



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 21 juni 2018\*

”Talan om ogiltigförklaring – Beslut (EU) 2015/1814 – Fastställande av rättslig grund – Beaktande av verkningarna av rättsakten – Föreligger inte – Artikel 192.1 FEUF – Artikel 192.2 första stycket c FEUF – Åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning – Principen om lojalt samarbete – Artikel 15 FEU – Europeiska rådets behörighet – Principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar – Proportionalitetsprincipen – Konsekvensbedömning”

I mål C-5/16,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 4 januari 2016,

**Republiken Polen**, företrädd av B. Majczyna och K. Rudzińska, båda i egenskap av ombud, biträdda av I. Tatarewicz, expert,

sökande,

mot

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

**Europeiska unionens råd**, företrädd av M. Simm, A. Sikora och K. Pleśniak, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Konungariket Danmark**, företrädd av M. Wolff, J. Nymann-Lindegren och C. Thorning, samtliga i egenskap av ombud,

**Förbundsrepubliken Tyskland**, företrädd av T. Henze, i egenskap av ombud,

**Konungariket Spanien**, företrädd av A. Gavela Llopis och M. A. Sampol Pucurull, båda i egenskap av ombud,

**Republiken Frankrike**, företrädd av D. Colas, G. de Bergues J. Traband, T. Deleuil och S. Ghiandoni, samtliga i egenskap av ombud,

**Konungariket Sverige**, företrädd av A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren och L. Swedenborg, samtliga i egenskap av ombud.

\* Rättegångsspråk: polska.

**Europeiska kommissionen**, företrädd av K. Herrmann, A. C. Becker, E. White och K. Mifsud-Bonnici, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

### DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna vice-ordföranden A. Tizzano, tillförordnad domare på andra avdelningen, A. Rosas (referent), C. Toader och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 juli 2017,

och efter att den 30 november 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Republiken Polen har i sin ansökan yrkat att domstolen ska ogiltigförklara Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/1814 av den 6 oktober 2015 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och om ändring av direktiv 2003/87/EG (EUT L 264, 2015, s. 1), (nedan kallat det angripna beslutet).

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Direktiv 2003/87*

- 2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87), antogs på grundval av artikel 175.1 EG (nu artikel 192.1 FEUF).
- 3 Genom direktiv 2003/87 har det införts ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen (nedan kallat systemet för utsläppshandel).
- 4 Systemet för utsläppshandel är i drift sedan den 1 januari 2005 i alla de länder som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och täcker omkring 45 procent av utsläppen av växthusgaser. Enligt artikel 13.1 i detta direktiv har den tredje handelsperioden, som för närvarande pågår, en löptid på 8 år, från år 2013 till år 2020 (nedan kallad den tredje handelsperioden).
- 5 I skälen 5 och 22 i direktiv 2003/87 anges följande:  
”(5) Gemenskapen och dess medlemsstater har enats om att gemensamt fullgöra sina åtaganden att minska de antropogena utsläppen av växthusgaser enligt Kyotoprotokollet, i enlighet med [rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar,

av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta (EGT L 130, 2002, s. 1)]. Detta direktivs syfte är att bidra till ett effektivare fullgörande av Europeiska gemenskapens och dess medlemsstaters åtaganden, genom en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter för växthusgaser, med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning.

...

(22) Detta direktiv är förenligt med Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar och med Kyotoprotokollet. Direktivet bör ses över mot bakgrund av utvecklingen på detta område och för att hänsyn skall kunna tas till erfarenheter i samband med genomförandet och till framsteg med övervakningen av växthusgasutsläpp.”

6 Artikel 1 i direktivet, med rubriken ”Syfte”, har följande lydelse:

”Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen ..., vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.

I detta direktiv föreskrivs också att minskningarna av växthusgasutsläppen ska ökas så att de bidrar till de minskningsnivåer som enligt vetenskapen anses nödvändiga för att undvika farliga klimatförändringar.

Detta direktiv innehåller även bestämmelser för bedömning och genomförande av ett striktare gemenskapsåtagande på mer än 20 %, som ska gälla efter det att gemenskapen ingått ett internationellt avtal om klimatförändringar som leder till större minskningar av växthusgasutsläppen än de som krävs enligt artikel 9, i enlighet med det åtagande på 30 % som bekräftades av Europeiska rådet i mars 2007.”

7 I artikel 9 i direktivet, med rubriken ”Sammanlagd kvantitet utsläppsrätter i gemenskapen”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Den sammanlagda kvantitet utsläppsrätter för gemenskapen som utfärdas varje år med början 2013, ska minska linjärt med början i mitten av perioden 2008–2012. Kvantiteten ska minska med en linjär faktor på 1,74 % jämfört med den genomsnittliga totala årliga kvantitet utsläppsrätter som utfärdas av medlemsstaterna i enlighet med kommissionens beslut om de nationella tilldelningsplanerna för perioden 2008–2012.

...”

8 Artikel 29 i direktivet har följande lydelse:

”Om kommissionen på grundval av de regelbundna rapporter om koldioxidmarknaden som avses i artikel 10.5 har belägg för att koldioxidmarknaden inte fungerar väl ska den lägga fram en rapport för Europaparlamentet och för rådet. Rapporten får vid behov åtföljas av förslag som syftar till att öka transparensen på koldioxidmarknaden och som innehåller åtgärder för att förbättra dess funktion.”

### *Direktiv 2009/29*

9 I skälen 3–5 i direktiv 2009/29 anges följande:

- ”(3) Vid Europeiska rådets möte i mars 2007 gjordes ett fast åtagande att till år 2020 minska gemenskapens sammanlagda växthusgasutsläpp med minst 20 % jämfört med nivåerna 1990, och med 30 % under förutsättning att andra industriländer åtar sig att minska sina utsläpp i liknande omfattning och att ekonomiskt mer framskridna utvecklingsländer bidrar på ett sätt som står i proportion till deras ansvar och respektive möjligheter. Till 2050 bör de globala växthusgasutsläppen ha minskats med minst 50 % jämfört med 1990 års nivåer. Alla ekonomiska sektorer bör bidra till att uppnå dessa utsläppsminskningar, även den internationella sjö- och luftfarten. ...
- (4) I sin resolution av den 31 januari 2008 om resultaten från Balikonferensen om klimatförändringar (COP 13 och COP/MOP 3) [EUT C 68 E, 2009, s. 13] påminde Europaparlamentet om sin ståndpunkt att de industrialiserade länderna bör åta sig att minska sina utsläpp av växthusgaser med minst 30 % senast 2020 och med 60–80 % senast 2050 jämfört med 1990 års nivåer. det förväntar sig ett positivt resultat av COP 15-förhandlingarna, som ska hållas i Köpenhamn 2009, bör EU börja arbeta mer krävande mål för att minska utsläppen senast 2020 och därefter och bör försöka se till att gemenskapsystemet efter 2013 möjliggör vid behov mer drastiska utsläppstak, som en del av unionens bidrag till ett framtida internationellt avtal om klimatförändringar ...
- (5) För att dessa långsiktiga mål ska kunna uppnås är det lämpligt att på ett förutsägbart sätt fastställa vilka utsläppsminskningar som krävs av de anläggningar som täcks av gemenskapsystemet. För att gemenskapens åtagande att minska sina växthusgasutsläpp med minst 20 % jämfört med utsläppsnivåerna 1990 ska kunna uppnås på ett kostnadseffektivt sätt, bör de utsläppsrätter som tilldelas dessa anläggningar senast 2020 ligga 21 % under deras utsläppsnivåer för 2005.”

### *Förordning (EU) nr 176/2014*

10 I skäl 3 i kommissionens förordning (EU) nr 176/2014 av den 25 februari 2014 om ändring av förordning (EU) nr 1031/2010 i syfte att särskilt fastställa vilka volymer utsläppsrätter för växthusgaser som ska auktioneras ut 2013–2020 (EUT L 56, 2014, s. 11) anges följande:

”Hänsyn bör tas till exceptionella förändringar när det gäller balansen mellan efterfrågan och tillgången på utsläppsrätter, i synnerhet den förnyade ekonomiska avmattningen, samt tillfälliga aspekter som direkt hänger samman med övergången till fas 3, inklusive ökande utnyttjade volymer utsläppsrätter som gäller för den andra handelsperioden för efterlevnad under denna period, de ökande volymerna av certifierade utsläppsminskningar och utsläppsminskningenheter från utsläppsminskingsprojekt inom mekanismen för ren utveckling eller som omfattas av gemensamma genomförandebestämmelser för överlämning av utsläppsrätter från verksamhetsutövare inom systemet, monetarisering av utsläppsrätter från reserven för nya deltagare för den tredje handelsperioden för stöd till demonstrationsprojekt för avskiljning och lagring av koldioxid och för innovativa tekniker för förnybar energi (NER300) enligt [kommissionens beslut 2010/670/EU av den 3 november 2010 om kriterier och åtgärder för finansiering av kommersiella demonstrationsprojekt som syftar till miljösäker avskiljning och geologisk lagring av CO<sub>2</sub> samt demonstrationsprojekt för innovativa tekniker för förnybar energi inom ramen för det system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen som infördes genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 290, 2010, s. 39)] samt frigörande av utsläppsrätter som inte behövs i reserver för nya deltagare för den andra handelsperioden. Även om alla dessa faktorer har olika grader av osäkerhet är det viktigt att i tid fastställa lämpliga korrigeringar av de årliga volymer som ska auktioneras ut 2014–2020.”

