verwachtingen kunnen wekken (arrest van 14 maart 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, punten 24 en 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 111 Wanneer een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige maatregel van de Unie kan voorzien, kan hij zich daarentegen niet op het vertrouwensbeginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld (arrest van 14 maart 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, punt 26).
- 112 Voorts moet er, wat betreft het beroep op het vertrouwensbeginsel wegens het optreden van de Uniewetgever, aan worden herinnerd dat het Hof deze wetgever een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft toegekend wanneer van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en wanneer hij ingewikkelde beoordelingen moet maken (arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 57).
- 113 In casu moet worden vastgesteld dat de aan de EU-ETS deelnemende marktdeelnemers geen enkele toezegging is gedaan die had gerechtvaardigd dat bij deze marktdeelnemers een gewettigd vertrouwen was gewekt dat het aantal emissierechten in de loop van de handelsperioden niet zou veranderen.
- 114 Om te beginnen voorzien meerdere bepalingen van richtlijn 2003/87 uitdrukkelijk dat een aanpassing van de regels voor de EU-ETS nodig kan zijn, zoals verweerders opmerken.

- 115 Onder meer overweging 22 stelt dat deze richtlijn „zal worden geëvalueerd in het licht van de ontwikkelingen op dit gebied en om rekening te houden met de bij de uitvoering opgedane ervaring”.
- 116 Luidens de evaluatieclausule in artikel 9, derde alinea, van deze richtlijn „evalueert [de Commissie] [...] de lineaire factor en dient [zij] indien nodig na 2020 een voorstel in bij het Europees Parlement en bij de Raad, opdat uiterlijk in 2025 een besluit kan worden goedgekeurd”.
- 117 Artikel 29 van dezelfde richtlijn vermeldt uitdrukkelijk het geval waarin door de Commissie in een verslag aan het Parlement en aan de Raad wordt vastgesteld dat de koolstofmarkt niet naar behoren werkt, welk verslag zo nodig vergezeld kan gaan van voorstellen voor de verbetering ervan.
- 118 Vastgesteld zij echter dat geen van deze bepalingen de bevoegdheid tot optreden van de Uniewetgever tijdens de handelsperioden beperkt.
- 119 Voorts blijkt uit de verschillende wijzigingen die in richtlijn 2003/87 zijn aangebracht dat de beschikbaarheid van emissierechten gedurende een handelsperiode meermaals is gewijzigd bij wetgevings- en niet-wetgevingsbesluiten, die overigens niet door de Republiek Polen zijn betwist.
- 120 Zo is met artikel 1, punt 9, van richtlijn 2009/29, tot wijziging van artikel 9 van richtlijn 2003/87, de jaarlijkse lineaire vermindering van emissierechten „halverwege de periode van 2008 tot 2012” begonnen.
- 121 Artikel 1 van besluit 1359/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende wijziging van richtlijn 2003/87 ter verduidelijking van de bepalingen inzake de tijdstippen van de veilingen van broeikasgasemissierechten (PB 2013, L 343, blz. 1), dat artikel 10, lid 4, van richtlijn 2003/87 heeft gewijzigd, bepaalt dat „[w]anneer uit een beoordeling blijkt dat in afzonderlijke industriële sectoren er geen significante gevolgen te verwachten zijn voor sectoren of subsectoren die zijn blootgesteld aan een significant risico van koolstoflekkage, [...] de Commissie, teneinde de ordelijke werking van de markt te waarborgen, onder uitzonderlijke omstandigheden het tijdschema [kan] wijzigen voor de in artikel 13, lid 1, bedoelde periode die op 1 januari 2013 aanvangt. [...]”.
- 122 Tot slot was in artikel 1 van verordening nr. 176/2014 van de Commissie bepaald dat de hoeveelheid emissierechten die in een bepaald jaar van de periode 2014-2016 moest worden geveild, zou worden verminderd.
- 123 Zoals de advocaat-generaal in punt 42 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is noch bij de vaststelling van richtlijn 2003/87, noch bij de vaststelling van richtlijn 2009/29 tot wijziging daarvan, enige garantie gegeven dat de werking van de EU-ETS, zoals aanvankelijk beschreven, onveranderd moest blijven of pas kon worden gewijzigd tegen het einde van een periode.
- 124 Deze conclusie moet ook worden getrokken vanwege de specifieke kenmerken van de EU-ETS.
- 125 Allereerst is de EU-ETS, zoals in herinnering is gebracht in punt 112 van het onderhavige arrest, een complex systeem in het kader waarvan het Hof de wetgever van de Unie de mogelijkheid heeft toegekend om, wanneer hij deze regeling moet herstructureren, in etappen te werk gaan en van de opgedane ervaring uit te gaan (zie in die zin arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 57).
- 126 Vervolgens dient te worden benadrukt, zoals verweerders doen, dat de EU-ETS als belangrijkste instrument van het klimaatbeleid van de EU een permanent en niet in de tijd beperkt instrument is dat gedurende alle handelsperioden en daarna effecten sorteert.

- 127 De handelsperioden die zijn vastgesteld om de EU-ETS af te stemmen op de relevante internationale instrumenten, kunnen de wetgever niet verhinderen in dit instrument als zodanig in te grijpen, indien blijkt dat het niet langer mogelijk is met dit instrument de doelstellingen te verwezenlijken waarvoor het is ingesteld.
- 128 Derhalve vindt een uitlegging van richtlijn 2003/87 in die zin dat de wetgever de regels betreffende de EU-ETS pas aan het einde van een handelsperiode zou kunnen aanpassen, niet alleen geen grondslag in die richtlijn zelf, maar ook is zij in strijd met de rechtspraak van het Hof inzake de EU-ETS.
- 129 Tot slot moet, in antwoord op de door de Republiek Polen aangevoerde argumenten die in de punten 94 tot en met 96 van het onderhavige arrest zijn samengevat, eraan worden herinnerd dat het voorstel van de Commissie van 2014 een voorbereidende handeling is, die per definitie niet als definitief kan worden beschouwd. Een dergelijke handeling kon geen gegronde verwachtingen wekken, aangezien een eerste voorstel, gelet op de aard van het wetgevingsproces van de Unie, wordt verondersteld in de loop van dit proces te worden gewijzigd. Dit voorstel kan dus geen nauwkeurige en onvoorwaardelijke waarborg bieden in de zin van de in punt 110 van dit arrest genoemde rechtspraak.
- 130 Wat betreft de argumenten van de Republiek Polen met betrekking tot de verbintenissen die de Unie is aangegaan krachtens verordening nr. 176/2014, moet worden benadrukt dat deze verordening is vastgesteld in het kader van de uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie op het betrokken gebied, en niet kan worden uitgelegd als een waarborg dat de inhoud ervan door geen enkel wetgevend optreden zou komen te vervallen.
- 131 Bovendien blijkt duidelijk uit zowel het voorstel van de Commissie van 2014 als verordening nr. 176/2014, dat de betrokken instellingen zich zorgen maakten over de systematische onevenwichtigheid van de EU-ETS en voornemens waren passende maatregelen vast te stellen.
- 132 In dit verband heet het in overweging 3 van verordening nr. 176/2014 meer bepaald dat er „rekening [moet] worden gehouden met uitzonderlijke wijzigingen van de factoren die het evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van emissierechten bepalen”.
- 133 Het voorstel van de Commissie van 2014 gaat vergezeld van een effectbeoordeling waarin het structurele gebrek aan evenwicht wordt beschreven en wordt gewezen op de noodzaak om regelgevende maatregelen te nemen. Hierin zijn verschillende mogelijkheden tot ingrijpen onderzocht, waaronder die waarin een datum van inwerkingtreding van de MSR vóór 2021 wordt genoemd.
- 134 Bovendien was uiterlijk sinds de publicatie van het verslag over de toestand van de koolstofmarkt in 2012 bij het publiek bekend dat de EU-ETS een ernstige tekortkoming vertoonde in haar vermogen een prijssignaal af te geven. Dit verslag bevatte twee soorten maatregelen om de vastgestelde problemen op te lossen, te weten de herziening van het veilingschema als kortetermijnmaatregel, en voorts de goedkeuring van structurele maatregelen, onderverdeeld in zes opties, waaronder de optie om in de derde handelsperiode van de EU-ETS op permanente basis een bepaalde hoeveelheid emissierechten in te trekken.
- 135 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer niet kon verwachten dat de betreffende wetgeving ongewijzigd zou blijven en de betrokken instellingen geen enkele maatregel zouden treffen om het structurele gebrek aan evenwicht in de EU-ETS vóór 2020 te verhelpen.
- 136 In die omstandigheden moet het derde middel van het beroep ongegrond worden verklaard.