11 I artikel 1 i denna förordning föreskrivs följande:

”[Förordning (EU) nr 1031/2010 av den 12 november 2010 om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med direktiv 2003/87 (EUT L 302, 2010, s. 1),] ska ändras på följande sätt:

1) Efter artikel 10.2 andra stycket ska följande stycken läggas till:

’Den volym utsläppsrätter som ska auktioneras ut i enlighet med första eller andra stycket ett visst år under perioden 2014–2016 ska minskas med den kvantitet utsläppsrätter för året i fråga som anges i den andra kolumnen i tabellen i bilaga IV till denna förordning.’

...”

#### ***Europeiska rådets slutsatser av den 23 och den 24 oktober 2014***

12 Den 23 och den 24 oktober 2014 antog Europeiska rådet slutsatser om ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 (EUCO 169/14) (nedan kallade Europeiska rådets slutsatser 2014).

13 Punkt 2 i dessa slutsatser har följande lydelse:

”Europeiska rådet godkände ett bindande EU-mål på en minst 40-procentig intern minskning av växthusgasutsläppen jämfört med 1990 senast 2030. Därvid ska följande gälla:

...

[Systemet för utsläppshandel]

2.3 Ett välfungerande, reviderat utsläppshandelssystem med ett instrument för stabilisering av marknaden i linje med kommissionens förslag blir det huvudsakliga europeiska instrumentet för att uppnå detta mål. Den årliga faktorn för sänkning av taket för högsta tillåtna utsläpp kommer att ändras från 1,74 % till 2,2 % från och med 2021.

...”

#### ***Det angripna beslutet***

14 Den 6 oktober 2015 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd det angripna beslutet, som rör upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet (nedan kallad reserven för marknadsstabilitet).

15 I skälen 1, 2, 4, 5 och 8 i det angripna beslutet anges följande:

”(1) Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG upprättas ett [system för utsläppshandel] ... i syfte att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt främja minskade utsläpp av växthusgaser.

(2) Enligt [Europeiska rådets slutsatser 2014] ... kommer ett välfungerande, reviderat [system för utsläppshandel] med ett instrument för stabilisering av marknaden att bli det huvudsakliga europeiska instrumentet för att uppnå unionens mål för en minskning av växthusgasutsläppen.

...

(4) Kommissionens rapport till Europaparlamentet och till rådet om tillståndet för den europeiska koldioxidmarknaden 2012 identifierade behovet av åtgärder för att rätta till strukturell obalans mellan tillgång och efterfrågan. Enligt konsekvensbedömningen för 2030 års klimat- och energipolitiska ram förväntas denna obalans fortsätta, och skulle inte åtgärdas tillräckligt genom en anpassning av den linjära utvecklingen till ett striktare mål inom den ramen. En ändring av den linjära faktorn ändrar endast gradvis det antalet utsläppsrätter som ska tilldelas i hela unionen (utsläppstaket för [systemet för utsläppshandel]). Överskottet skulle därmed också minska endast gradvis, och verksamheten på marknaden skulle behöva fortsätta under mer än ett decennium med ett överskott på runt 2 miljarder utsläppsrätter eller mer, vilket hindrar [systemet för utsläppshandel] från att skapa nödvändiga incitament för en kostnadseffektiv minskning av koldioxidutsläppen och från att vara en drivkraft för koldioxidsnål innovation som bidrar till ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

(5) För att komma till rätta med det problemet och göra [systemet för utsläppshandel] mer motståndskraftigt med avseende på obalanser mellan tillgång och efterfrågan så att det kan fungera på en ordnad marknad bör en reserv för marknadsstabilitet ... upprättas 2018 och användas från och med 2019. Reserven kommer också att öka synergierna med annan klimat- och energipolitik. För att behålla så stor förutsägbarhet som möjligt bör klara regler införas för att placera utsläppsrätter i, och ta ut dem från, reserven. ...

...

(8) Det planerade återinförandet av 300 miljoner utsläppsrätter 2019 och av 600 miljoner utsläppsrätter 2020, som fastställs i kommissionens förordning (EU) nr 176/2014, skulle undergräva reservens syfte, vilket är att rätta till strukturell obalans mellan tillgång och efterfrågan. Således bör dessa 900 miljoner utsläppsrätter inte auktioneras ut 2019 och 2020 utan bör i stället placeras i reserven.”

16 I artikel 1 i beslutet, som har rubriken ”Reserv för marknadsstabilitet”, föreskrivs följande:

”1. En reserv för marknadsstabilitet ska upprättas 2018, och utsläppsrätter ska placeras i reserven från och med den 1 januari 2019.

2. De 900 miljoner utsläppsrätter som räknas av från auktionsvolymerna under perioden 2014–2016, såsom fastställs i förordning (EU) nr 176/2014 enligt artikel 10.4 i direktiv 2003/87/EG, ska inte läggas till de volymer som ska auktioneras ut 2019 och 2020, utan ska i stället placeras i reserven.

3. De utsläppsrätter som inte tilldelats anläggningarna enligt artikel 10a.7 i direktiv 2003/87/EG och utsläppsrätter som inte tilldelats anläggningar på grund av tillämpningen av artiklarna 10a.19 och 10a.20 i det direktivet ska placeras i reserven 2020. Kommissionen ska se över direktiv 2003/87/EG i fråga om dessa utsläppsrätter som inte tilldelats och, om så är lämpligt, lägga fram ett förslag till Europaparlamentet och rådet.

4. Kommissionen ska offentliggöra det totala antalet utsläppsrätter i omlopp varje år, senast den 15 maj påföljande år. ...

5. Varje år ska ett antal utsläppsrätter motsvarande 12 % av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp, enligt det senaste offentliggörandet såsom avses i punkt 4 i den här artikeln, räknas av från de auktionsvolymer som ska auktioneras ut av medlemsstaterna enligt artikel 10.2 i direktiv 2003/87/EG och placeras i reserven under en period på 12 månader med start den 1 september det året, såvida inte det antal utsläppsrätter som ska placeras i reserven skulle vara lägre än 100 miljoner. Under det första år som reserven används ska 8 % av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp, enligt det senaste offentliggörandet, också placeras i reserven mellan den 1 januari och den 1 september det året (motsvarande 1 % för varje kalendermånad).

Utan att det påverkar det totala antal utsläppsrätter som ska räknas av enligt denna punkt fram till den 31 december 2025 ska de utsläppsrätter som avses i artikel 10.2 första stycket b i direktiv 2003/87/EG inte beaktas vid fastställandet av medlemsstaternas andelar som bidrar till det totala antalet.

6. Om det totala antalet utsläppsrätter i omlopp något år är lägre än 400 miljoner ska 100 miljoner utsläppsrätter tas ut från reserven och läggas till den volym utsläppsrätter som ska auktioneras ut av medlemsstaterna enligt artikel 10.2 i direktiv 2003/87/EG. Om det finns färre än 100 miljoner utsläppsrätter i reserven ska samtliga utsläppsrätter i reserven tas ut enligt denna punkt.

7. Om, under något år, punkt 6 i den här artikeln inte är tillämplig och åtgärder vidtas i enlighet med artikel 29a i direktiv 2003/87/EG ska 100 miljoner utsläppsrätter tas ut från reserven och läggas till den volym utsläppsrätter som ska auktioneras ut av medlemsstaterna enligt artikel 10.2 i direktiv 2003/87/EG. Om det finns färre än 100 miljoner utsläppsrätter i reserven ska samtliga utsläppsrätter i reserven tas ut enligt denna punkt.

...”

### **Bakgrund till tvisten**

- 17 I november 2012 utarbetade kommissionen en rapport till Europaparlamentet och rådet med rubriken ”Tillståndet för den europeiska koldioxidmarknaden 2012” (COM(2012) 652 final) (nedan kallad rapporten om tillståndet för koldioxidmarknaden 2012) och fann att systemet för utsläppshandel i början av den tredje handelsperioden kännetecknades av en växande strukturell obalans mellan tillgång och efterfrågan på utsläppsrätter, vilket ledde till ett överskott på omkring 2 miljarder utsläppsrätter.
- 18 För att komma till rätta med denna obalans lade kommissionen den 22 januari 2014 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och om ändring av direktiv 2003/87/EG (COM(2014) 20 final) (nedan kallat kommissionens förslag 2014).
- 19 I den konsekvensbedömning som åtföljde förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för EU:s utsläppshandelssystem för handel med utsläppsrätter för växthusgaser och om ändring av direktiv 2003/87/EG, SWD(2014) 017 final (nedan kallad konsekvensbedömning) uppgav kommissionen att detta strukturella överskott av utsläppsrätter i systemet för utsläppshandel, som hade ökat snabbt mellan åren 2008 och 2012, skulle kunna hindra systemet från att uppnå sina långsiktiga mål på ett kostnadseffektivt sätt, såvida inte lagstiftningsåtgärder vidtogs.
- 20 Kommissionens förslag från 2014 har behandlats av rådet och dess förberedande organ vid ett antal möten mellan slutet av januari 2014 och maj 2015. Förhandlingarna med Europaparlamentet utmynnade i det angripna beslutet den 6 oktober 2015.