### *Vierde en vijfde middel*

#### *Argumenten van partijen*

- 137 Met haar vierde middel betoogt de Republiek Polen dat het bestreden besluit het evenredigheidsbeginsel schendt voor zover de hierin vastgestelde maatregelen niet voldoen aan het noodzakelijkheids criterium en de aan de EU-ETS deelnemende entiteiten buitensporig zware lasten opleggen.
- 138 De instelling van een MSR is geen noodzakelijke maatregel om, overeenkomstig de internationale verplichtingen van de Unie, tegen 2020 de doelstelling van de emissiereductie van 20 % te bereiken.
- 139 Verzoekster wijst erop dat het in de EU-ETS voorziene reductieniveau is vastgesteld door het totale voor de periode 2013-2020 toegelaten aantal emissierechten te bepalen. Bijgevolg worden de Unie en haar lidstaten, doordat de emissierechten die voor deze periode zijn toegewezen van de markt worden gehaald, gedwongen een hogere verminderingdoelstelling te verwezenlijken dan die welke thans internationaal zijn opgegeven in het kader van de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering.
- 140 Hieruit volgt dat het bestreden besluit niet voldoet aan het noodzakelijkheids criterium.
- 141 Het bestreden besluit is tevens onevenredig voor zover hierbij ondernemingen lasten worden opgelegd die niet absoluut noodzakelijk zijn om het door de Unie overeenkomstig haar internationale verplichtingen vastgestelde reductieniveau van 20 % te bereiken.
- 142 Met haar vijfde middel voert de Republiek Polen aan dat de gevolgen van het bestreden besluit niet naar behoren zijn onderzocht.
- 143 In de eerste plaats stelt deze lidstaat dat in de effectbeoordeling bij het voorstel van de Commissie van 2014 onvoldoende was nagegaan welke gevolgen het bestreden besluit zou hebben voor de lidstaten en de markt voor emissierechten. Dit onderzoek vertoont volgens verzoekster tal van hiaten ten aanzien van fundamentele aspecten, zoals de gevolgen van het bestreden besluit voor de arbeidsmarkt, het concurrentievermogen van het bedrijfsleven en de levensstandaard van de samenleving.
- 144 In de tweede plaats zijn de evaluaties die tijdens de onderhandelingen voorafgaand aan de vaststelling van het bestreden besluit zijn uitgevoerd, niet openbaar gemaakt en evenmin onderwerp geweest van een openbare raadpleging.
- 145 In de derde plaats hebben verweerders, door het voorstel van de Commissie van 2014 aanmerkelijk te wijzigen zonder een passende en volledige beoordeling te maken van de effecten van de voorgenomen wijzigingen, niet voldaan aan hun verplichting om deze effecten naar behoren te analyseren.
- 146 Verweerders en de interveniënten betwisten de argumenten die Republiek Polen heeft aangevoerd tot staving van het vierde en het vijfde middel.

#### *Beoordeling door het Hof*

- 147 Met haar vierde middel betoogt de Republiek Polen in wezen dat het bestreden besluit het evenredigheidsbeginsel schendt, omdat het tot gevolg heeft dat hogere emissiereductiedoelstellingen worden behaald dan die welke voortvloeien uit zowel de internationale verplichtingen van de Unie als richtlijn 2003/87.

- 148 Met het vijfde middel verwijt deze lidstaat in de eerste plaats de Commissie een subjectieve en onvolledige effectbeoordeling te hebben verricht, en in de tweede plaats het Parlement en de Raad op hun beurt niet de gevolgen te hebben beoordeeld van de door hen voorgenomen maatregelen, die afweken van de voorstellen waarvan de gevolgen door de Commissie waren beoordeeld. Deze lidstaat verwijt daarenboven het Parlement en de Raad geen openbare raadplegingen in de loop van het wetgevingsproces te hebben georganiseerd.
- 149 Deze twee middelen moeten gezamenlijk worden onderzocht.
- 150 Om te beginnen moet worden benadrukt dat in een technisch complexe situatie die voortdurend in beweging is, de wetgever van de Unie beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid, met name met betrekking tot de beoordeling van zeer ingewikkelde wetenschappelijke en technische feiten, om de aard en de omvang van de maatregelen die hij vaststelt te bepalen, terwijl de toetsing door de rechter van de Unie beperkt moet blijven tot de vraag of er bij de uitoefening van deze bevoegdheid geen sprake is geweest van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid, dan wel of de wetgever de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden. In die context kan de rechter van de Unie zijn beoordeling van de wetenschappelijke en technische feiten immers niet in de plaats stellen van die van de wetgever, aan wie het Verdrag die taak heeft toevertrouwd (arrest van 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punt 28).
- 151 Daarenboven geldt de ruime beoordelingsbevoegdheid van de wetgever van de Unie, waarvan de uitoefening dus door de rechter beperkt wordt getoetst, niet slechts voor de aard en de draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, maar tot op zekere hoogte ook voor de vaststelling van de basisgegevens (arresten van 7 september 2006, Spanje/Raad, C-310/04, EU:C:2006:521, punt 121, en 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punt 33).
- 152 Al heeft een dergelijke rechterlijke toetsing een beperkte draagwijdte, zij vereist echter dat de instellingen van de Unie die de betrokken handeling hebben vastgesteld, voor het Hof kunnen aantonen dat zij bij de vaststelling van de handeling hun beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk hebben uitgeoefend, wat veronderstelt dat rekening is gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden van de situatie welke die handeling heeft willen regelen (arresten van 7 september 2006, Spanje/Raad, C-310/04, EU:C:2006:521, punt 122, en 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punt 34).
- 153 Hieruit volgt dat die instellingen ten minste de basisgegevens waarmee rekening moest worden gehouden als grondslag voor de betwiste maatregelen van die handeling en waarvan de uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid afhing, moeten kunnen overleggen en duidelijk en ondubbelzinnig uiteenzetten (arrest van 7 september 2006, Spanje/Raad, C-310/04, EU:C:2006:521, punt 123).
- 154 In dit verband moet worden opgemerkt dat in het verslag over de toestand van de koolstofmarkt in 2012 een eerste basis is gelegd voor een benadering van het probleem van het overschot aan emissierechten in het kader van de EU-ETS en de mogelijke regelgevende oplossingen zijn onderzocht. Dit onderzoek is in januari 2014 gevolgd door de effectbeoordeling bij het voorstel van de Commissie van 2014.
- 155 Anders dan de Republiek Polen betoogt, blijkt uit deze beoordeling dat de Commissie in punt 6 ervan tot in detail de verschillende opties om het gebrek aan evenwicht waardoor de EU-ETS wordt gekenmerkt te verhelpen, alsmede de varianten van deze opties heeft onderzocht.
- 156 Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de Commissie, met name wat betreft de optie bestaande in de instelling van de MSR, in punt 7.1.3 van de effectbeoordeling ook meerdere gevallen heeft onderzocht waarin verschillende data voor de inwerkingtreding van deze reserve waren vooropgesteld, terwijl de criteria ter omschrijving van de drempelwaarden voor het in omloop brengen van emissierechten of hun opname in deze reserve zijn onderzocht in de punten 6.2.3.2 en 7.1.