### **Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen**

- 21 Republiken Polen yrkar att domstolen ska
  - ogiltigförklara det angripna beslutet, och
  - förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 22 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska

- ogilla talan i dess helhet, och
  - förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 23 Genom beslut av den 1 juni 2016 tilläts Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Danmark, Republiken Frankrike, Konungariket Spanien och Europeiska kommissionen att intervensera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden. Konungariket Sverige tilläts intervensera till stöd för rådets slutsatser av samma dag.

### Prövning av talan

#### *Den första grunden: Åsidosättande av artikel 192.1 FEUF, jämförd med artikel 192.2 första stycket c FEUF*

#### *Parternas argument*

- 24 Republiken Polen har gjort gällande att det angripna beslutet strider mot artikel 192.1 FEUF jämförd med artikel 192.2 första stycket c FEUF, eftersom det antogs i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, trots att beslutet utgör en åtgärd som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning, i den mening som avses i sistnämnda bestämmelse. I enlighet med artikel 192.2 första stycket FEUF, ska ett sådant beslut antas av rådet enhälligt, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande.
- 25 Republiken Polen har för det första hävdade att det följer av ordalydelsen av artikel 192.2 första stycket c FEUF att valet av denna bestämmelse som rättslig grund ska föregås av en bedömning av de konkreta effekterna som följer av genomförandet av de miljöåtgärder som föreskrivs i rättsakten i fråga, och inte de mål som eftersträvas med den.
- 26 Republiken Polen har erinrat om att artikel 192.2 första stycket c FEUF, enligt dess ordalydelse, avser "åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning" och inte åtgärder som utformats för att ha en väsentlig inverkan på valet. Om det godtogs att valet av denna bestämmelse som rättslig grund inte kan göras på grundval av en bedömning av en åtgärds konkreta effekter, så skulle det särskilda förfarande som föreskrivs i den bestämmelsen bli verkningslöst. Vidare skulle den omständigheten, att upphovsmannen till ett förslag till rättsakt förklarar att denne inte avser att påverka en medlemsstats val mellan olika energikällor, vara tillräckligt för att det inte ska vara nödvändigt att tillämpa ett särskilt lagstiftningsförfarande.
- 27 Republiken Polen anser inte att denna bedömning strider mot domstolens praxis om val av rättslig grund. Det framgår till exempel av domen av den 23 februari 1999, parlamentet/rådet (C-42/97, EU:C:1999:81, punkt 63) och dom av den 12 december 2002, kommissionen/rådet (C-281/01, EU:C:2002:761, punkterna 40 och 41), att verkningarna av en rättsakt är en av de faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning.
- 28 För det andra har Republiken Polen gjort gällande att det angripna beslutet, med hänsyn till den allmänna energisituationen i Polen, väsentligt påverkar valet av energikällor och den allmänna strukturen hos landets energiförsörjning.
- 29 I detta avseende har Republiken Polen gjort gällande att dess beroende av fossila bränslen är synnerligen starkt och att mer än 83 procent av landets elektricitet produceras med hjälp av stenkolk och brunkolk. Införandet av reserven för marknadsstabilitet skulle höja priset på utsläppsätter, vilket oundvikligen skulle leda till en förändring av energisektorn i den medlemsstaten. I förevarande fall



skulle användningen av naturgas gradvis öka för att år 2035 uppgå till 700 procent i förhållande till den nuvarande användningen. Utan reserven för marknadsstabilitet skulle den polska energisektorn fortsätta att i huvudsak vara baserad på brunkol och stenkol. Dessutom skulle användningen av naturgas vara mycket högre än den nuvarande nationella utvinningen av denna råvara, vilket skulle medföra en ökning av importvolymen och därmed påverka Republiken Polens säkerhet vad gäller energiförsörjning.

- 30 Enligt denna medlemsstat skulle upprättandet av reserven för marknadsstabilitet leda till en höjning av priset på utsläppsrätter, vilket även leder till en förändring i konkurrenskraften för olika kraftverk och i strukturen av den nationella elproduktionen samt en minskad konkurrenskraft inom energisektorn och i den polska ekonomin.
- 31 För att visa på det angripna beslutets effekter på Republiken Polens egen energimix, har denna stat till sin replik fogat ett dokument med rubriken ”Analys av den inverkan som en reserv för marknadsstabilitet [enligt beslut 2015/1814] har på Polens energimix”, som utarbetats av Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania emisjami (nationellt centrum för balansering och förvaltning av utsläpp, Polen).
- 32 För det tredje har Republiken Polen gjort gällande att det under alla omständigheter följer direkt av konsekvensbedömningen som åtföljde kommissionens förslag från 2014, att kampen mot obalansen mellan tillgång och efterfrågan på marknaden för utsläppsrätter är ett instrumentellt mål i det angripna beslutet, som i själva verket avser att fastställa priset på utsläppsrätter på en lämplig nivå. Detta pris ska sedan dirigera medlemsstaterna i riktning mot förnybar energi eller bränslen med lägre koldioxidutsläpp och därmed leda till en förändring i strukturen hos deras energiförsörjning, genom diversifiering och minskning av andelen energi från fossila bränslen.
- 33 Härav följer att korrigeringen av den nuvarande obalansen på marknaden, genom en höjning av priset på utsläppsrätter, borde bidra till att uppnå det angripna beslutets huvudsakliga mål, vilket består i att utveckla medlemsstaternas energimix, vilket i sin tur bekräftar att det angripna beslutet borde ha antagits på grundval av artikel 192.2 första stycket c FEUF.
- 34 Som svar på rådets argument, att prisändringen inte ålägger aktörerna att ta en viss ställning, eftersom dessa fortfarande har möjlighet att antingen köpa utsläppsrätter, minska utsläppen eller övervältra kostnaderna på sina kunder, har Republiken Polen gjort gällande att dessa aktörer, på en fungerande grossistmarknad för energi, har begränsade möjligheter att övervältra kostnaderna på kunderna. Detta övervältrande skulle kunna ske under en kortare period men på längre sikt måste den aktör som använder sig av kol antingen börja konkurrera med andra operatörer, vilka använder till exempel naturgas, genom lägre produktionskostnader, eller avstå från användningen av kol till förmån för andra energikällor för att få kontroll över ökningen av kostnaderna för energiproduktionen.
- 35 Republiken Polen har slutligen bestritt de svarande institutionernas argument avseende den minskade betydelsen av förbränningsanläggningar i samtliga medlemsstater som omfattas av systemet för utsläppshandel på grund av den ständiga utvidgningen av tillämpningsområdet för direktiv 2003/87. Uppgifter från Europeiska miljöbyrån (EEA) visar dels att andelen bränsleutsläpp inte har ändrats nämnvärt under de första åren av den tredje handelsperioden, dels att dessa utsläpp i Polen ligger kraftigt över genomsnittet i förhållande till samtliga dessa medlemsstater.
- 36 Rådet och parlamentet har, med stöd av intervenienterna, gjort gällande att den första grunden ska underkännas.

### *Domstolens bedömning*

- 37 För att pröva denna grund påpekar domstolen, i likhet med vad rådet och parlamentet med rätta har angett, att den i sin dom av den 30 januari 2001 Spanien/rådet (C-36/98, EU:C:2001:64) har undersökt karaktären av undantaget i artikel 192.2 första stycket FEUF, i samband med tolkningen av artikel 130 S.2 första stycket andra strecksatsen i EG-fördraget, vilken motsvarar artikel 192.2 första stycket b andra strecksatsen FEUF.
- 38 Domstolen slog i detta mål fast att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll (dom av den 30 januari 2001, Spanien/rådet, C-36/98, EU:C:2001:64, punkterna 58 och 59, och dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 39 Även om det mål som gav upphov till domen av den 30 januari 2001, Spanien/rådet (C-36/98, EU:C:2001:64), rörde det undantag som föreskrivs i artikel 192.2 första stycket b FEUF, ska samma resonemang föras vad beträffar bestämmelserna i artikel 192.2 första stycket c FEUF. Det framgår således av denna rättspraxis att valet av artikel 192.2 första stycket c FEUF som rättslig grund inte får göras mot bakgrund av andra omständigheter än dem som domstolen har beaktat i sin fasta praxis.
- 40 Den omständigheten att ordalydelsen i artikel 130 S.2, första stycket andra strecksatsen i EG-fördraget, när domstolen meddelade sin dom, innehöll ordet ”avser”, och inte ordet ”påverkar”, ger inte anledning att ifrågasätta de slutsatser som kan dras med avseende på förevarande mål. Det framgår nämligen av domstolens resonemang i nämnda dom att den tolkat dessa båda ord som att de i stort sett har samma innebörd, såsom framgår av punkt 52 i samma dom, där det anges att artikel 130 S.2 första stycket andra strecksatsen i EG-fördraget avser åtgärder som påverkar medlemsstatens territorium och mark samt deras vattenresurser som sådana.
- 41 Eftersom det för att få en bild av de verkliga och konkreta effekterna av en lagstiftningsåtgärd är nödvändigt att göra en bedömning av dessa effekter efter att åtgärden vidtagits, borde lagstiftarens val baseras på antaganden avseende den sannolika effekten av en sådan åtgärd. Sådana antaganden är till sin natur spekulativa och de kan inte på något sätt anses som objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, i den mening som avses i den rättspraxis som omnämns i punkt 38 i denna dom.
- 42 Domstolen konstaterar således att bedömningen av hur en unionsakt påverkar energipolitiken i en medlemsstat inte utgör en omständighet som ska bedömas utifrån faktorer som går utanför syftet med eller innehållet i denna rättsakt eller på ett sätt som innebär avsteg från dessa hänsyn.
- 43 Såsom rådet har påpekat bör det dessutom noteras att artikel 192.2 FEUF måste läsas tillsammans med artikel 191 FEUF, vilken syftar till att ge unionen en roll i bevarandet av miljön och i kampen mot klimatförändringarna, bland annat genom att ingå och uppfylla internationella åtaganden i detta syfte.
- 44 Eftersom åtgärder som vidtas i detta syfte påverkar energisektorn i medlemsstaterna, skulle en extensiv tolkning av artikel 192.2 första stycket c FEUF kunna leda till att ett särskilt lagstiftningsförfarande som har karaktären av ett undantag som föreskrivs i FEU i stället blir huvudregel.
- 45 Ett sådant resultat är emellertid inte förenligt med domstolens praxis, enligt vilken bestämmelser som utgör undantag från en princip ska tolkas restriktivt (se, analogt, dom av den 10 juni 2010, Bruno m.fl., C-395/08 och C-396/08, EU:C:2010:329, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

- 46 Härav följer att artikel 192.2 första stycket c FEUF enbart kan utgöra rättslig grund för en unionsrättsakt om det av syftet med och innehållet i akten framgår att det huvudsakliga resultat som eftersträvas med denna rättsakt är att väsentligt påverka en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning.
- 47 Vad gäller Republiken Polens argument, att det särskilda förfarandet i denna bestämmelse skulle kunna kringgås genom att upphovsmannen till ett förslag till rättsakt anger att dess syfte inte är att påverka en medlemsstats val mellan olika energikällor, noterar domstolen att inte bara målet med utan även innehållet i den antagna rättsakten utgör en viktig beståndsdel i kontrollen av huruvida den rättsliga grunden för rättsakten är lämplig.
- 48 Mot bakgrund av vad som anförts ovan är det nödvändigt att pröva huruvida valet av den rättsliga grunden för det angripna beslutet är lämpligt mot bakgrund av beslutets syfte och innehåll.
- 49 Inledningsvis konstaterar domstolen att det angripna beslutet är direkt kopplat till direktiv 2003/87. Enligt rättspraxis måste frågan, vilken rättslig grund en rättsakt ska ha, emellertid avgöras utifrån rättsaktens egna mål och innehåll och inte med hänsyn till den rättsliga grund som valts beträffande andra unionsrättsakter som i förekommande fall har liknande särdrag (dom den 10 januari 2006, kommissionen/parlamentet, C-178/03, EU:C:2006:4, punkt 55). Följaktligen, och som Republiken Polen med rätta har påpekat, ska prövningen av den rättsliga grunden för det angripna beslutet göras självständigt i förhållande till den rättsliga grunden för direktiv 2003/87.
- 50 Vad gäller syftet med det angripna beslutet erinrar domstolen om de skäl som ligger bakom beslutets antagande.
- 51 I likhet med vad som framgår av skälen till kommissionens förslag från år 2014 och såsom redovisats i punkterna 17 och 18 i denna dom, kännetecknades systemet för utsläppshandel, i början av den tredje handelsperioden, av en stor obalans mellan tillgång och efterfrågan på utsläppsrätter.
- 52 Denna obalans beror framför allt på bristande överensstämmelse mellan å ena sidan utbudet av utsläppsrätter som ska auktioneras ut, vilket är ett utbud som fastställs strikt, och å andra sidan efterfrågan på utsläppsrätter, som är rörlig och som påverkas av konjunkturcykler, priser på fossila bränslen och andra faktorer. Även om en svagare efterfrågan vanligtvis går hand i hand med minskad tillgång på EU:s koldioxidmarknad, gäller inte detsamma för tillgången på utsläppsrätter som ska auktioneras ut, på grund av de gällande reglerna.
- 53 Såsom framhålls i förslaget liksom i skäl 4 i det angripna beslutet så skulle ett så stort överskott kunna äventyra den stimulanseffekt som inrättandet av ett operativt system för utsläppshandel var avsett att ge, och allvarligt reducera möjligheterna att i ett senare skede uppnå de mål som uppställts med detta system.
- 54 I skäl 5 i det angripna beslutet anges således att "[f]ör att komma till rätta med det problemet och göra [systemet med utsläppshandel] mer motståndskraftigt med avseende på obalanser mellan tillgång och efterfrågan så att det kan fungera på en ordnad marknad bör en reserv för marknadsstabilitet ... upprättas 2018 och användas från och med 2019".
- 55 I skäl 8 i samma beslut anges också att syftet med reserven för marknadsstabilitet är "att rätta till strukturell obalans mellan tillgång och efterfrågan".
- 56 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 22 i sitt förslag till avgörande antogs således det angripna beslutet endast för att komma till rätta med denna "strukturella obalans" som konstaterats sedan 2012.

- 57 Vad gäller innehållet i detta beslut erinrar domstolen om att reserven för marknadsstabilitet är utformad som en kvantitativ mekanism genom vilken antalet utsläppsrätter som ska auktioneras ut justeras automatiskt, beroende på ett antal kriterier som anges i detalj i artikel 1 i samma beslut.
- 58 Såsom framgår av nämnda artikel 1 kan reserven fungera på två olika sätt, antingen genom att blockera inträdet på marknaden för utsläppsrätter eller, vid för litet utbud, genom att frigöra en del av de utsläppsrätter som placerats i reserven. Reservan för marknadsstabilitet leder således till att utbudet av utsläppsrätter på marknaden stabiliseras, utan att ytterligare utsläppsrätter tillförs eller återkallas definitivt.
- 59 Enligt artikel 1.4 i det angripna beslutet sker överföringar till eller från reserven för marknadsstabilitet på grundval av uppgifter avseende den årliga nivån på utbudet av utsläppsrätter på marknaden, vilka offentliggörs av kommissionen.
- 60 Såväl syftet med beslutet som dess innehåll visar således att reserven för marknadsstabilitet utformats som ett verktyg för att i första hand råda bot på de aktuella obalanserna och i andra hand göra systemet för utsläppshandel mer motståndskraftigt mot eventuella framtida händelser i stor skala som allvarligt kan störa balansen mellan tillgång och efterfrågan på utsläppsrätter.
- 61 Detta kan närmast beskrivas som ett riktat ingripande från lagstiftarens sida för att rätta till en strukturell svaghet i systemet för utsläppshandel. Denna svaghet skulle annars kunna hindra systemet från att fungera som ett incitament för investeringar som görs för att minska koldioxidutsläppen på ett kostnadseffektivt sätt, och för att hindra detta system från att vara en drivkraft för koldioxidsnåla innovationer som bidrar till kampen mot klimatförändringarna.
- 62 Mot bakgrund av ovanstående framgår det inte av bedömningen av syftet med och innehållet i det angripna beslutet, att det resultat som i första hand eftersträvas med denna rättsakt är att väsentligt påverka en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning, och innebär att valet av artikel 192.1 FEUF som rättslig grund för beslutet i så fall var felaktigt med hänsyn till den rättsliga grund som erbjuds i artikel 192.2 första stycket c FEUF.
- 63 Vad beträffar Republiken Polens argument, att det angripna beslutets huvudsakliga mål är att utveckla medlemsstaternas energimix genom att höja priset på utsläppsrätter, påpekar domstolen att systemet för utsläppshandel, såsom framgår av såväl bestämmelserna som systematiken i direktiv 2003/87, har utformats som ett kvantitativt verktyg genom vilket ett på förhand bestämt antal utsläppsrätter har utfärdats i syfte att uppnå det eftersträfvade miljömålet, vilket enligt artikel 1 i direktivet är att "på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser". Domstolen påpekar även att systemet inte ingriper direkt för att fastställa ett pris på utsläppsrätter, eftersom priset enbart bestäms mot bakgrund av marknadskrafterna, bland annat på grundval av utbudet av utsläppsrätter, kombinerat med den flexibilitet som uppnås genom möjligheten till byteshandel. Den prissignal som således skapas på unionsnivå är tänkt att påverka investerarnas operativa och strategiska beslut.
- 64 Det bör emellertid noteras, i likhet med vad de svarande institutionerna har angett, att marknadspriset på utsläppsrätter inte har någon inverkan på reserven för marknadsstabilitet, vilken per definition förblir neutral i detta avseende.
- 65 Med tanke på utformningen av detta system, och bland annat det faktum att reserven kan antingen blockera utsläppsrätter på marknaden eller frigöra vissa, är den sannolika effekten av reserven att priset på koldioxidutsläppen snarare stabiliseras än ökar.
- 66 På grund av att den sammanlagda mängden utsläppsrätter i systemet för utsläppshandel emellertid minskar med en årlig linjär faktor, är det emellertid en logisk följd att priset successivt ökar med tiden.

- 67 Eftersom det angripna beslutet korrigerar en strukturell svaghet i systemet för utsläppshandel, bidrar det till att systemet ger en prissignal för koldioxidutsläpp på EU-nivå, vilket gör att unionen kan nå sina mål vad gäller minskade utsläpp. Beslutet kommer också helt logiskt att leda till en ökning av priserna på utsläppsätter i framtiden.
- 68 Domstolen konstaterar dock att denna inverkan endast är en indirekt följd av den nära kopplingen mellan det angripna beslutet och direktiv 2003/87.
- 69 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 24 i sitt förslag till avgörande, hade unionslagstiftaren, med tanke på att reserven för marknadsstabilitet enbart är utformad som ett tillägg eller en korrigerande av systemet för utsläppshandel, fog för att grunda det angripna beslutet på artikel 192.1 FEUF.
- 70 Under dessa omständigheter finns det inget behov av att bedöma det angripna besluts påstådda effekter på Republiken Polens energimix.
- 71 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

***Den andra grunden: Åsidosättande av rådets befogenheter enligt artikel 15 FEU och av skyldigheten till lojalt samarbete***

*Parternas argument*

- 72 Republiken Polen har, i huvudsak, gjort gällande att Europeiska rådet, i dess slutsatser från 2014, fastställt år 2021 som tidpunkt för ikraftträdande av reserven för marknadsstabilitet.
- 73 Genom att flytta fram denna tidpunkt två år, i enlighet med artikel 1.1 i det angripna beslutet, har svarandeinstitutionerna emellertid åsidosatt Europeiska rådets befogenheter och ifrågasatt dess behörighet att fastställa de politiska riktlinjerna för genomförandet av unionsrätten, såsom garanteras i artikel 15 FEU.
- 74 Republiken Polen har gjort gällande att ändringen av tidpunkten för genomförandet av reserven för marknadsstabilitet även strider mot principen om lojalt samarbete, eftersom det angripna beslutet innehåller en grundläggande del som inte är förenlig med Europeiska rådets slutsatser.
- 75 Svarandena och intervenienterna har bestritt dessa argument.

*Domstolens bedömning*

- 76 Den andra grunden för talan består av två delgrunder som avser dels åsidosättande av Europeiska rådets befogenheter, vilka fastställs i artikel 15 FEU, dels åsidosättande av principen om lojalt samarbete.
- 77 Republiken Polens första delgrund bygger i huvudsak på en bokstavstolkning av punkt 2.3 i Europeiska rådets slutsatser från 2014, enligt vilken rådet har fastställt år 2021 som tidpunkt för ikraftträdandet av reserven för marknadsstabilitet.
- 78 I detta avseende konstaterar domstolen att nämnda punkt 2.3, i den franska lydelsen, anger följande: ”un ut système d’échange de quotas d’émission efficace et réformé, doté d’un instrument visant à stabiliser le marché, conformément à la proposition de la Commission, constituer le principal instrument de [l’Union] pour atteindre cet objectif; le facteur annuel de réduction du plafond d’émissions maximales autorisées sera modifié, passant de 1,74 % à 2,2 % à partir de [l’année] 2021”.

(Ett välfungerande, reviderat utsläppshandelssystem med ett instrument för stabilisering av marknaden i linje med kommissionens förslag blir (unionens) huvudsakliga ... instrument för att uppnå detta mål. Den årliga faktorn för sänkning av taket för högsta tillåtna utsläpp kommer att ändras från 1,74 % till 2,2 % från och med år 2021.)

- 79 Det framgår av lydelsen i nämnda punkt att den uttryckliga hänvisningen till år 2021 inte avser tidpunkten för genomförandet av systemet för utsläppshandel, utan tidpunkten då den årliga minskningsfaktorn ändras.
- 80 Denna slutsats kvarstår även efter en genomgång av andra språkversioner, där de interpunktionstecken som används för att skilja de två meningarna i denna punkt åt inte är ett semikolon, som i den franska versionen, utan en punkt.
- 81 Domstolen konstaterar följaktligen, i likhet med de svarande institutionerna, att Europeiska rådet, i sina slutsatser från 2014, inte uttryckligen har fastställt någon tidpunkt för ikraftträdandet av reserven för marknadsstabilitet.
- 82 Republiken Polen har också hänvisat till det faktum att Europeiska rådet förklarat att systemet för utsläppshandel bör åtföljas av ett "instrument för stabilisering av marknaden i linje med kommissionens förslag", som, den dag då Europeiska rådet uttalade sig, var att reserven för marknadsstabilitet skulle träda i kraft under år 2021.
- 83 I detta avseende bör det erinras om att artikel 15.1 FEU definierar Europeiska rådets uppdrag som att "ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar". I denna bestämmelse föreskrivs att rådet "inte [ska] ha någon lagstiftande funktion".
- 84 Parlamentets och rådets lagstiftningsbefogenheter enligt artikel 14.1 FEU respektive artikel 16.1 FEU, vilka omfattas av principen om kompetensfördelning som framgår av artikel 13.2 FEU, och mer allmänt den princip om institutionell jämvikt som kännetecknar unionens institutionella struktur, innebär att kommissionen fritt kan välja att presentera ett förslag till lagstiftningsakt (se, vad gäller kommissionens behörighet att ta initiativ till lagstiftning, dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 146).
- 85 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 33 i sitt förslag till avgörande skulle en tolkning av hänvisningen till kommissionens förslag från 2014 som ett föreläggande av Europeiska rådet att upprätta reserven för marknadsstabilitet först från år 2021, för det första, begränsa parlamentets och rådets roll till att enbart registrera Europeiska rådets slutsatser, och, för det andra, medföra ett erkännande av en behörighet för Europeiska rådet att ingripa direkt i lagstiftningsfären, vilket strider mot principen om kompetensfördelning i artikel 13.2 FEU.
- 86 Den påstådda "politiska" inverkan av Europeiska rådets slutsatser på parlamentets och rådets lagstiftande befogenheter kan inte heller leda till att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 145).
- 87 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del.
- 88 Mot bakgrund av ovanstående överväganden kan talan inte heller vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del.
- 89 Såsom framgår av punkt 85 i denna dom, innebär den sökande medlemsstatens tolkning att parlamentets och rådets lagstiftande befogenheter förlorar betydelse, till förmån för Europeiska rådets politiska avsikt.

- 90 Enligt fast rättspraxis ska det lojala samarbetet mellan EU-institutionerna, som föreskrivs i artikel 13.2 FEU, ske med beaktande av begränsningarna i den befogenhet som varje institution tilldelas enligt fördragen. Skyldigheten enligt dessa bestämmelser medför således ingen ändring av nämnda befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64 och där angiven rättspraxis, och dom av den 6 oktober 2015, rådet/kommissionen, C-73/14, EU:C:2015:663, punkt 84 och där angiven rättspraxis). Detta samarbete får följaktligen inte innebära att en institution ges företräde samtidigt som en annan institution hindras från att utöva sina befogenheter.
- 91 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden i sin helhet.

***Den tredje grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och av principen om skydd för berättigade förväntningar***

*Parternas argument*

- 92 Genom sin tredje grund har Republiken Polen i huvudsak gjort gällande att den tidpunkt då reserven för marknadsstabilitet ska införas har fastställts i strid med principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar.
- 93 Republiken Polen har för det första gjort gällande att unionslagstiftaren inte med giltig verkan kan ändra principerna för hur systemet för utsläppshandel fungerar, inbegripet antalet tillgängliga utsläppsrätter på marknaden under en viss handelsperiod utan att försämra förutsägbarheten i systemet.
- 94 Enligt den sökande medlemsstaten fastställs i direktiv 2003/87 handelsperioder inte bara av administrativa skäl, utan också för att möjliggöra för företagen att utforma sin strategi just med hänsyn till antalet tillgängliga utsläppsrätter under en viss period.
- 95 För det andra har Republiken Polen gjort gällande att en försiktig och medveten ekonomisk aktör inte hade kunnat förutse, mot bakgrund av de åtaganden som unionen tidigare har gjort, bland annat förordning nr 176/2014 eller kommissionens förslag från 2014, att antalet utsläppsrätter på marknaden kraftigt skulle begränsas under de sista åren av innevarande handelsperiod.
- 96 I detta avseende har Republiken Polen påpekat att förordning nr 176/2014 föreskriver att 900 miljoner utsläppsrätter, vilka togs bort från marknaden under åren 2014 och 2015, ska auktioneras ut under åren 2019 och 2020.
- 97 Offentliggörandet av denna förordning samtidigt med kommissionens förslag från 2014, enligt vilken reserven för marknadsstabilitet ska träda i kraft år 2021, har hos marknadsaktörerna gett upphov till en rimlig anledning att tro att de lösningar som föreskrivs i förordningen skulle vidmakthållas.
- 98 Republiken Polen har, mot bakgrund av ovanstående, gjort gällande att marknadsaktörerna med rätta förväntade sig att de tillfälligt indragna utsläppsrätterna skulle återinföras på marknaden under åren 2019 och 2020, och att de grundade sina verksamhetsprognoser på dessa förväntade återinföranden.
- 99 De svarandena institutionerna och intervenienterna har bestritt Republikens Polens argument.

## Domstolens bedömning

- 100 För att pröva den tredje grunden erinrar domstolen om att det följer av dess praxis att principen om rättssäkerhet, som hänger samman med principen om skydd för berättigade förväntningar, bland annat kräver att en reglering ska vara klar och precis samt att tillämpningen av densamma ska vara förutsebar, i synnerhet om regleringen kan få negativa konsekvenser för enskilda och företag (se dom av den 20 december 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 101 Det bör emellertid, för det första, noteras att det i det angripna beslutet, som antogs den 6 oktober 2015, anges att reserven för marknadsstabilitet ska upprättas under år 2018 och att den kommer att vara operativ först från och med den 1 januari 2019.
- 102 För det andra beskriver beslutet på ett klart och tydligt sätt hur reserven för marknadsstabilitet fungerar, genom att ge detaljerade uppgifter om bland annat villkoren och förfarandena för att placera utsläppsrätter i, och ta ut utsläppsrätter från reserven.
- 103 Enligt artikel 1 i det angripna beslutet ska, under det första året som reserven används, 8 procent av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp placeras i reserven mellan den 1 januari och den 1 september det året. Därefter ska reserven anpassas till de årliga volymerna av utsläppsrätter som ska auktioneras ut.
- 104 Enligt samma artikel 1 ska varje år, från och med 2019, ett antal utsläppsrätter motsvarande 12 procent av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp räknas av från de auktionsvolymerna som ska auktioneras ut av medlemsstaterna enligt artikel 10.2 i direktiv 2003/87 och placeras i reserven under en period på 12 månader med start den 1 september det året, såvida inte det antal utsläppsrätter som ska placeras i reserven är lägre än 100 miljoner. Dessutom föreskriver denna artikel att om det totala antalet utsläppsrätter i omlopp något år är lägre än 400 miljoner så ska 100 miljoner utsläppsrätter tas ut från reserven och läggas till den volym utsläppsrätter som ska auktioneras ut av medlemsstaterna enligt artikel 10.2 i direktiv 2003/87.
- 105 Det totala antalet utsläppsrätter i omlopp offentliggörs av kommissionen på grundval av de kriterier som anges i artikel 1.4 i det angripna beslutet.
- 106 I artikel 3 i beslutet föreskrivs att kommissionen ska övervaka dels att reserven fungerar, dels dess eventuella effekter på konkurrenskraften, samt regelbundet göra en översyn av reservens funktion.
- 107 Slutligen ska de 900 miljoner utsläppsrätter som räknas av från auktionering för åren 2014–2016, i enlighet med förordning nr 176/2014, inte läggas till dem som ska auktioneras ut åren 2019 och 2020, utan i stället placeras i reserven, för att inte undergräva målet med reserven.
- 108 Det angripna beslutet upprättar alltså ett objektiva och transparent rättsligt system som gör det möjligt för de berörda personerna att få exakt information, och föreskriver en tillräckligt lång övergångsperiod för att de ekonomiska aktörerna ska kunna anpassa sig till det nya systemet.
- 109 Mot denna bakgrund anser domstolen att Republiken Polen inte har kunnat visa att det angripna beslutet innebär ett åsidosättande av principen om rättssäkerhet.
- 110 När det gäller möjligheten att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar, framgår det av fast rättspraxis att denna möjlighet tillkommer varje ekonomisk aktör som befinner sig i en situation av vilken det framgår att en institution har väckt grundade förhoppningar. I enlighet med denna rättspraxis utgör tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från behörig och tillförlitlig



källa, oavsett i vilken form de har lämnats, en sådan försäkran som kan väcka grundade förhoppningar (se dom av den 14 mars 2013, *Agrargenossenschaft Neuzelle*, C-545/11, EU:C:2013:169, punkterna 24 och 25, och där angiven rättspraxis).

- 111 När en försiktig och medveten ekonomisk aktör skulle kunna förutse att en gemenskapsåtgärd kan komma att vidtas som kan påverka hans intressen, kan han däremot inte åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar när åtgärden har vidtagits (dom av den 14 mars 2013, *Agrargenossenschaft Neuzelle*, C-545/11, EU:C:2013:169, punkt 26).
- 112 Vad vidare gäller åberopandet av principen om skydd för berättigade förväntningar på grund av unionslagstiftarens åtgärder, erinrar domstolen om att den har tillerkänt unionslagstiftaren, vid utövandet av den behörighet som denne tilldelas, ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning på ett område inom vilket unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och måste göra komplicerade bedömningar (dom av den 16 december 2008, *Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl.*, C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 57).
- 113 I förevarande fall konstaterar domstolen att de ekonomiska aktörer som deltar i systemet för utsläppshandel inte har getts någon försäkran som skulle kunna ha gett dem berättigade förväntningar om att mängden utsläppsrätter inte skulle ändras under handelsperioderna.
- 114 För det första, såsom påpekats av de svarande institutionerna, föreskrivs i flera bestämmelser i direktiv 2003/87 uttryckligen att det kan bli nödvändigt att anpassa de bestämmelser som rör systemet för utsläppshandel.
- 115 I skäl 22 i detta direktiv anges bland annat att direktivet ”bör ses över mot bakgrund av utvecklingen på detta område och för att hänsyn skall kunna tas till erfarenheter i samband med genomförandet”.
- 116 I bestämmelsen om översyn i artikel 9 tredje stycket i direktivet anges att ”[k]ommissionen ska se över den linjära faktorn och vid behov lägga fram ett förslag för Europaparlamentet och för rådet från och med 2020, så att ett beslut kan tas senast 2025”.
- 117 Artikel 29 i samma direktiv nämner uttryckligen det eventuella fallet att kommissionen, om den finner att marknaden inte fungerar väl, ska lägga fram en rapport för Europaparlamentet och för rådet, vilken vid behov får åtföljas av förslag till förbättringar.
- 118 Det bör dock påpekas att ingen av dessa bestämmelser begränsar unionslagstiftarens befogenhet att ingripa under pågående handelsperioder.
- 119 För det andra, visar de olika ändringar som gjorts i direktiv 2003/87 att både lagstiftningsakter och akter som inte utgör lagstiftningsakter, vid flera tillfällen, har ändrat tillgången på utsläppsrätter under en pågående handelsperiod, och Republiken Polen har inte riktat några invändningar mot dessa.
- 120 Som exempel kan nämnas att artikel 1 led 9 i direktiv 2009/29, som medför en ändring av artikel 9 i direktiv 2003/87, påbörjade den årliga linjära minskningen av utsläppsrätter ”i mitten av perioden 2008–2012”.
- 121 I artikel 1 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 1359/2013/EU av den 17 december 2013 om ändring av direktiv 2003/87/EG vad gäller att förtydliga bestämmelserna om tidsschemat för auktioner av utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 343, 2013, s. 1), genom vilken artikel 10.4 i direktiv 2003/87 ändrades, föreskrivs följande: ”Om en konsekvensbedömning för de enskilda industrisektorerna visar att inga större effekter är att vänta i sektorer eller delsektorer där det finns betydande risk för koldioxidläckage får kommissionen under exceptionella omständigheter anpassa tidsschemat för att anpassa tidsschemat för den period som anges i artikel 13.1 med början den 1 januari 2013 för att säkerställa en välfungerande marknad.”

- 122 Slutligen föreskrev kommissionens förordning nr 176/2014, i artikel 1, en minskning, för perioden 2014–2016, av den volym utsläppsrätter som skulle auktioneras ut ett visst år.
- 123 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 42 i sitt förslag till avgörande har ingen garanti lämnats, varken vid tidpunkten för antagandet av direktiv 2003/87 eller vid tidpunkten för antagandet av direktiv 2009/29, genom vilket det förstnämnda direktivet ändrades, för att utsläppshandelssystemets funktion, såsom det ursprungligen beskrivits, ska förbli oförändrad eller att den endast skulle kunna ändras vid tidpunkten för utgången av varje handelsperiod.
- 124 Denna slutsats är också motiverad med hänsyn till de särskilda egenskaperna hos systemet för utsläppshandel.
- 125 Såsom det erinrats om i punkt 112 i förevarande dom är systemet för utsläppshandel ett komplext system inom ramen för vilket lagstiftaren har tillerkänt möjligheten att omstrukturera systemet stegvis varvid lagstiftaren ska beakta gjorda erfarenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 57).
- 126 Domstolen konstaterar vidare, i likhet med de svarande institutionerna, att systemet för utsläppshandel, som är det huvudsakliga instrumentet i EU:s klimatpolitik, är ett permanent instrument som inte är tidsbegränsat och som ger effekter utanför och mellan samtliga handelsperioder.
- 127 Handelsperioderna, vilka fastställdes i syfte att anpassa systemet för utsläppshandel till de tidsfrister som föreskrivs i de relevanta internationella instrumenten, ska inte hindra lagstiftaren från att ingripa i instrumentet som sådant, om detta instrument visar sig inte längre kunna uppfylla de mål för vilka det upprättades.
- 128 En tolkning av direktiv 2003/87 enligt vilken lagstiftaren kan anpassa reglerna för systemet för utsläppshandel först i slutet av en handelsperiod saknar inte bara stöd i själva direktivet, utan strider också mot domstolens praxis rörande systemet för utsläppshandel.
- 129 Slutligen, och som svar på de argument som Republiken Polen har anfört och som sammanfattas i punkterna 94–96 i denna dom, erinrar domstolen om att kommissionens förslag från 2014 utgör en förberedande rättsakt som per definition inte kan betraktas som slutgiltig. En sådan rättsakt kan inte ge upphov till berättigade förväntningar, eftersom ett inledande förslag, med beaktande av själva innebörden av unionens lagstiftningsförfarande, per definition, kan komma att bli föremål för flera ändringar under förfarandets gång. Detta förslag lämnar följaktligen inte någon detaljerad och ovillkorlig försäkran i den mening som avses i den rättspraxis som angetts ovan i punkt 110 i förevarande dom.
- 130 Vad beträffar de argument som Republiken Polen har anfört avseende unionens åtaganden inom ramen för förordning nr 176/2014 erinrar domstolen dels om att denna förordning antogs inom ramen för den genomförandebefogenhet som kommissionen förfogar över inom det berörda området, dels om att den inte ska tolkas som en garanti för att inga lagstiftningsåtgärder kommer att göra att förordningen förlorar sitt innehåll.
- 131 Dessutom framgår det tydligt av både kommissionens förslag från 2014 och förordning nr 176/2014 att de berörda institutionerna har uppmärksammat den endemiska obalans som kännetecknar systemet för utsläppshandel och avsåg att införa lämpliga åtgärder.
- 132 I skäl 3 i förordning nr 176/2014 anges bland annat att "[h]änsyn bör tas till exceptionella förändringar när det gäller balansen mellan efterfrågan och tillgången på utsläppsrätter".

- 133 Kommissionens förslag från 2014 åtföljs av en konsekvensbedömning som beskriver den strukturella obalansen i systemet för utsläppshandel och som beskriver behovet av att vidta lagstiftningsåtgärder. Flera alternativa åtgärder undersöks, varav vissa avser ikraftträdande av reserven för marknadsstabilitet före 2021.
- 134 Att systemet för utsläppshandel hade en rad allvarliga funktionsfel, vad gäller dess förmåga att ge en prissignal, var dessutom känt av allmänheten i vart fall efter rapporten om tillståndet för koldioxidmarknaden 2012. Rapporten innehåller två typer av åtgärder för att ta itu med de konstaterade problemen, nämligen, för det första, en omprövning av tidsschemat för auktioner som en kortsiktig åtgärd och, för det andra, vidtagande av strukturella åtgärder, indelade i sex olika alternativ, däribland möjligheten att permanent dra tillbaka ett antal utsläppsrätter under den tredje handelsperioden för systemet för utsläppshandel.
- 135 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att en försiktig och medveten ekonomisk aktör inte hade kunnat förvänta sig att den rättsliga ramen i fråga skulle förbli oförändrad och att de berörda institutionerna inte före år 2020 skulle vidta några åtgärder för att ta itu med den strukturella obalans som präglar systemet.
- 136 Under dessa omständigheter kan talan inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

### ***Den fjärde och den femte grunden***

#### *Parternas argument*

- 137 Genom sin fjärde grund har Republiken Polen gjort gällande att det angripna beslutet strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom de åtgärder som kommissionen föreskriver inte uppfyller nödvändighetskriteriet och medför oproportionerligt höga kostnader för de enheter som deltar i systemet för utsläppshandel.
- 138 Upprättandet av en reserv för marknadsstabilitet är inte en nödvändig åtgärd för att uppnå målet med att minska utsläppen med 20 procent senast år 2020 i linje med unionens internationella åtaganden.
- 139 Den sökande medlemsstaten har påpekat att nivån för minskning enligt systemet för utsläppshandel har bestämts genom fastställande av det totala antalet utsläppsrätter för perioden 2013–2020. Att från marknaden dra tillbaka utsläppsrätter som tilldelats för denna period innebär att unionen och dess medlemsstater tvingas uppnå ett högre minskningsmål jämfört med vad som för närvarande gäller på internationell nivå inom ramen för den andra åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.
- 140 Härav följer att det angripna beslutet inte uppfyller nödvändighetskriteriet.
- 141 Det angripna beslutet är även oproportionerligt, eftersom det för de berörda företagen medför kostnader som inte är absolut nödvändiga för att uppnå den utsläppsminskning på 20 procent som fastställts av unionen i enlighet med internationella åtaganden.
- 142 Genom sin femte grund har Republiken Polen gjort gällande att konsekvenserna av det angripna beslutet inte har undersökts tillräckligt.
- 143 För det första har Republiken Polen gjort gällande att den konsekvensbedömning som åtföljde kommissionens förslag från 2014 är otillräcklig vad gäller bedömningen av det angripna beslutets återverkningar på medlemsstaterna och på marknaden för utsläppsrätter. Nämnda medlemsstat har

gjort gällande att denna bedömning uppvisar flera brister beträffande grundläggande aspekter, såsom det angripna beslutets effekter på arbetsmarknaden, på företagets konkurrenskraft och på levnadsstandarden i samhället.

- 144 För det andra har Republiken Polen gjort gällande att de bedömningar som gjorts under de förhandlingar som föregick det angripna beslutet varken offentliggjordes eller var föremål för offentligt samråd.
- 145 För det tredje har Republiken Polen gjort gällande att de svarande institutionerna, genom att väsentligt ändra kommissionens förslag från 2014 utan att först ha gjort en lämplig och fullständig bedömning av effekterna av de planerade förändringarna, har åsidosatt sin skyldighet att göra en vederbörlig bedömning av dessa effekter.
- 146 De svarande institutionerna och intervenienterna har bestritt de argument som Republiken Polen anfört till stöd för den fjärde och den femte grunden.

#### *Domstolens bedömning*

- 147 Genom sin fjärde grund har Republiken Polen gjort gällande att det angripna beslutet strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom beslutet medför högre ställda krav på utsläppsminskningar än vad som följer såväl av unionens internationella åtaganden som av direktiv 2003/87.
- 148 Genom sin femte grund har Republiken Polen anfört, för det första, att kommissionen har gjort en subjektiv och ofullständig konsekvensbedömning, och för det andra att parlamentet och rådet, å sin sida, inte har bedömt effekterna av de åtgärder som de avsåg att anta och som avvek från de förslag vars konsekvenser kommissionen hade bedömt. Denna medlemsstat har också gjort gällande att parlamentet och rådet inte har genomfört några öppna offentliga samråd under lagstiftningsförfarandet.
- 149 Dessa två grunder ska prövas tillsammans.
- 150 Domstolen påpekar inledningsvis att unionslagstiftaren, i fråga om ett tekniskt komplext område under utveckling, förfogar över ett stort utrymme för skönmässig bedömning, särskilt när den utvärderar ytterst komplicerade vetenskapliga och tekniska sakomständigheter i syfte att avgöra vilken typ av åtgärder som ska vidtas och omfattningen av åtgärderna. Unionsdomstolens prövning ska därför begränsas till en kontroll av huruvida lagstiftaren vid denna skönmässiga bedömning har gjort sig skyldig till uppenbara fel eller maktmissbruk, eller uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönmässig bedömning. I detta sammanhang är det nämligen lagstiftaren som enligt fördraget ska bedöma de vetenskapliga och tekniska sakomständigheterna, och unionsdomstolen får inte ersätta lagstiftarens bedömning med sin egen bedömning (dom av den 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 28).
- 151 Dessutom omfattar inte unionslagstiftarens stora utrymme för skönmässig bedömning, vars utövande omfattas av en begränsad domstolsprövning, uteslutande beskaffenheten och räckvidden av de bestämmelser som ska antas utan även i viss mån fastställandet av de grundläggande sakförhållandena (se bland annat dom av den 7 september 2006, Spanien/rådet, C-310/04, EU:C:2006:521, punkt 121, och dom av den 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 33).
- 152 Även om en sådan domstolsprövning har begränsad räckvidd måste de av unionens institutioner som har antagit en viss rättsakt kunna visa inför domstolen att rättsakten har antagits genom ett faktiskt utövande av deras utrymme för skönmässig bedömning, vilket förutsätter att alla relevanta uppgifter

och omständigheter avseende den situation som rättsakten avser att reglera har beaktats (se bland annat dom av den 7 september 2006, Spanien/rådet, C-310/04, EU:C:2006:521, punkt 122, och dom av den 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 34).

- 153 Härav följer att institutionerna åtminstone ska kunna lägga fram och på ett klart och tydligt sätt redogöra för de grundläggande sakförhållanden som måste beaktas för att läggas till grund för de omtvistade åtgärderna i denna rättsakt och av vilka utövandet av deras utrymme för bedömning är beroende (dom av den 7 september 2006, Spanien/rådet, C-310/04, EU:C:2006:521, punkt 123).
- 154 I detta avseende bör det noteras att rapporten om tillståndet för koldioxidmarknaden 2012 dels tjänade som ett första underlag för förståelsen av problemet med ett överskott av utsläppsrätter i systemet för utsläppshandel, dels innebar en bedömning av eventuella rättsliga åtgärder. Denna bedömning åtföljdes, i januari 2014, av konsekvensbedömningen som fogades till kommissionens förslag från 2014.
- 155 I motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande, följer det av den ovannämnda konsekvensbedömningen att kommissionen i detalj, i punkt 6 i densamma, undersökt dels olika alternativ för att rätta till den obalans som kännetecknar systemet för utsläppshandel, dels vissa underalternativ som utgjorde varianter av ovannämnda alternativ.
- 156 Det bör även noteras att kommissionen, i synnerhet när det gäller alternativet med att upprätta reserven för marknadsstabilitet, också har bedömt flera olika möjliga tidpunkter för ikraftträdande av denna reserv, i avsnitt 7.1.3 i konsekvensbedömningen. I punkterna 6.2.3.2 och 7.1 i denna bedömning har kommissionen behandlat kriterierna avseende fastställandet av tröskelvärden för omsättning av utsläppsrätter eller deras placering i reserven.
- 157 Det framgår även av konsekvensbedömningen att kommissionen i detalj undersökt en rad ekonomiska och sociala aspekter förknippade med olika tänkbara alternativ.
- 158 Punkt 7.2.3 i konsekvensbedömningen innehåller slutsatser avseende inverkan av reserven för marknadsstabilitet på utvecklingen av priset för utsläppsrätter. I punkterna 7.3 och 7.4 i denna konsekvensbedömning redovisas överväganden som rör auktionering och konkurrenskraft. Punkt 7.4.2 i denna bedömning behandlar närmare de eventuella indirekta effekterna på elpriset, medan punkt 7.5 gäller de sociala effekterna och effekterna på arbetsmarknaden. Slutligen innehåller punkt 7.6 en bedömning av miljöpåverkan.
- 159 Domstolen erinrar härvid om att varken parlamentet eller rådet är bundna av kommissionens konsekvensbedömning (dom av den 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 57).
- 160 Det framgår av de handlingar som ingetts till domstolen att lagstiftaren också tog hänsyn till uppgifter som blev tillgängliga först under de förhandlingar som föregick antagandet av det angripna beslutet.
- 161 För att få klarhet i diskussionerna i rådet och parlamentet anordnade kommissionen ett expertmöte den 25 juni 2014, där de planerade åtgärdernas konsekvenser på marknaden togs upp och frågan om hur reserven för marknadsstabilitet är tänkt att fungera diskuterades. Den 8 september 2014 hölls en diskussion, angående reserven, mellan marknadsaktörer och nationella experter. Slutligen, den 5 november samma år, anordnade Europaparlamentet en workshop på temat reserven för marknadsstabilitet, som var öppen för allmänheten och inom ramen för vilken det också gjordes kompletterande bedömningar av när reserven skulle träda i kraft.

- 162 Det framgår även av handlingar som har ingetts till domstolen att det vid mötena i rådet fanns flera delegationer som redogjorde för sina analyser av effekterna av olika alternativ, närmare bestämt under mötena i arbetsgruppen "miljö". Överläggningarna om det föreslagna beslutet fördes på grundval av det faktaunderlag på vilket delegater från samtliga medlemsstater vid dessa möten baserat sina ståndpunkter.
- 163 Det följer av det ovan anförda att parlamentet och rådet under lagstiftningsförfarandet har beaktat befintliga vetenskapliga uppgifter i syfte att effektivt använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning.
- 164 Såsom betonats av de svarande institutionerna var en rad möten och workshoppar som anordnades av EU:s institutioner avseende reserven för marknadsstabilitet offentliga och i vilket fall som helst offentliggjordes innehållet i dessa möten och workshoppar. Dessutom hölls även offentliga samråd under utarbetandet av förslaget till kommissionens beslut.
- 165 I alla händelser påpekar domstolen, såsom rådet och parlamentet med rätta också har uttryckt, att den omständigheten att vissa samråd inte har varit offentliga påverkar inte lagenligheten av det angripna beslutet, eftersom lagstiftaren inte får bortse från uppgifter som återfinns i icke offentliga handlingar eller som nämns under icke offentliga sammanträden.
- 166 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 54 i sitt förslag till avgörande kan parlamentet, rådet och kommissionen inte heller klandras för att inte ha beaktat Republiken Polens påstått särskilda situation i förhållande till koldioxidmarknaden.
- 167 Det framgår nämligen av domstolens praxis att unionslagstiftaren inte är skyldig att ta hänsyn till den särskilda situationen i en medlemsstat när unionsrättsakten får följder i samtliga medlemsstater och kräver att det säkerställs en balans mellan de olika aktuella intressena, med beaktande av de mål som eftersträvas med denna rättsakt. När försök att nå en sådan balans görs med beaktande av situationen i samtliga medlemsstater i unionen, och inte med beaktande av den särskilda situationen i en enskild medlemsstat, kan detta följaktligen inte anses strida mot proportionalitetsprincipen (se, analogt, dom av den 18 juni 2015, Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 39).
- 168 Härav följer att lagstiftaren hade tillräckliga uppgifter, i den mening som avses i den rättspraxis som angetts i punkterna 152 och 153 i förevarande dom, för att göra de val som gjorts i det angripna beslutet.
- 169 Vad gäller den fjärde grunden, avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen, erinrar domstolen om att proportionalitetsprincipen ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten och att den innebär att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas med den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 17 oktober 2013, Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 170 Domstolen har också påpekat att unionslagstiftaren, när det gäller den rättsliga kontrollen av huruvida dessa villkor är uppfyllda, i likhet med vad som konstaterats i punkt 150 i förevarande dom, dock ska tillerkännas ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid regleringen av ett område som förutsätter politiska, ekonomiska och socialpolitiska val från lagstiftarens sida och där lagstiftaren måste göra komplicerade bedömningar. Följaktligen kan domstolen vid prövningen av hur en sådan befogenhet har utövats inte ersätta unionslagstiftarens bedömning med sin egen bedömning. Domstolen kan som mest underkänna ett av lagstiftarens normativa val om detta visar sig vara uppenbart oriktigt eller om de nackdelar som uppkommer för vissa ekonomiska aktörer som en följd av valet inte står i någon som helst proportion till de fördelar som i övrigt är förbundna därmed (dom av den 17 oktober 2013, Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

- 171 Såsom har framhållits i samband med bedömningen av den första grunden för talan, har det angripna beslutet som syfte att garantera ett väl fungerande system för utsläppshandel och att förbättra förmågan hos direktiv 2003/87 att uppnå direktivets mål från och med ikraftträdandet av reserven för marknadsstabilitet och utan begränsning i tiden.
- 172 Mot bakgrund av detta mål, och med tanke på de uppgifter som de berörda institutionerna hade tillgång till vid den tidpunkt då de agerade, kan den antagna rättsakten inte på ett giltigt sätt bestridas.
- 173 I rapporten om tillståndet för koldioxidmarknaden 2012 framhävs de strukturella obalanser som påverkar systemet för utsläppshandel och som kräver lagstiftningsåtgärder för att ånyo få det att fungera väl. För att råda bot på denna obalans var det absolut nödvändigt att minska antalet utsläppsrätter. Såsom framgår av skäl 4 i det angripna beslutet skulle en ändring av den linjära faktorn emellertid endast gradvis minska överskottet, och verksamheten på marknaden behöva fortsätta under mer än ett decennium med ett överskott på runt 2 miljarder utsläppsrätter eller mer.
- 174 Upprättandet av en reserv för marknadsstabilitet, i vilken överskottet av utsläppsrätter placeras tillfälligt, utgjorde därför en lämplig lösning för att minska antalet utsläppsrätter utan att dra tillbaka dem. Denna lösning har också gjort det möjligt att, för det första, ta hänsyn till det fallet att balansen i systemet skulle hotas inte enbart av ett överskott av utsläppsrätter, utan också av ett underskott av utsläppsrätter, eftersom reserven då var tänkt att släppa ut de utsläppsrätter på marknaden vilka tillfälligt hade placerats i den, och, för det andra, öka motståndskraften i systemet för utsläppshandel mot storskaliga händelser som allvarligt skulle kunna störa balansen mellan tillgång och efterfrågan på utsläppsrätter.
- 175 Den mekanism som föreskrivs i det angripna beslutet framstår således som lämplig för att uppnå målet att minska svängningarna på marknaden för utsläppsrätter, utan att gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- 176 Unionslagstiftaren normativa val är följaktligen inte uppenbart oriktigt, i den mening som avses i den rättspraxis som nämnts i punkt 170 i denna dom.
- 177 Domstolen finner slutligen att Republiken Polen inte har kunnat visa att de nackdelar som följer av detta val är oproportionerliga i förhållande till de fördelar som valet medför, dels eftersom det inte finns något direkt samband mellan reserven för marknadsstabilitet och fastställandet av priset på utsläppsrätterna, dels eftersom en stabilisering av priset på utsläppsrätter uppenbart är målet med det angripna beslutet.
- 178 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte heller vinna bifall såvitt avser den fjärde och den femte grunden, varför talan ska ogillas i sin helhet.

### **Rättegångskostnader**

- 179 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna 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 parlamentets och rådets yrkanden bifallas.
- 180 I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Danmark, Republiken Frankrike, Konungariket Spanien, Konungariket Sverige och Europeiska kommissionen, i egenskap av intervenienter, bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Republiken Polen ska ersätta Europaparlamentets och Europeiska unionens råde rättegångskostnader.**
- 3) **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Konungariket Sverige och kommissionen ska bära sina egna rättegångskostnader.**

Underskrifter