- 157 Bovendien volgt uit deze beoordeling ook dat de Commissie uitvoerig onderzoek heeft gedaan naar een hele reeks economische en sociale aspecten die met de verschillende overwogen opties samenhangen.
- 158 Zo noemt punt 7.2.3 van deze effectbeoordeling conclusies over de invloed van de MSR op de prijs van de emissierechten. De punten 7.3 en 7.4 bevatten de overwegingen met betrekking tot de veiling en het concurrentievermogen. Punt 7.4.2 ervan is meer gericht op de mogelijke indirecte invloed op de prijs van de elektriciteit, terwijl punt 7.5 betrekking heeft op de sociale gevolgen en de gevolgen voor de arbeidsmarkt. Tot slot worden in punt 7.6 de gevolgen voor het milieu besproken.
- 159 Voorts moet eraan worden herinnerd dat een effectbeoordeling niet bindend is voor het Parlement of de Raad (arrest van 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punt 57).
- 160 Blijkens het aan het Hof overgelegde dossier heeft de wetgever ook rekening gehouden met andere bevindingen die in de loop van de onderhandelingen voorafgaand aan de vaststelling van het bestreden besluit bekend werden.
- 161 Meer bepaald heeft de Commissie ter ondersteuning van het debat in de Raad en het Parlement, op 25 juni 2014 een vergadering van deskundigen georganiseerd die was gewijd aan de invloed van de voorgenomen maatregelen op de markt en de werking van de MSR. Op 8 september 2014 heeft een debat over deze reserve plaatsgevonden, waarbij marktdeelnemers en nationale deskundigen betrokken waren. Tot slot heeft het Parlement op 5 november van dat jaar een workshop over de MSR georganiseerd, die openstond voor het publiek en in het kader waarvan ook aanvullende onderzoeken zijn gedaan over de datum dat deze reserve operationeel zou worden.
- 162 Bovendien blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat bij de bijeenkomsten van de Raad meerdere delegaties hun beoordeling van de gevolgen van verschillende opties hebben gepresenteerd in de vergaderingen van de groep „Milieu”. Zo zijn de beraadslagingen over het voorstel voor een besluit verrijkt met de feitelijke grondslag waarop de afgevaardigden van alle lidstaten zich hebben gebaseerd om hun standpunt tijdens deze bijeenkomsten vast te stellen.
- 163 Uit een en ander volgt dat het Parlement en de Raad tijdens de wetgevende procedure bij de daadwerkelijke uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid rekening hebben gehouden met de beschikbare wetenschappelijke gegevens.
- 164 Zoals verweerders hebben benadrukt, was een aantal door de instellingen van de Unie georganiseerde bijeenkomsten en workshops inzake de marktstabiliteitsreserve openbaar of werd ten minste de inhoud van deze bijeenkomsten en workshops openbaar gemaakt. Bovendien hebben tijdens de voorbereiding van het voorstel voor het besluit van de Commissie tevens openbare raadplegingen plaatsgevonden.
- 165 In ieder geval moet, zoals de Raad en het Parlement terecht betogen, erop worden gewezen dat het feit dat bepaalde raadplegingen niet openbaar waren, niet kan afdoen aan de wettigheid van het bestreden besluit, aangezien de wetgever de feiten die in de niet-openbare documenten waren vermeld of in niet-openbare vergaderingen waren genoemd niet terzijde hoefde te leggen.
- 166 Bovendien kan, zoals de advocaat-generaal in punt 54 van zijn conclusie heeft opgemerkt, het Parlement, de Raad of de Commissie niet worden verweten geen rekening te hebben gehouden met de vermeend specifieke situatie van de Republiek Polen met betrekking tot de koolstofmarkt.
- 167 Uit de rechtspraak van het Hof vloeit namelijk voort dat de wetgever geen rekening hoeft te houden met de specifieke situatie van een lidstaat wanneer een handeling van de Unie gevolgen heeft voor alle lidstaten, en veronderstelt dat, rekening houdend met de met de handeling nagestreefde doelstellingen, een evenwicht wordt gewaarborgd. Bijgevolg kan niet worden geoordeeld dat het evenredigheidsbeginsel wordt geschonden wanneer bij het streven naar een dergelijk evenwicht niet de

specifieke situatie van één enkele lidstaat, maar die van alle lidstaten in aanmerking wordt genomen (zie naar analogie arrest van 18 juni 2015, Estland/Parlement en Raad, C-508/13, EU:C:2015:403, punt 39).

- 168 Hieruit volgt dat de wetgever beschikte over voldoende gegevens, in de zin van de in de punten 152 en 153 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, voor het maken van de keuzen die in het bestreden besluit staan vermeld.
- 169 Wat meer specifiek het vierde middel betreft, inzake schending van het evenredigheidsbeginsel, moet eraan worden herinnerd dat dit beginsel deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht en vereist dat de middelen waarmee een Unierechtelijke bepaling de door de betrokken regelgeving nagestreefde legitieme doelstellingen beoogt te bereiken, geschikt zijn en niet verder gaan dan daartoe noodzakelijk is (arrest van 17 oktober 2013, Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 170 Het Hof heeft tevens benadrukt dat, wat het rechterlijk toezicht op deze voorwaarden betreft, zoals in punt 150 van het onderhavige arrest is vastgesteld, de Uniewetgever evenwel een ruime beoordelingsbevoegdheid moet worden toegekend op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarop hij complexe afwegingen moet maken. Bij zijn rechterlijk toezicht op de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid mag het Hof zijn beoordeling dan ook niet in de plaats stellen van die van de Uniewetgever. Het kan hooguit diens normatieve keuze afkeuren indien deze kennelijk onjuist is of indien de voordelen van die keuze niet in verhouding staan tot de nadelen die zij voor bepaalde marktdeelnemers meebrengt (arrest van 17 oktober 2013, Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 171 Zoals in het kader van de beoordeling van het eerste middel van het beroep in herinnering is gebracht, heeft het bestreden besluit tot doel de goede werking van de EU-ETS te waarborgen en richtlijn 2003/87 geschikter te maken om de door deze richtlijn nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken met ingang van de datum van inwerkingtreding van de MSR en zonder beperking in de tijd.
- 172 In het licht van deze doelstelling, en gelet op de gegevens waarover de betrokken instellingen beschikten op het moment dat zij optraden, kan de inhoud van de vastgestelde handeling niet op goede gronden worden betwist.
- 173 In het verslag over de toestand van de koolstofmarkt in 2012 was immers de structurele onevenwichtigheid in de EU-ETS aan het licht gekomen, die, met het oog op het herstel van de goede werking ervan, een ingrijpen van de wetgever noodzakelijk maakte. Om aan dit gebrek aan evenwicht een einde te maken, was het van essentieel belang het aantal emissierechten te verminderen. Zoals overweging 4 van het bestreden besluit vermeldt, zou echter een wijziging van de lineaire factor het overschot slechts geleidelijk hebben doen dalen, zodat de koolstofmarkt gedurende meer dan tien jaar met een overschot van ongeveer 2 miljard emissierechten had moeten blijven functioneren.
- 174 De instelling van een MSR, waarin de overtollige emissierechten tijdelijk worden opgenomen, vormde derhalve een passende oplossing om het aantal emissierechten te verminderen, zonder deze emissierechten in te trekken. Met deze oplossing kon ook, ten eerste, rekening worden gehouden met het geval waarin het evenwicht van het stelsel niet meer door een overschot aan emissierechten, maar door een tekort aan emissierechten in gevaar zou komen, aangezien was bepaald dat de reserve dan de daarin voorlopig opgenomen emissierechten op de markt zou brengen en kon, ten tweede, de veerkracht van de EU-ETS worden versterkt in reactie op grootschalige gebeurtenissen die het evenwicht tussen vraag en aanbod van emissierechten ernstig zouden kunnen verstoren.

- 175 Het in het bestreden besluit bepaalde mechanisme blijkt derhalve geschikt voor het nastreven van de doelstelling om de volatiliteit van de markt van de emissierechten te verminderen, zonder verder te gaan dan noodzakelijk was voor het bereiken ervan.
- 176 De door de Uniewetgever gemaakte normatieve keuze blijkt aldus niet kennelijk onjuist in de zin van de rechtspraak die is aangehaald in punt 170 van dit arrest.
- 177 Tot slot heeft de Republiek Polen niet aangetoond dat de nadelen die uit deze keuze voortvloeien onevenredig zijn in verhouding tot de voordelen zij voor het overige oplevert, wegens het ontbreken van een rechtstreekse band tussen de MSR en de vaststelling van de prijs van de emissierechten en voorts het feit dat het stabiliseren van de prijs van de emissierechten kennelijk onder de doelstelling van het bestreden besluit valt.
- 178 Gelet op een en ander dienen het vierde en het vijfde middel ongegrond te worden verklaard en dient bijgevolg het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

### **Kosten**

- 179 Krachtens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Republiek Polen in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van het Parlement en de Raad te worden verwezen in de kosten.
- 180 Voorts dragen, overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, als interveniërende partijen, hun eigen kosten.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) De Republiek Polen wordt verwezen in de kosten van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie.**
- 3) Het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen