Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (septième chambre)

7 mars 2013 *

« Environnement — Directive 2003/87/CE — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre — Règles transitoires concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit à partir de 2013 — Référentiels à appliquer pour le calcul de l'allocation de quotas d'émission — Égalité de traitement — Proportionnalité »

Dans l'affaire T-370/11,

République de Pologne, représentée par MM. M. Szpunar, B. Majczyna, C. Herma et M. Nowacki, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M. E. White, M^me^ K. Herrmann et M. K. Mifsud-Bonnici, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision 2011/278/UE de la Commission, du 27 avril 2011, définissant des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 130, p. 1),

LE TRIBUNAL (septième chambre),

composé de M. A. Dittrich (rapporteur), président, M^me^ I. Wiszniewska-Białecka et M. M. Prek, juges,

greffier : M^me^ C. Heeren, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 28 novembre 2012,

rend le présent

* Langue de procédure : le polonais.

Arrêt

Antécédents du litige

1 Le 13 octobre 2003, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275, p. 32), modifiée en dernier lieu par la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (JO L 140, p. 63) (ci-après la « directive 2003/87 »). Ce système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre a été établi afin de réduire de telles émissions dans l'Union européenne.

2 En vertu de l'article 10 bis de la directive 2003/87, la Commission européenne arrête des mesures d'exécution pleinement harmonisées à l'échelle de l'Union relatives à l'allocation harmonisée des quotas d'émission à titre gratuit. À cet égard, la Commission est notamment tenue de déterminer les référentiels de chaque secteur et de prendre, comme point de départ à cet égard, la performance moyenne des 10 % d'installations les plus efficaces d'un secteur ou d'un sous-secteur de l'Union pendant les années 2007 et 2008. Sur la base de ces référentiels, le nombre de quotas d'émission à allouer à titre gratuit à partir de 2013 à chaque installation concernée est calculé.

3 Le 27 avril 2011, la Commission a adopté la décision 2011/278/UE définissant des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10 bis de la directive 2003/87 (JO L 130, p. 1, ci-après la « décision attaquée »). Conformément à l'article 2 de la décision attaquée, celle-ci s'applique à l'allocation de quotas d'émission à titre gratuit relative aux installations fixes visées au chapitre III de la directive 2003/87 pendant les périodes d'échange à partir de 2013, à l'exception de l'allocation transitoire de quotas d'émission gratuits pour la modernisation de la production d'électricité en application de l'article 10 quater de cette directive. Selon le considérant 1 de la décision attaquée, les allocations doivent être fixées avant la période d'échange de manière à garantir le bon fonctionnement du marché. Dans l'annexe I de la décision attaquée, la Commission a déterminé les référentiels visés à l'article 10 bis de la directive 2003/87.

Procédure et conclusions des parties

4 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 8 juillet 2011, la République de Pologne a introduit le présent recours.

5 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (septième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.

6 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 28 novembre 2012. Au cours de cette audience, la République de Pologne a indiqué que ses considérations relatives au secteur de l'industrie chimique et à celui de la raffinerie figurant dans la requête, énoncées dans le cadre du moyen tiré d'une violation du principe de proportionnalité, ne visaient qu'au soutien de ce dernier moyen et ne contenaient pas un moyen autonome.

7 La République de Pologne conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée ;

— condamner la Commission aux dépens.

8 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner la République de Pologne aux dépens.

En droit

9 À l'appui du recours, la République de Pologne soulève quatre moyens. Le premier est tiré d'une violation de l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE, lu en combinaison avec l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE, au motif que la Commission n'a pas tenu compte de la spécificité de chaque État membre en matière de combustible, a utilisé le rendement de référence du gaz naturel pour calculer les indices d'émission et a retenu le gaz naturel comme combustible de référence. Le deuxième moyen concerne une prétendue violation du principe d'égalité de traitement ainsi que de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec son paragraphe 3, au motif que la Commission n'a pas tenu compte, pour élaborer la décision attaquée, de la différence de situation existant entre les régions de l'Union. Le troisième moyen est tiré d'une violation du principe de proportionnalité au motif que la Commission a, dans la décision attaquée, établi les référentiels d'émission à un niveau plus restrictif que ne l'exigeraient les objectifs de la directive 2003/87. Le quatrième moyen concerne une prétendue violation de l'article 10 bis de la directive 2003/87, lu en combinaison avec son article 1er, et le fait que la Commission n'était pas compétente pour adopter la décision attaquée.

Sur le premier moyen, tiré d'une violation de l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE, lu en combinaison avec l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE

10 La République de Pologne fait valoir que, en adoptant la décision attaquée, la Commission a violé l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE, lu en combinaison avec l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE en raison du fait que cette décision affecte le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique. Selon elle, en adoptant des règles pour définir les référentiels d'émission pour certains produits provenant d'installations relevant du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, la Commission a privilégié le gaz naturel, qui serait dominant uniquement dans certains États membres, par rapport à d'autres combustibles comme le charbon, qui serait utilisé comme principal combustible dans d'autres États membres. La Commission aurait retenu le gaz naturel comme combustible de référence pour déterminer les référentiels de produit, de chaleur et de combustibles. Étant donné que la technologie du charbon enregistrerait une baisse constante d'intensité d'émission, ce choix serait arbitraire et non justifié. Une installation qui utiliserait la technologie du charbon la plus récente obtiendrait donc moins de quotas gratuits qu'une autre installation utilisant une technologie plus ancienne, mais basée sur le gaz naturel, ce qui aurait pour conséquence une baisse drastique de compétitivité des entreprises utilisant la technologie du charbon. Cette situation entraînerait une réduction de leur production et, par conséquent, une baisse du produit intérieur brut (PIB) des États membres utilisant le charbon comme combustible principal, ainsi que des « fuites de carbone », à savoir des relocalisations des activités d'entreprises des secteurs exposés à une forte concurrence internationale, implantées dans l'Union, dans des pays tiers dans lesquels les exigences en matière d'émissions de gaz à effet de serre sont moins strictes. La réorientation des entreprises vers des achats de technologie de gaz comme conséquence de la décision attaquée augmenterait les besoins en gaz naturel de l'État concerné, perturberait le bilan énergétique de celui-ci et l'obligerait à redéfinir l'ensemble de sa politique énergétique.

11 En premier lieu, s'agissant d'une prétendue violation de l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE, il convient de relever que cette disposition a été introduite par le traité de Lisbonne et concerne les mesures des institutions prises dans le domaine de la politique de l'énergie, conformément au premier alinéa de ce paragraphe.

12 En effet, aux termes de l'article 194, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, TFUE, les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Union dans le domaine de l'énergie, visés à son paragraphe 1, n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE.

13 Or, la décision attaquée constitue une mesure d'exécution de la directive 2003/87, dès lors qu'elle est fondée sur la base juridique de l'article 10 bis de cette directive. Cette dernière a, quant à elle, comme base juridique l'article 175, paragraphe 1, CE (devenu, après modification, l'article 192, paragraphe 1, TFUE). La décision attaquée constitue donc une mesure prise dans le domaine de la politique de l'environnement et non une mesure prise conformément à l'article 194, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE.

14 Contrairement à ce qu'allègue la République de Pologne, les formulations figurant dans le préambule de la directive 2003/87 et de la décision attaquée faisant référence, d'une part, au traité CE et notamment à son article 175, paragraphe 1, et, d'autre part, à la directive 2003/87 et à son article 10 bis ne permettent pas de conclure que toutes les dispositions du traité CE ou de la directive 2003/87 constituent les bases juridiques de cette directive ou de la décision attaquée. Selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte. En l'espèce, la directive 2003/87 a été adoptée sur la seule base juridique de l'article 175, paragraphe 1, CE et l'article 10 bis de ladite directive constitue la seule base juridique de la décision attaquée (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil, C-155/07, Rec. p. I-8103, points 34 à 38, et la jurisprudence citée).

15 Par conséquent, dès lors que la décision attaquée a été adoptée sur le fondement d'une directive qui ne relève pas du champ d'application de l'article 194, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE, et que le choix de la base juridique de ladite directive n'est pas contesté par la République de Pologne, le grief tiré d'une violation du deuxième alinéa de cette disposition doit, en toute hypothèse, être rejeté.

16 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argumentation de la République de Pologne selon laquelle l'appréciation de la conformité au droit de chaque acte de l'Union s'opère au regard de toutes les dispositions du traité et non en tenant compte uniquement des dispositions relatives à la politique dont les objectifs doivent être réalisés par un acte particulier. À cet égard, la République de Pologne fait valoir que l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE contient le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE. Ce droit constituerait un principe se rapportant à toutes les politiques de l'Union, en tenant compte de l'exception de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE. Selon la République de Pologne, les mesures adoptées dans le cadre d'autres politiques ne sauraient porter atteinte à ce droit. Les États membres n'auraient jamais attribué de compétence exclusive à l'Union dans la matière visée à l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE.

17 Or, il est vrai que, en vertu de l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE, les mesures établies conformément à la procédure prévue au premier alinéa de ce paragraphe et nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie visés au paragraphe 1 de cet article ne sauraient affecter le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses

ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique. Toutefois, rien ne permet de supposer que l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE établit une interdiction générale d'affecter ce droit et applicable dans la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 6 septembre 2012, Parlement/Conseil, C-490/10, point 77). En effet, d'une part, l'article 194 TFUE est une disposition générale valant dans le seul domaine de l'énergie et, donc, définit une compétence sectorielle (conclusions de l'avocat général M. Mengozzi sous l'arrêt du 6 septembre 2012, Parlement/Conseil, précité, point 33). D'autre part, il convient de relever que l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE fait expressément référence à l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE. En effet, l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE prévoit que l'interdiction d'affecter le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique s'applique sans préjudice de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE. S'il est vrai que cette dernière disposition ne revêt qu'un caractère procédural, il n'en demeure pas moins qu'elle prévoit des règles spécifiques relatives à la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement. Il s'ensuit que le droit visé à l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE n'est pas applicable en l'espèce, dès lors que la décision attaquée constitue une mesure prise par l'Union dans le cadre de sa politique dans le domaine de l'environnement.

18 Il y a lieu de relever que les mesures visées à l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE impliquent une intervention des institutions de l'Union dans le domaine de la politique de l'énergie (arrêts de la Cour du 30 janvier 2001, Espagne/Conseil, C-36/98, Rec. p. I-779, point 54, et du 13 septembre 2005, Commission/Conseil, C-176/03, Rec. p. I-7879, point 44). L'article 192, paragraphe 2, TFUE doit toutefois être lu à la lumière de son paragraphe 1. En vertu de l'article 192, paragraphe 1, TFUE, le Conseil statue selon la procédure qui y est prévue lorsqu'il décide des actions à entreprendre par l'Union en vue de réaliser les objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement visés à l'article 191 TFUE. Conformément à l'article 192, paragraphe 2, TFUE, la procédure décisionnelle qui y est prévue s'applique, par dérogation à celle prévue au paragraphe 1, lorsque le Conseil arrête les dispositions et mesures qui y sont énumérées. Il résulte donc du libellé même de ces deux dispositions que l'article 192, paragraphe 1, TFUE constitue en principe la base juridique des actes adoptés par le Conseil en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 191 TFUE. En revanche, l'article 192, paragraphe 2, TFUE a été rédigé de manière à être applicable lorsque les mesures qui y sont indiquées, telles que celles affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sont concernées (voir, en ce sens, arrêt Espagne/Conseil, précité, points 45 et 46).

19 En second lieu, pour autant que la République de Pologne invoque une violation de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE, il convient de relever que cette disposition prévoit que, par dérogation à la procédure de décision prévue à son paragraphe 1 et sans préjudice de l'article 114 TFUE, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement, du Comité économique et social européen (CESE) et du Comité des régions de l'Union européenne, arrête les mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

20 Il y a lieu de rappeler que la décision attaquée constitue une mesure d'exécution de la directive 2003/87 et qu'elle est fondée sur la base juridique de l'article 10 bis de cette directive. Cette dernière disposition a été introduite dans la directive 2003/87 par la directive 2009/29.

21 Or, ainsi que la République de Pologne le reconnaît, elle n'a pas formulé de griefs à l'encontre de la directive 2009/29. Partant, en l'absence d'exception d'illégalité concernant l'article 10 bis de la directive 2003/87, la République de Pologne ne saurait utilement invoquer une violation de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE à l'encontre de la décision attaquée en ce que celle-ci ne constitue qu'une mesure d'exécution dudit article 10 bis. Toutefois, il convient de relever que

l'argumentation de la République de Pologne, invoquée quant à l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE, doit être prise en compte dans le cadre de l'examen d'une prétendue violation de l'article 10 bis de la directive 2003/87 (voir points 104 à 107 ci-après).

22 Le premier moyen doit donc être rejeté.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation du principe d'égalité de traitement et de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec son paragraphe 3

23 Ce moyen comporte deux branches. La première concerne une prétendue violation du principe d'égalité de traitement et la seconde une prétendue violation de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec le paragraphe 3 de cet article.

Sur la première branche, tirée d'une violation du principe d'égalité de traitement

24 La République de Pologne fait valoir, en substance, que, en déterminant de manière uniforme dans la décision attaquée les référentiels ex ante pour calculer le nombre de quotas d'émission à allouer aux installations concernées à titre gratuit, la Commission a favorisé de manière arbitraire les installations recourant au gaz naturel par rapport à celles utilisant d'autres sources d'énergie. Ce faisant, la Commission aurait violé le principe d'égalité de traitement.

25 À titre liminaire, il convient de relever que la décision attaquée constitue une mesure d'exécution de la directive 2003/87 qui a établi, selon son article 1er, un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union afin de favoriser la réduction des émissions de ce type de gaz dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Selon le deuxième alinéa du même article, cette directive prévoit également des réductions plus importantes des émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les niveaux de réduction qui sont considérés comme scientifiquement nécessaires pour éviter un changement climatique dangereux.

26 À ces fins, l'article 9, premier alinéa, de la directive 2003/87 dispose que la quantité de quotas délivrée chaque année pour l'ensemble de l'Union à compter de 2013 diminuera de manière linéaire à partir du milieu de la période 2008-2012. Selon le deuxième alinéa du même article, la Commission devait publier la quantité totale de quotas pour l'ensemble de l'Union pour 2013. À cet égard, elle a adopté la décision 2010/634/UE, du 22 octobre 2010, adaptant la quantité de quotas à délivrer pour l'ensemble de l'Union pour 2013 dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union et abrogeant la décision 2010/384/UE (JO L 279, p. 34). Cette quantité totale est distribuée selon les règles visées aux articles 10, 10 bis et 10 quater de la directive 2003/87. Ainsi, une partie des quotas est allouée à titre gratuit sur la base de l'article 10 bis de cette directive et de la décision attaquée. Une autre partie de ces quotas est allouée à titre gratuit pour la modernisation de la production d'électricité, conformément à l'article 10 quater de ladite directive. L'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit conformément auxdits articles 10 bis et 10 quater sera mise aux enchères à compter de 2013 par les États membres, en vertu de l'article 10 de cette même directive.

27 Il importe de relever que, selon le considérant 15 de la directive 2009/29, l'allocation des quotas repose sur le principe de la mise aux enchères. L'article 10 bis de la directive 2003/87 et la décision attaquée, qui a comme base juridique ledit article, mettent en place un système transitoire concernant la délivrance de quotas à titre gratuit pour les secteurs autres que celui de la production d'électricité visé à l'article 10 quater de la directive 2003/87. Le caractère transitoire de l'allocation à titre gratuit ressort, de façon ostensible, des règles visées à l'article 10 bis, paragraphe 11, seconde phrase, de la directive 2003/87, selon lesquelles l'allocation de quotas à titre gratuit diminuera chaque année après 2013 en quantités égales, pour atteindre 30 % à compter de 2020, en vue de parvenir à la suppression des quotas gratuits en 2027.

28 Afin de déterminer les modalités d'allocation de quotas à titre gratuit, la Commission a, conformément à l'article 10 bis, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/87, défini trois types de référentiels ex ante. En effet, elle a défini des référentiels de produit lorsque, selon le considérant 5 de la décision attaquée, compte tenu de la complexité des procédés de production, il existait des définitions et des classifications des produits permettant de vérifier les données relatives à la production et d'appliquer le référentiel de produit de manière uniforme dans toute l'Union aux fins de l'attribution de quotas d'émission. Dans le cas où il n'a pas été possible de calculer un référentiel de produit, mais où des émissions de gaz à effet de serre pouvant donner lieu à l'allocation de quotas d'émission à titre gratuit sont générées, la Commission a eu recours à des options de repli génériques, selon le considérant 12 de la décision attaquée. Ainsi, le référentiel de chaleur a été défini pour les procédés consommant de la chaleur dans lesquels la chaleur mesurable est transportée au moyen d'un vecteur thermique. En outre, le référentiel de combustibles a été défini pour les cas de consommation de chaleur non mesurable. Le considérant 12 de la décision attaquée énonce que les valeurs des référentiels de chaleur et de combustibles ont été calculées sur la base des principes de transparence et de simplicité en utilisant le rendement de référence d'un combustible largement disponible qui peut être considéré comme une solution de deuxième choix en termes d'efficacité sur le plan des émissions de gaz à effet de serre, compte tenu des techniques écoénergétiques. La Commission a indiqué à cet égard que ce combustible était le gaz naturel. Selon elle, si la biomasse, le combustible le plus efficace sur le plan des émissions de gaz à effet de serre, avait été retenue comme référence, cela aurait débouché sur des quantités négligeables de quotas gratuits pour la production de chaleur et la consommation de combustible.

29 Eu égard à ce qui précède, il convient donc d'examiner si la Commission a, en déterminant les référentiels de produit, de chaleur et de combustibles dans la décision attaquée, violé le principe d'égalité de traitement.

30 Le principe d'égalité de traitement, en tant que principe général du droit de l'Union, impose que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement soit objectivement justifié (arrêts de la Cour du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, Rec. p. I-9895, point 23, et du 29 mars 2012, Commission/Estonie, C-505/09 P, point 64).

31 En premier lieu, s'agissant des référentiels de produit définis dans la décision attaquée, la République de Pologne fait valoir que leur application à des entreprises utilisant du gaz naturel de la même manière qu'à celles utilisant du charbon fortement émetteur de dioxyde de carbone (CO_2) fausse la concurrence sur le marché intérieur et viole donc le principe d'égalité de traitement. Selon elle, ces entreprises se trouvaient dans des situations différentes en raison de l'utilisation de combustibles différents. Pourtant, sans justification objective, lesdites entreprises seraient traitées de manière égale par la décision attaquée. Afin que cette décision soit conforme au principe d'égalité de traitement, le référentiel de produit devrait être corrigé de manière appropriée, par exemple, conformément à la proposition de la République de Pologne sur les paramètres d'émission des combustibles.

32 Il y a lieu de constater que la Commission ne conteste pas avoir traité de manière égale les installations se trouvant dans des situations différentes en raison de l'utilisation de combustibles différents. Néanmoins, elle fait valoir que ce traitement égal dans la décision attaquée est objectivement justifié au vu de la directive 2003/87.

33 Selon la jurisprudence, un tel traitement est justifié s'il est fondé sur un critère objectif et raisonnable (voir, en ce sens, arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., point 30 supra, point 47).

34 Selon le considérant 5 de la décision attaquée, pour définir le référentiel de produit, aucune distinction n'a été établie en fonction de critères géographiques ou sur la base des technologies, des matières premières ou des combustibles utilisés, afin de ne pas fausser les avantages comparatifs en matière d'efficacité sur le plan des émissions de carbone dans l'économie de l'Union et de renforcer l'harmonisation de l'allocation transitoire de quotas d'émission à titre gratuit.

35 Au vu du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, tel qu'établi par la directive 2003/87 pour les périodes d'échange à partir de 2013, il convient donc d'examiner si le traitement égal des installations se trouvant dans des situations différentes en raison de l'utilisation de combustibles différents lors de la détermination des référentiels de produit est objectivement justifié.

36 Le juge de l'Union a reconnu aux autorités de l'Union, dans le cadre de l'exercice des compétences qui leur sont conférées, un large pouvoir d'appréciation lorsque leur action implique des choix de nature politique, économique et sociale et lorsqu'elles sont appelées à effectuer des appréciations et des évaluations complexes. Toutefois, même en présence d'un tel pouvoir, les autorités de l'Union sont tenues de baser leur choix sur des critères objectifs et appropriés par rapport au but poursuivi par la législation en cause, en tenant compte de tous les éléments factuels ainsi que des données techniques et scientifiques disponibles au moment de l'adoption de l'acte en question (voir arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., point 30 supra, points 57 et 58, et la jurisprudence citée).

37 Premièrement, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 1er, premier alinéa, de la directive 2003/87, l'établissement d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre vise à favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Ce système ne réduit cependant pas de lui-même ces émissions, mais encourage et favorise la recherche des coûts les plus bas pour atteindre une réduction desdites émissions à un niveau précis (arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., point 30 supra, point 31). Selon le deuxième alinéa de cette disposition, cette directive prévoit également des réductions plus importantes des émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les niveaux de réduction qui sont considérés comme scientifiquement nécessaires pour éviter un changement climatique dangereux. Selon le considérant 20 de la directive 2003/87, cette dernière vise à encourager le recours à des techniques de meilleur rendement énergétique, y compris la production combinée de chaleur et d'électricité, qui entraînent moins d'émissions par unité produite.

38 Ces objectifs sont reflétés à l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87 qui contient des règles permettant de déterminer les référentiels ex ante. Selon cette disposition, ces référentiels doivent être déterminés de façon à garantir que les modalités d'allocation des quotas encouragent l'utilisation de techniques efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer le rendement énergétique, en recourant aux techniques les plus efficaces, aux solutions et aux procédés de production de remplacement, à la cogénération à haut rendement, à la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduaires, à l'utilisation de la biomasse, ainsi qu'au captage et au stockage du CO_2, lorsque ces moyens sont disponibles, et n'encouragent pas l'accroissement des émissions.

39 Au vu de ces règles, il convient de relever que, ainsi que la Commission l'a soutenu, la distinction des référentiels de produit en fonction du combustible utilisé n'encouragerait pas les installations industrielles utilisant du combustible fortement émetteur de CO_2 à rechercher des solutions permettant de réduire leurs émissions, mais inciterait au contraire à maintenir le status quo, ce qui irait à l'encontre de l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87. En outre, une telle distinction impliquerait le risque d'un accroissement des émissions, parce que les installations industrielles utilisant du combustible faiblement émetteur de CO_2 pourraient être amenées à remplacer ce dernier par un combustible plus fortement émetteur de CO_2 afin de pouvoir obtenir plus de quotas d'émission à titre gratuit.

40 Deuxièmement, selon l'article 10 bis, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2003/87, la Commission devait arrêter des mesures d'exécution pleinement harmonisées à l'échelle de l'Union relatives à l'allocation harmonisée des quotas à titre gratuit. Le quatrième alinéa de ladite disposition dispose que, pour chaque secteur et sous-secteur le référentiel est, en principe, calculé pour les produits et non pour les intrants, de manière à maximiser la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les gains d'efficacité énergétique tout au long du processus de production du secteur ou du sous-secteur concerné.

41 L'application d'un facteur de correction selon le combustible utilisé par une installation avec référentiel de produit, ainsi que proposée par la République de Pologne en tant que possibilité pour corriger ce référentiel, aurait pour conséquence que le nombre de quotas d'émission alloués à titre gratuit à une telle installation serait différent en fonction d'un intrant, à savoir du combustible utilisé par cette dernière. En effet, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, sous a), de la décision attaquée, ce nombre est, en principe, calculé sur la base du référentiel de produit et du niveau d'activité historique relatif au produit correspondant. L'introduction d'un facteur supplémentaire consistant en la prise en compte du combustible utilisé n'encouragerait pas une pleine harmonisation à l'échelle de l'Union des mesures d'exécution relatives à l'allocation harmonisée des quotas à titre gratuit, dans le cadre desquelles le référentiel est, en principe, calculé pour les produits, telle qu'exigée à l'article 10 bis, paragraphe 1, premier et quatrième alinéas, de la directive 2003/87, mais aurait pour conséquence des règles différentes en raison d'un intrant pour les installations d'un même secteur ou sous-secteur. À cet égard, il convient également de relever que, selon le considérant 8 de la directive 2009/29, le législateur envisageait, eu égard à l'expérience acquise durant les première et deuxième périodes d'échange, de mettre en place un système plus harmonisé d'échange de quotas d'émission afin de mieux tirer parti des avantages de l'échange de quotas, d'éviter les distorsions du marché intérieur et de faciliter l'établissement de liens entre les différents systèmes d'échange.

42 Troisièmement, le considérant 17 de la directive 2009/29 indique que, à la lumière des objectifs que constituent l'élimination des distorsions de concurrence au sein de l'Union et la recherche de la meilleure efficacité économique possible lors de la transformation de l'économie de l'Union en une économie à faible intensité de carbone sûre et durable, il ne serait pas judicieux, dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, de réserver aux secteurs économiques un traitement différent selon l'État membre. La réponse négative du législateur à un tel traitement différent va à l'encontre de l'argumentation de la République de Pologne selon laquelle les mesures visées à l'article 10 bis, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2003/87 doivent tenir compte du contexte spécifique de chaque État membre. En effet, si les parts de diverses énergies primaires dans la consommation des États membres sont, ainsi que l'a affirmé la République de Pologne, tellement différentes, l'introduction d'un facteur de correction selon le combustible utilisé risquerait de créer un traitement différent des secteurs selon l'État membre.

43 À cet égard, il convient également de relever que, en raison de l'absence d'un tel facteur de correction, aucune installation n'obtient un avantage concurrentiel par le biais d'une plus grande quantité de quotas gratuits du fait du combustible utilisé. Ainsi que l'indique le considérant 23 de la directive 2009/29, le législateur envisageait que l'allocation transitoire de quotas gratuits aux installations soit réalisée suivant des règles harmonisées à l'échelle de l'Union, à savoir des « référentiels préétablis », afin de réduire au minimum les distorsions de concurrence dans l'Union. L'affirmation de la République de Pologne selon laquelle la détermination des référentiels de produit dans la décision attaquée fausse la concurrence doit donc être rejetée.

44 Au vu de ce qui précède, le traitement égal des installations se trouvant dans des situations différentes en raison de l'utilisation de combustibles différents lors de la détermination des référentiels de produit peut être considéré comme objectivement justifié.

45 En second lieu, s'agissant des référentiels de chaleur et de combustibles définis dans la décision attaquée, la République de Pologne fait valoir que, en utilisant le gaz naturel comme combustible de référence pour définir ces référentiels, la Commission a favorisé de manière arbitraire les installations recourant à cette source d'énergie, par rapport à celles utilisant d'autres sources comme la houille et le lignite. Ce faisant, la Commission aurait violé le principe d'égalité de traitement en privilégiant les États membres dont la structure d'approvisionnement énergétique s'appuyait dans une large mesure sur le gaz naturel et dans une faible mesure sur le charbon, par rapport aux États membres dans lesquels la structure en question diffère significativement. Le Tribunal aurait affirmé que le fait pour la Commission de traiter uniformément les États membres dans le cadre du système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre ne saurait lui permettre d'ignorer le contexte spécifique du marché énergétique national de chaque État membre. En Pologne, la houille et le lignite auraient constitué en 2009 jusqu'à 57 % de la consommation d'énergie primaire, la part du gaz naturel et des énergies renouvelables seraient, avec respectivement 14 % et 5 % de ladite consommation, largement inférieure à celle constatée dans d'autres États membres. En outre, en Pologne, 92 % de l'électricité serait produite à partir de houille et de lignite. Ainsi, la République de Pologne enregistrerait le taux le plus élevé d'industries menacées par le phénomène dit de « fuite de carbone ».

46 Tout d'abord, pour ce qui est des données relatives à la consommation d'énergie primaire et à la production d'électricité invoquées par la République de Pologne, il convient de relever que l'allocation des quotas à titre gratuit aux producteurs d'électricité est, en principe, exclue en vertu de l'article 10 bis, paragraphe 3, de la directive 2003/87. Si la Commission ne conteste pas les données relatives à la consommation d'énergie primaire en Pologne et dans d'autres États membres, celles concernant la production d'électricité ne sont pas pertinentes pour le cas d'espèce.

47 Il convient de rappeler que, selon le considérant 12 de la décision attaquée, les valeurs des référentiels de chaleur et de combustibles ont été calculées sur la base des principes de transparence et de simplicité en utilisant le rendement de référence d'un combustible largement disponible qui peut être considéré comme une solution de deuxième choix en termes d'efficacité sur le plan des émissions de gaz à effet de serre, compte tenu des techniques écoénergétiques. Ainsi qu'il a déjà été indiqué (voir point 28 ci-dessus), ce combustible était le gaz naturel dès lors que, selon la Commission, si la biomasse, le combustible le plus efficace sur le plan des émissions de gaz à effet de serre, avait été retenue comme référence, cela aurait débouché sur des quantités négligeables de quotas gratuits pour la production de chaleur et la consommation de combustible. Ce faisant, la Commission ne conteste pas le fait que des installations se trouvant dans des situations différentes en raison de l'utilisation de combustibles différents ait été traitées de manière égale. Néanmoins, elle fait valoir que ce traitement est objectivement justifié eu égard à la directive 2003/87.

48 Vu le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, tel qu'établi dans la directive 2003/87 pour les périodes d'échange à partir de 2013, il convient donc d'examiner si la détermination des référentiels de chaleur et de combustibles définis en utilisant le rendement de référence du gaz naturel est objectivement justifiée. Tout en disposant d'un large pouvoir d'appréciation, la Commission était tenue de baser son choix sur des critères objectifs et appropriés par rapport au but poursuivi par la législation en cause (voir point 36 ci-dessus).

49 Premièrement, il convient de relever que, en raison du choix d'utiliser le rendement de référence du gaz naturel pour déterminer les référentiels de chaleur et de combustibles, les installations concernées recevront moins de quotas d'émission à titre gratuit que dans le cas où un combustible plus fortement émetteur de CO_2 comme le charbon aurait été choisi par la Commission. Ainsi, il n'est pas contestable que le choix du gaz naturel, en tant que combustible faiblement émetteur de CO_2, vise à une réduction des émissions de gaz à effet de serre. Plus précisément, ce choix vise à encourager l'utilisation de techniques efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et à améliorer le rendement énergétique, comme prévu à l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87. En

effet, afin d'éviter des coûts supplémentaires générés par l'achat aux enchères de quotas d'émission sur le marché, les installations concernées seront amenées à ne pas dépasser les quotas alloués à titre gratuit.

50 Deuxièmement, il y a lieu de relever que le choix d'utiliser le rendement d'un autre combustible que le gaz naturel, par exemple le charbon, pour déterminer les référentiels de chaleur et de combustible, n'aurait pas permis d'éviter le fait que les installations se trouvant dans des situations différentes en raison de l'utilisation de combustibles différents soient traitées de manière égale. En effet, si ces référentiels étaient basés sur un combustible plus fortement émetteur de CO_2 que le gaz naturel, cela aurait simplement pour conséquence des référentiels de chaleur et de combustibles plus élevés. Cela pourrait seulement conduire à augmenter pour le même facteur le nombre de quotas d'émission à titre gratuit alloué à toutes les installations concernées, donc également aux installations utilisant un combustible faiblement émetteur de CO_2.

51 Troisièmement, en ce qui concerne l'argumentation de la République de Pologne relative à la nécessité de tenir compte du contexte spécifique du marché énergétique national, il est vrai que le Tribunal a déjà dit pour droit que les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour la transposition de la directive 2003/87 et, partant, pour choisir les mesures qu'ils considèrent les mieux adaptées pour atteindre, dans le contexte spécifique du marché énergétique national, l'objectif fixé par ladite directive (arrêts du Tribunal du 23 septembre 2009, Pologne/Commission, T-183/07, Rec. p. II-3395, point 88, et Estonie/Commission, T-263/07, Rec. p. II-3463, point 53).

52 Toutefois, cette jurisprudence concernait l'élaboration des plans nationaux d'allocation de quotas avant le début de la deuxième période d'échange de quotas, à savoir la période 2008-2012, et elle s'inscrivait donc dans un contexte juridique différent de celui de la décision attaquée.

53 En effet, les règles introduites par la directive 2009/29 pour les périodes d'échange à compter de 2013 ont profondément modifié les méthodes d'allocation des quotas pour mettre en place un système plus harmonisé d'échange de quotas d'émission afin de mieux tirer parti des avantages de l'échange de quotas, d'éviter les distorsions du marché intérieur et de faciliter l'établissement de liens entre les différents systèmes d'échange, ainsi qu'il est énoncé au considérant 8 de la directive 2009/29.

54 Les règles en vigueur pour les périodes d'échange allant de 2005 à 2007 et de 2008 à 2012 visaient à ce que chaque État membre élabore un plan national précisant la quantité totale de quotas qu'il avait l'intention d'allouer pour la période considérée et la manière dont il se proposait de les attribuer. Ce plan devait être fondé sur des critères objectifs et transparents, incluant les critères énumérés à l'annexe III de la directive 2003/87 dans sa version avant la modification par la directive 2009/29. Selon le point 1 de cette annexe, la quantité totale de quotas à allouer pour la période considérée devait être compatible avec l'obligation, pour l'État membre, de limiter ses émissions conformément à la décision 2002/358/CE du Conseil, du 25 avril 2002, relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent (JO L 130, p. 1), et conformément au protocole de Kyoto, en tenant compte, d'une part, de la proportion des émissions globales que ces quotas représentent par rapport aux émissions provenant de sources non couvertes par la directive 2003/87 dans sa version avant la modification par la directive 2009/29 et, d'autre part, de sa politique énergétique nationale, et devrait être compatible avec le programme national en matière de changements climatiques. Pour autant que ce plan était incompatible, notamment, avec les critères de cette annexe III, la Commission pouvait le rejeter. En vertu de l'article 10 de la directive 2003/87, avant sa modification par la directive 2009/29, pour les périodes d'échange allant de 2005 à 2007 et de 2008 à 2012, les États membres devaient allouer respectivement au moins 95 % et 90 % des quotas à titre gratuit.

55 En revanche, pour les périodes d'échange à partir de 2013, l'article 9 de la directive 2003/87 dispose que la quantité de quotas délivrée chaque année pour l'ensemble de l'Union à compter de 2013 diminuera de manière linéaire à partir du milieu de la période 2008-2012. Cette quantité diminuera d'un facteur linéaire de 1,74 % par rapport au total annuel moyen de quotas délivré par les États membres conformément aux décisions de la Commission relatives à leurs plans nationaux d'allocation de quotas pour la période 2008-2012. À cet égard, la Commission a adopté la décision 2010/634, par laquelle elle a déterminé la quantité totale de quotas pour l'ensemble de l'Union pour 2013, en se fondant sur les quantités totales de quotas délivrées ou à délivrer par les États membres conformément à ses décisions relatives à leurs plans nationaux d'allocation de quotas pour la période 2008-2012.

56 La jurisprudence du Tribunal mentionnée au point 51 ci-dessus doit être lue à la lumière du droit applicable pendant la deuxième période d'échange. Le Tribunal était tenu d'interpréter l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, dans sa version avant la modification par la directive 2009/29, lequel fait référence à l'annexe III de ladite directive ainsi qu'il ressort également de l'arrêt du Tribunal du 7 novembre 2007, Allemagne/Commission (T-374/04, Rec. p. II-4431, point 80), auquel la jurisprudence mentionnée au point 51 ci-dessus fait expressément référence. Or, contrairement au point 1 de cette annexe III, l'article 10 bis, paragraphe 1, de la directive 2003/87 ne se réfère plus à la politique énergétique nationale. En revanche, selon le considérant 8 de la directive 2009/29, après la deuxième période d'échange, le législateur a jugé impératif de mettre en place un système plus harmonisé d'échange de quotas d'émission afin de mieux tirer parti des avantages de l'échange de quotas, d'éviter les distorsions du marché intérieur et de faciliter l'établissement de liens entre les différents systèmes d'échange. À cet égard, il convient d'ajouter que, tandis que le législateur a, dans le cadre de l'allocation transitoire de quotas gratuits pour la modernisation de la production d'électricité, en vertu de l'article 10 quater, paragraphe 1, sous c), de la directive 2003/87, tenu compte de la combinaison énergétique nationale, il n'en a pas fait de même s'agissant de l'allocation de quotas à titre gratuit pour les secteurs industriels visés à l'article 10 bis de cette directive.

57 Quatrièmement, s'agissant de l'argumentation de la République de Pologne selon laquelle elle enregistre le taux le plus élevé d'industries menacées par le phénomène dit de « fuite de carbone », il convient de relever que parmi les règles transitoires visées à l'article 10 bis de la directive 2003/87 se trouvent des règles particulières pour les installations des secteurs ou des sous-secteurs qui sont exposés à un risque important de fuite de carbone. Celles-ci doivent recevoir, en principe, en 2013 et chaque année suivante jusqu'en 2020, conformément à l'article 10 bis, paragraphes 1 et 12, de la directive 2003/87, une quantité de quotas gratuits représentant 100 % de la quantité déterminée conformément aux mesures visées audit paragraphe 1. Afin de déterminer ces secteurs ou sous-secteurs, la Commission doit retenir comme critère pour son analyse l'incapacité des industries à répercuter le coût direct des quotas requis et les coûts indirects résultant de l'augmentation des prix de l'électricité, due à la mise en œuvre de ladite directive sur les prix des produits, sans subir de perte importante de parts de marché en faveur d'installations moins performantes en matière d'émissions de composés carbonés établies hors de l'Union. Or, les éléments avancés par la République de Pologne ne permettent pas de considérer que ces règles ne peuvent manifestement remédier au phénomène dit de « fuite de carbone ».

58 Au vu de ce qui précède, la détermination par la Commission des référentiels de chaleur et de combustibles en utilisant le rendement de référence du gaz naturel peut être considérée comme objectivement justifiée.

59 Par conséquent, la première branche du présent moyen doit être rejetée.

Sur la seconde branche, tirée d'une violation de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec son paragraphe 3

60 La République de Pologne affirme que, en privilégiant une source d'énergie par rapport à d'autres et en omettant de tenir compte de la structure énergétique de la production d'énergie de différents États membres, la Commission a violé l'article 191, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec son paragraphe 3, car ces dispositions imposent aux institutions chargées de mettre en œuvre la politique de l'Union en matière environnementale de tenir compte des différences entre les différentes régions de l'Union lors de la réalisation de la politique en question.

61 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la décision attaquée constitue une mesure d'exécution de la directive 2003/87 et que l'article 10 bis de cette directive constitue sa base juridique. À l'instar de ce qui a été développé dans le cadre du premier moyen (voir point 21 ci-dessus), il convient de relever que, eu égard à l'absence d'exception d'illégalité concernant l'article 10 bis de la directive 2003/87, l'argumentation de la République de Pologne relative à une prétendue violation de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec son paragraphe 3, est inopérante. Toutefois, il convient de relever que l'argumentation de la République de Pologne, tirée de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec son paragraphe 3, doit être prise en compte dans le cadre de l'examen d'une prétendue violation de l'article 10 bis de la directive 2003/87 (voir points 108 à 111 ci-après).

62 Par conséquent, la seconde branche du présent moyen et donc ce moyen dans son intégralité doivent être rejetés.

Sur le troisième moyen, tiré d'une violation du principe de proportionnalité

63 La République de Pologne fait valoir, en substance, que, en établissant, dans la décision attaquée, les référentiels ex ante à un niveau plus restrictif que ne l'exigent les objectifs de la directive 2003/87, la Commission a violé le principe de proportionnalité. Plus précisément, elle soutient que l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre contraignant pour la Commission et les États membres est celui d'une réduction de 20 % d'ici à 2020. Or, en raison de la décision attaquée, la réduction dépasserait le seuil de 20 % dès 2013. Selon elle, la Commission a méconnu le caractère approprié et nécessaire de la décision attaquée en définissant, de manière trop stricte, les référentiels. En outre, en raison d'un déséquilibre entre le préjudice et le bénéfice découlant de la décision attaquée, cette dernière ne serait pas proportionnée au sens strict.

64 Il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le principe de proportionnalité, qui constitue l'un des principes généraux du droit de l'Union, exige que les actes des institutions ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir arrêt de la Cour du 8 juillet 2010, Afton Chemical, C-343/09, Rec. p. I-7027, point 45, et la jurisprudence citée).

65 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des conditions mentionnées au point précédent, il y a lieu de reconnaître à la Commission un large pouvoir d'appréciation dans un domaine tel que celui de l'espèce, qui implique de sa part des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lequel elle est appelée à effectuer des appréciations et des évaluations complexes opérées au regard de l'objectif général de réduction des émissions de gaz à effet de serre au moyen d'un système d'échange de quotas dans des conditions économiquement efficaces et performantes (article 1er, premier alinéa, et considérant 5 de la directive 2003/87). Seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre,

peut affecter la légalité d'une telle mesure (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 12 décembre 2006, Allemagne/Parlement et Conseil, C-380/03, Rec. p. I-11573, point 145, et arrêt Allemagne/Commission, point 56 supra, points 80 et 81, et la jurisprudence citée).

66 En premier lieu, s'agissant du caractère approprié de la décision attaquée, la République de Pologne fait valoir que, en définissant de manière trop stricte les référentiels, sans tenir compte du contexte spécifique de chacun des États membres, la Commission a méconnu deux objectifs de la directive 2003/87, à savoir l'effectivité des mesures adoptées en termes de coûts ainsi que leur efficacité économique. En octroyant aux installations moins de quotas gratuits que nécessaire pour atteindre les objectifs liés au volume de la production et aux niveaux d'émission, la Commission chercherait à obtenir à tout prix la plus grande réduction d'émission possible, sans tenir compte des conséquences économiques et sociales de ses décisions.

67 À cet égard, il y a lieu de relever que l'objectif principal déclaré de la directive 2003/87, avant sa modification par la directive 2009/29, était de réduire, de manière substantielle, les émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de l'Union et des États membres au regard du protocole de Kyoto, approuvé par la décision 2002/358 (arrêts de la Cour du 29 mars 2012, Commission/Pologne, C-504/09 P, point 77, et Commission/Estonie, point 30 supra, point 79). En vertu du considérant 4 de la directive 2003/87, ce protocole engageait l'Union et ses États membres à réduire leurs émissions anthropiques agrégées de gaz à effet de serre de 8 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période allant de 2008 à 2012.

68 Il ressort de l'article 1er, deuxième alinéa, et du considérant 3 de la directive 2003/87 que, après sa modification par la directive 2009/29, la directive 2003/87 prévoit des réductions plus importantes des émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les niveaux de réduction qui sont considérés comme scientifiquement nécessaires pour éviter un changement climatique dangereux. Ainsi qu'il ressort de ces dispositions ainsi que des considérants 3, 5, 6 et 13 de la directive 2009/29, l'objectif principal de la directive 2003/87, après sa modification par la directive 2009/29, est de réduire d'ici à 2020 les émissions globales de gaz à effet de serre de l'Union d'au moins 20 % par rapport à leurs niveaux de 1990.

69 Cet objectif doit être atteint dans le respect d'une série de sous-objectifs et par le recours à certains instruments. L'instrument principal à cet effet est constitué par le système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, ainsi que cela ressort de l'article 1er, premier alinéa, de la directive 2003/87 et du deuxième considérant de celle-ci. L'article 1er, premier alinéa, de cette directive expose que ce système favorise la réduction desdites émissions dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Les autres sous-objectifs auxquels doit répondre ledit système sont, notamment, ainsi que cela est exposé aux cinquième et septième considérants de cette directive, la préservation du développement économique et de l'emploi ainsi que celle de l'intégrité du marché intérieur et des conditions de concurrence (arrêts Commission/Pologne, point 67 supra, point 77, et Commission/Estonie, point 30 supra, point 79).

70 En ce qui concerne l'objectif principal de la directive 2003/87, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union, la République de Pologne reconnaît que les mesures contenues dans la décision attaquée conduisent à réaliser celui-ci.

71 Cependant, en affirmant que la décision attaquée, en définissant de manière trop stricte les référentiels, viole, en ne tenant pas compte des conséquences économiques et sociales, deux autres objectifs de la directive 2003/87, à savoir l'effectivité des mesures adoptées en termes de coûts ainsi que leur efficacité économique, la République de Pologne conteste que la décision attaquée conduit à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes.

72 À cet égard, il convient de relever que la détermination des référentiels ne constitue qu'une certaine partie du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, dont la logique économique consiste à faire en sorte que les réductions d'émissions de gaz à effet de serre nécessaires à l'obtention d'un résultat environnemental prédéterminé aient lieu au coût le plus faible (arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., point 30 supra, point 32). Cette détermination fait partie des règles transitoires concernant la délivrance de quotas à titre gratuit prévues à l'article 10 bis de la directive 2003/87. Ces mesures visent, ainsi qu'il ressort du paragraphe 1, troisième alinéa, de cette disposition, à garantir que les modalités d'allocation des quotas encouragent l'utilisation de techniques efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer le rendement énergétique, et n'encouragent pas l'accroissement des émissions. L'allocation des quotas repose, ainsi que le considérant 15 de la directive 2009/29 l'indique, sur le principe de la mise aux enchères, tel que prévu à l'article 10 de la directive 2003/87. Il ressort également dudit considérant que ce principe a été choisi afin d'offrir au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre une efficacité économique maximale. En particulier, en permettant la vente des quotas alloués, ce système vise à inciter tout participant audit système à émettre une quantité de gaz à effet de serre inférieure aux quotas qui lui ont été initialement octroyés afin d'en céder le surplus à un autre participant ayant produit une quantité d'émissions supérieure aux quotas alloués (arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., point 30 supra, point 32).

73 En outre, il convient de relever que le législateur a, dans le cadre du fonctionnement du système d'échange de quotas, tenu compte de la situation et de l'économie des diverses régions. En effet, d'une part, les règles de fonctionnement à partir de 2013 seront introduites progressivement. Ainsi, conformément à l'article 9, premier alinéa, de la directive 2003/87, la quantité de quotas délivrée chaque année pour l'ensemble de l'Union à compter de 2013 diminuera de manière linéaire à partir du milieu de la période 2008-2012. En outre, en vertu de l'article 10 bis, paragraphe 11, de la directive 2003/87, la quantité de quotas allouée gratuitement en 2013 correspondra à 80 % de la quantité fixée conformément aux mesures visées au paragraphe 1 de cette disposition. L'allocation de quotas à titre gratuit diminuera ensuite chaque année en quantités égales, pour atteindre 30 % à compter de 2020, en vue de parvenir à la suppression des quotas gratuits en 2027. Par conséquent, selon ces règles, les installations fortement émettrices de CO_2, comme celles utilisant du charbon dans certaines régions de l'Union et qui ont donc besoin d'un grand nombre de quotas pour leur production, obtiendront au début de la troisième période d'échange une quantité encore plus grande de quotas à titre gratuit pour couvrir leurs besoins.

74 D'autre part, ainsi qu'il ressort du considérant 17 de la directive 2009/29, le législateur a installé des mécanismes pour soutenir les efforts des États membres, caractérisés par un revenu par habitant relativement faible et des perspectives de croissance relativement importantes, pour réduire l'intensité de carbone de leur économie d'ici à 2020. Ainsi, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, sous a), de la directive 2003/87, 88 % de la quantité totale des quotas à mettre aux enchères sont répartis entre les États membres en parts identiques à la part des émissions de l'État membre concerné vérifiées dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre en 2005, ou à la moyenne de l'État membre concerné pour la période 2005-2007, le montant le plus élevé étant retenu. Ensuite, conformément au paragraphe 2, sous b), de cet article, 10 % de la quantité totale des quotas à mettre aux enchères sont répartis entre certains États membres aux fins de la solidarité et de la croissance dans l'Union, afin de réduire les émissions et de s'adapter aux conséquences du changement climatique. Ainsi qu'il ressort de l'annexe II bis de la directive 2003/87, la République de Pologne est l'un des principaux bénéficiaires des 10 % supplémentaires de recettes générées par les enchères. Il en va de même en ce qui concerne les 2 % de la quantité totale des quotas à mettre aux enchères répartis entre les États membres dont les émissions de gaz à effet de serre, en 2005, étaient d'au moins 20 % inférieures aux niveaux de leurs émissions de l'année de référence qui leur sont applicables en vertu du protocole de Kyoto, conformément à l'article 10, paragraphe 2, sous c), de la directive 2003/87, lu en combinaison avec l'annexe II ter de cette directive. Par ailleurs, il convient de relever que, en vertu de l'article 10 quater, paragraphe 1, sous c), de la directive 2003/87, un État membre dans lequel, en 2006, plus de 30 % de l'électricité était produite à partir d'un seul combustible fossile, et dans lequel le

PIB par habitant au prix du marché ne dépassait pas 50 % du PIB moyen par habitant au prix du marché de l'Union, peut accorder une allocation transitoire de quotas gratuits aux installations de production d'électricité.

75 De plus, la République de Pologne se borne à contester le caractère approprié de la décision attaquée par rapport à la réalisation desdits sous-objectifs sans développer son argumentation de manière plus approfondie ni prendre en compte les objectifs visés à l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87. Ainsi, la République de Pologne soutient, certes, que les installations qui obtiennent un nombre de quotas gratuits inférieur aux quantités qu'elles émettent dans le cadre de leur processus de production investissent dans des technologies utilisant le même combustible, mais dont les émissions sont toutefois faibles. Toutefois, elle ne tient pas compte du fait que ces investissements peuvent également donner une impulsion au développement de nouveaux secteurs économiques susceptibles de créer de l'emploi. L'argumentation de la République de Pologne a donc une portée trop étroite et doit, par conséquent, être rejetée.

76 Il résulte de ce qui précède que la République de Pologne n'a pas avancé d'éléments permettant de considérer que la détermination des référentiels était manifestement inappropriée par rapport aux objectifs à atteindre.

77 En deuxième lieu, s'agissant du caractère nécessaire de la décision attaquée, la République de Pologne fait valoir que, en définissant de manière trop stricte les référentiels, la décision attaquée va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction concernant les volumes d'émission. Selon elle, la directive 2003/87 ne prévoit pas de mécanisme correcteur lorsque le nombre de quotas gratuits est insuffisant pour les installations concernées, mais que la réalisation des objectifs de réduction est assurée. Par ailleurs, les seuils trop faibles des référentiels conduiraient à une réduction ponctuelle drastique des volumes de quotas à titre gratuit en 2013. Les installations concernées n'auraient pas suffisamment de temps pour modifier leur technologie ou le combustible utilisé. Elle affirme avoir proposé, lors de la phase d'élaboration de la décision attaquée, l'introduction d'un coefficient correcteur qui se serait appliqué à tous les référentiels de réduction et aurait été calculé sur la base des résultats des installations de charbon les plus performantes ou des installations utilisant un combustible plus émetteur que le gaz naturel et diminué à 90 % de sa valeur, qui aurait permis, par exemple, d'atteindre les trois sous-objectifs de la directive 2003/87, à savoir de réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière effective en termes de coûts et efficacement sur le plan économique. La Commission aurait rejeté cette proposition.

78 Au soutien de son argumentation selon laquelle les référentiels ont été déterminés de manière trop stricte, la République de Pologne indique que le prix du marché des quotas d'émission, qui s'élèverait à environ 15 euros par tonne de CO_2, pourrait atteindre, lors de la troisième période d'échange, entre 30 euros par tonne de CO_2 et 48 euros par tonne de CO_2. En ce qui concerne l'industrie du ciment, le référentiel pour le clinker, tel que fixé par la Commission, impliquerait une réduction des émissions d'au moins 30 % pour les installations en raison de l'utilisation d'un autre combustible. Pour ce qui est du secteur de la chaleur, l'application du référentiel de chaleur fixé dans la décision attaquée conduirait, sans tenir compte des corrections pour les ménages, à un déficit de quotas d'environ 50 % de ce secteur. Ensuite, l'industrie chimique polonaise devrait supporter des charges s'élevant à 257 millions d'euros en 2013 et à 381 millions d'euros en 2020. Ainsi, pour la production de soda, il serait nécessaire de réduire les émissions de 30 %. En ce qui concerne l'industrie du papier, le secteur polonais devrait réduire les émissions d'environ 45 %. Pour ce qui est du secteur de la raffinerie, la République de Pologne fait valoir que le déficit de quotas sera de 28 % en 2013. Par ailleurs, ces secteurs industriels appliqueraient déjà les meilleures techniques disponibles pour réduire les émissions.

79 Premièrement, en ce qui concerne l'affirmation de la République de Pologne selon laquelle, en raison de la décision attaquée, la réduction des émissions de gaz à effet de serre dépassera le seuil de 20 % dès 2013, il convient de relever que cette affirmation n'est étayée par aucun élément de fait et ne s'appuie

sur aucune preuve. Ainsi que la Commission le fait observer, l'ampleur de la réduction ne dépend pas uniquement du niveau des référentiels, mais de différents facteurs, dont la situation économique en Europe et la conjoncture qui varient constamment.

80 Deuxièmement, s'agissant de l'argumentation de la République de Pologne selon laquelle la détermination des référentiels dans la décision attaquée impliquera, pour les installations de certaines industries, une réduction des émissions de plus de 20 % en 2013, il convient de rappeler que l'objectif principal de la directive 2003/87 est la réduction globale des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union d'ici à 2020 d'au moins 20 % par rapport à leurs niveaux de 1990. Or, le fait que la détermination des référentiels est susceptible de conduire à un déficit de quotas gratuits de plus de 20 % en 2013 pour les installations de certaines industries, ne permet pas de conclure que ces installations réduisent également leurs émissions à un tel niveau. En effet, dès lors que, en vertu de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2003/87, à compter de 2013, les États membres mettront aux enchères l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit, ces installations ne sont pas obligées d'effectuer une telle réduction, mais peuvent acheter aux enchères les quotas manquants. Elles sont ainsi libres de déterminer le niveau auquel elles souhaitent réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. En outre, il convient de relever que l'objectif de réduire de manière globale lesdites émissions dans l'Union d'ici à 2020 d'au moins 20 % par rapport à leurs niveaux de 1990 vise à obtenir une réduction en moyenne et ne concerne donc pas une installation spécifique.

81 Troisièmement, la République de Pologne affirme qu'il était nécessaire d'introduire un coefficient correcteur qui se serait appliqué à tous les référentiels de réduction et aurait été calculé sur la base des résultats des installations de charbon les plus performantes ou des installations utilisant un combustible plus émetteur que le gaz naturel et diminué à 90 % de sa valeur, qui aurait permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière effective en termes de coûts et efficacement sur le plan économique. À cet égard, d'une part, il y a lieu de rappeler que, en déterminant les référentiels d'émission, la Commission devait respecter les dispositions de l'article 10 bis de la directive 2003/87. Or, l'introduction d'un facteur supplémentaire consistant en la prise en compte du combustible utilisé n'aurait pas encouragé une pleine harmonisation à l'échelle de l'Union des mesures d'exécution relatives à l'allocation harmonisée des quotas à titre gratuit, dans le cadre desquelles le référentiel est calculé, en principe, pour les produits, telle que prévue à l'article 10 bis, paragraphe 1, premier et quatrième alinéas, de la directive 2003/87, mais aurait eu pour conséquence des règles différentes pour les installations d'un même secteur ou d'un même sous-secteur (voir point 41 ci-dessus).

82 D'autre part, la République de Pologne n'a aucunement démontré que l'introduction d'un tel coefficient correcteur serait efficace à la lumière de l'objectif principal de la directive 2003/87, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % d'ici à 2020. Par ailleurs, il ne ressort pas des développements de la République de Pologne que l'introduction d'un tel coefficient correcteur serait efficace à la lumière des objectifs visés à l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87 pour la détermination des référentiels, à savoir la garantie que les modalités d'allocation des quotas encouragent l'utilisation de techniques efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer le rendement énergétique et n'encouragent pas l'accroissement des émissions. Le fait que le législateur a choisi, comme point de départ pour définir les principes d'établissement des référentiels ex ante par secteur ou sous-secteur, la performance moyenne des 10 % d'installations les plus efficaces d'un secteur ou d'un sous-secteur de l'Union pendant les années 2007 et 2008, montre qu'il envisageait de fixer ces référentiels à un niveau ambitieux. À cet égard, il importe de relever que, contrairement à ce qu'allègue la République de Pologne, cette disposition ne prévoit pas que les installations doivent obtenir, par secteur, une quantité de quotas gratuits correspondant à l'émission des 10 % d'installations les plus efficaces utilisant un combustible particulier. Pour ce qui est de la référence faite par la République de Pologne aux coûts et à l'efficacité sur le plan économique, il a déjà été constaté que le législateur a, dans le cadre du fonctionnement du système d'échange de quotas, tenu compte de la situation et de l'économie des diverses régions (voir points 73 et 74 ci-dessus).

83 Il convient également de relever que le relèvement du niveau d'un référentiel en raison de l'introduction d'un coefficient correcteur pour certaines installations déboucherait sur une plus grande quantité de quotas gratuits. Or, un tel relèvement pourrait conduire à dépasser la quantité annuelle maximale de quotas visée à l'article 10 bis, paragraphe 5, de la directive 2003/87 et à rendre nécessaire l'application du facteur de correction uniforme transsectoriel. L'application de ce facteur conduirait à une réduction uniforme des quantités initiales de quotas gratuits dans tous les secteurs et sous-secteurs concernés. L'augmentation des quantités de quotas à allouer à titre gratuit pour les installations visées par l'introduction d'un tel coefficient correcteur pourrait donc avoir pour conséquence la réduction de ce type de quotas pour les autres installations.

84 Quatrièmement, s'agissant de l'argumentation de la République de Pologne selon laquelle les seuils trop faibles des référentiels conduiraient à une réduction ponctuelle drastique des volumes de quotas à titre gratuit en 2013, il convient de rappeler que, pour les périodes d'échange à partir de 2013, l'allocation des quotas d'émission repose sur le principe de la mise aux enchères (considérant 15 de la directive 2009/29). En outre, avant sa modification par la directive 2009/29, l'article 10 de la directive 2003/87 disposait que, pour les périodes d'échange allant de 2005 à 2007 et de 2008 à 2012, les États membres devaient allouer respectivement au moins 95 % et 90 % des quotas à titre gratuit. Or, le système établi à l'article 10 bis de la directive 2003/87 vise, selon le considérant 21 de la directive 2009/29, à ce que la quantité des quotas à délivrer à titre gratuit en 2013 représente 80 % de la quantité correspondant au pourcentage des émissions globales de la Communauté pendant la période 2005-2007 imputable aux installations concernées, en proportion de la quantité annuelle totale de quotas pour l'ensemble de la Communauté.

85 De plus, la Commission était tenue, en vertu de l'article 10 bis, paragraphe 1, premier et quatrième alinéas, de la directive 2003/87, d'arrêter des mesures pleinement harmonisées à l'échelle de l'Union relatives à l'allocation harmonisée des quotas à allouer à titre gratuit et de calculer le référentiel, pour chaque secteur et sous-secteur, en principe, pour les produits de manière à maximiser la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les gains d'efficacité énergétique. Il est inhérent à de telles règles générales qu'elles aient un impact plus important sur certaines installations que sur d'autres. Cependant, dès lors que l'appréciation de la nécessité doit être effectuée au vu de toutes les installations concernées dans toute l'Union, ce constat ne permet pas de conclure que le niveau des référentiels n'était manifestement pas nécessaire par rapport aux objectifs visés par la directive 2003/87.

86 Ensuite, il convient de relever que, en vertu de l'article 10 bis, paragraphe 11, de la directive 2003/87, la réduction progressive des quantités de quotas à allouer à titre gratuit chaque année en quantités égales, pour atteindre 30 % à compter de 2020, en vue de parvenir à la suppression des quotas gratuits en 2027, a été prévue. Par ailleurs, la directive 2009/29, qui incluait les règles permettant de déterminer les référentiels ex ante, ayant été adoptée deux ans avant l'adoption de la décision attaquée et plus de trois ans et demi avant l'application de ces référentiels prévue à partir de 2013, la République de Pologne ne saurait prétendre que les installations concernées ne possédaient pas suffisamment de temps pour se préparer aux règles régissant les périodes d'échange à partir de 2013.

87 Cinquièmement, la République de Pologne affirme que la directive 2003/87 ne prévoit pas de mécanisme correcteur lorsque le nombre de quotas gratuits est insuffisant pour les installations concernées, mais que la réalisation des objectifs de réduction est assurée. Il est vrai que, avec l'application d'un facteur de correction uniforme transsectoriel, l'article 10 bis, paragraphe 5, de la directive 2003/87 prévoit un mécanisme correcteur lorsque le nombre total initial de quotas à allouer à titre gratuit notifiés par les États membres dépasse la quantité maximale de quotas à allouer à titre gratuit. En revanche, cette directive ne prévoit pas de mécanisme correcteur en sens inverse. Plus précisément, ladite directive n'impose pas à la Commission de définir les référentiels ex ante de sorte que la quantité annuelle maximale de quotas gratuits visée à l'article 10 bis, paragraphe 5, de la

directive 2003/87 soit épuisée. Bien au contraire, l'allocation des quotas reposant sur le principe de la mise aux enchères, les règles concernant la délivrance de quotas à titre gratuit, visées à l'article 10 bis de ladite directive, ont un caractère transitoire.

88 Il s'ensuit que la République de Pologne n'a pas avancé d'éléments permettant de considérer que la détermination des référentiels par la Commission dans la décision attaquée n'était manifestement pas nécessaire par rapport aux objectifs visés par la directive 2003/87.

89 En troisième lieu, s'agissant de la proportionnalité au sens strict de la décision attaquée, il convient de rappeler que, en application de ce principe, même si elle est appropriée et nécessaire à la réalisation des buts légitimement poursuivis, la décision attaquée ne doit pas causer des inconvénients démesurés par rapport aux buts visés. À cet égard, la République de Pologne fait valoir que la décision attaquée aura pour conséquence une diminution de la compétitivité des entreprises situées dans les États membres où la production s'appuie sur l'utilisation du charbon comme combustible, par rapport aux entreprises concurrentes situées dans des États membres où la production s'appuie sur l'utilisation d'autres sources d'énergie comme le gaz naturel. Selon elle, cela entraînera, dans le premier groupe d'États, des augmentations drastiques des prix des biens, qui auront des conséquences sociales et économiques graves. Par ailleurs, la décision attaquée aurait une influence négative significative sur le fonctionnement du marché intérieur et constituerait une entrave à son bon fonctionnement. Elle soutient que, en cas de mise en œuvre des référentiels de chaleur adoptés par la Commission, dès 2013, le prix du chauffage urbain augmentera d'environ 22 %.

90 Premièrement, il convient de rappeler que les charges évoquées par la République de Pologne pour les installations concernées sont liées à l'obligation d'acheter aux enchères les quotas manquants, ce qui est la règle mise en place par la directive 2009/29. Conformément au principe du pollueur-payeur, visé à l'article 174, paragraphe 2, CE, le but du système d'échange de quotas était de fixer un prix aux émissions de gaz à effet de serre et de laisser aux opérateurs le choix entre le paiement du prix ou la réduction de leurs émissions. En outre, il y a lieu de relever que, en vertu de l'article 10, paragraphe 3, de la directive 2003/87, les États membres déterminent, dans les limites visées par cette disposition, l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas. Ainsi, ils peuvent contribuer à réduire les charges évoquées par la République de Pologne pour les installations concernées.

91 Deuxièmement, les coûts qui pèseront effectivement sur les installations utilisant un combustible fortement émetteur de gaz à effet de serre pendant les périodes d'échange à partir de 2013 dépendent du prix du marché des quotas d'émission. Or, selon la République de Pologne, ce prix était de 15 euros par tonne de CO_2 en juillet 2011. La Commission indique que, en octobre 2011, ce prix était de 11 euros par tonne de CO_2. En ce qui concerne ce prix pour la période d'échange à partir de 2013, il serait estimé, selon la République de Pologne, à un montant compris entre 30 euros par tonne de CO_2 et 48 euros par tonne de CO_2. Ces estimations n'étant cependant pas certaines, il n'est pas exclu que le prix d'un quota d'émission soit encore plus bas ou plus élevé. Les coûts effectifs ne peuvent donc être déterminés à l'avance.

92 Troisièmement, il convient de rappeler que le législateur a, en établissant le système d'échange de quotas, tenu compte de la situation et de l'économie des diverses régions (voir points 73 et 74 ci-dessus). En outre, il a institué des règles pour l'allocation des quotas gratuits au chauffage urbain ainsi qu'à la cogénération en vue de répondre à une demande économiquement justifiable par rapport à la production de chaleur ou de froid (article 10 bis, paragraphe 4, de la directive 2003/87). De plus, selon l'article 10 bis, paragraphe 6, de la directive 2003/87, les États membres peuvent également prendre des mesures financières en faveur des secteurs ou des sous-secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts liés aux émissions de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité, afin de compenser ces coûts. Par ailleurs, l'article 10 bis, paragraphe 12, de la directive 2003/87 contient une règle spéciale pour l'allocation des quotas gratuits aux installations des secteurs ou sous-secteurs qui sont exposés à un risque important de fuite de carbone.

93 Au vu de ce qui précède, la République de Pologne n'a pas avancé d'éléments permettant de considérer que la détermination des référentiels par la Commission dans la décision attaquée n'était manifestement pas proportionnée au sens strict.

94 Par conséquent, le troisième moyen doit être rejeté.

Sur le quatrième moyen, tiré d'une violation de l'article 10 bis de la directive 2003/87 ainsi que de l'incompétence de la Commission pour rendre la décision attaquée

95 La République de Pologne fait valoir que, en adoptant la décision attaquée, la Commission a violé l'article 10 bis de la directive 2003/87, lu en combinaison avec son article 1er, et qu'elle a outrepassé ses compétences.

Sur la première branche, tirée d'une violation de l'article 10 bis, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/87

96 La République de Pologne fait valoir, en substance, que la Commission a violé l'article 10 bis, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/87 dès lors que, en définissant les référentiels ex ante, elle aurait dû choisir comme point de départ la méthode visée par cette disposition et ensuite corriger le niveau ainsi obtenu en tenant compte de l'ensemble de l'acquis de l'Union, à savoir notamment du droit pour les États membres de définir la structure de leur approvisionnement énergétique, du principe d'égalité de traitement, du principe de développement durable, des principes de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement ainsi que du principe de proportionnalité. En indiquant, au considérant 5 de la décision attaquée, qu'aucune distinction n'avait été établie en fonction de critères géographiques ou sur la base des technologies, des matières premières ou des combustibles utilisés, la Commission aurait éliminé la possibilité d'appliquer les règles de l'acquis susmentionnées.

97 L'article 10 bis, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/87 dispose que, pour définir les principes d'établissement des référentiels ex ante par secteur ou par sous-secteur, le point de départ est la performance moyenne des 10 % d'installations les plus efficaces d'un secteur ou d'un sous-secteur de la Communauté pendant les années 2007 et 2008.

98 Cette disposition définit donc uniquement la méthode qui doit servir comme point de départ pour définir les principes d'établissement des référentiels ex ante. Or, la République de Pologne ne fait pas valoir que la Commission a commis une erreur en définissant ce point de départ, mais elle affirme que, une fois ledit point de départ défini à la suite de l'application de la méthode visée à l'article 10 bis, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/87, la Commission aurait dû le corriger en tenant compte de l'ensemble de l'acquis de l'Union, notamment des dispositions et principes du droit de l'Union invoqués dans le cadre des premier, deuxième et troisième moyens. Toutefois, une telle obligation de correction ne ressort aucunement de cette disposition.

99 Sur la base du point de départ défini à la suite de l'application de la méthode visée à l'article 10 bis, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/87, la Commission devait déterminer les référentiels ex ante en respectant les règles visées à l'article 10 bis, paragraphe 1, de ladite directive. Ainsi, notamment en vertu dudit paragraphe 1, troisième et quatrième alinéas, la détermination des référentiels devait garantir que les modalités d'allocation des quotas encouragent l'utilisation de techniques efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer le rendement énergétique, en recourant aux techniques les plus efficaces, aux solutions et aux procédés de production de remplacement, à la cogénération à haut rendement, à la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduaires, à l'utilisation de la biomasse, ainsi qu'au captage et au stockage du CO_2, lorsque ces moyens étaient disponibles, et n'encourageaient pas l'accroissement des émissions. En

outre, le référentiel devait être calculé pour les produits et non pour les intrants, de manière à maximiser la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les gains d'efficacité énergétique tout au long du processus de production du secteur ou du sous-secteur concerné.

100 Ainsi qu'il a déjà été relevé, la Commission disposait, pour déterminer le niveau des référentiels d'émission, d'un large pouvoir d'appréciation. Toutefois, même en présence d'un tel pouvoir, elle était tenue de baser son choix sur des critères objectifs et appropriés par rapport au but poursuivi par la législation en cause, en tenant compte de tous les éléments factuels ainsi que des données techniques et scientifiques disponibles au moment de l'adoption de l'acte en question (voir point 36 ci-dessus).

101 Il ressort des considérants 5 à 12 de la décision attaquée que la détermination des référentiels par la Commission a été précédée d'une analyse complexe et de consultations avec les secteurs et sous-secteurs. S'agissant, plus précisément, de l'établissement des valeurs des référentiels, il ressort du considérant 8 de la décision attaquée que la Commission a examiné si les points de départ, visés à l'article 10 bis, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/87, reflétaient suffisamment les techniques les plus efficaces, les solutions et procédés de production de remplacement, la cogénération à haut rendement, la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduaires, l'utilisation de la biomasse, ainsi que le captage et le stockage du CO_2, lorsque ces moyens étaient disponibles.

102 Il ne résulte pas de cette analyse que la Commission, en déterminant les référentiels sur la base de l'article 10 bis de la directive 2003/87, a outrepassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

103 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argumentation de la République de Pologne relative aux dispositions et principes du droit de l'Union invoqués dans le cadre des premier, deuxième et troisième moyens.

104 En effet, en premier lieu, s'agissant de l'argumentation de la République de Pologne, tirée de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE, selon laquelle la décision attaquée affecte sensiblement son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique (voir point 10 ci-dessus), il convient de rappeler que le législateur visait, par l'adoption de la directive 2009/29, à mettre en place un système plus harmonisé d'échange de quotas d'émission, ainsi qu'il ressort de son considérant 8. Ce système reposait notamment sur l'introduction du principe de mise aux enchères pour l'allocation des quotas à partir de 2013, en vertu de l'article 10 de la directive 2003/87, et prévoyait des règles transitoires concernant la délivrance de quotas à titre gratuit visées à l'article 10 bis de ladite directive.

105 Ainsi qu'il a déjà été constaté, il est inhérent aux mesures pleinement harmonisées à l'échelle de l'Union relatives à l'allocation harmonisée des quotas à titre gratuit, visées à l'article 10 bis de la directive 2003/87, qu'elles ont un impact plus important sur certaines installations que sur d'autres (voir point 85 ci-dessus). Afin de compenser d'éventuelles conséquences négatives du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, tel que modifié par la directive 2009/29, à partir de 2013 pour certains États membres, le législateur a tenu compte de la situation et de l'économie des diverses régions (voir points 73 et 74 ci-dessus).

106 Les règles transitoires concernant la délivrance de quotas à titre gratuit qui, en vertu de l'article 10 bis, paragraphe 11, de la directive 2003/87, diminueront chaque année en quantités égales ne se limitent pas à déterminer les référentiels dans la décision attaquée. Il est vrai que la valeur des référentiels est déterminante pour calculer la quantité de quotas à titre gratuit à allouer à une installation (voir point 41 ci-dessus). Toutefois, en vertu de l'article 10 bis, paragraphe 5, de la directive 2003/87, la quantité annuelle maximale de quotas à allouer gratuitement est limitée. Si le nombre annuel provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit durant la période allant de 2013 à 2020, tel que présenté par les États membres, en vertu de l'article 11, paragraphe 1, de ladite directive et de l'article 15, paragraphe 1 et paragraphe 2, sous e), de la décision attaquée, dépasse la limite visée à

l'article 10 bis, paragraphe 5, de cette directive, la Commission doit appliquer un facteur de correction uniforme transsectoriel qui entraîne une réduction du nombre de quotas gratuits dans tous les secteurs. En outre, il a déjà été constaté que le choix d'utiliser le rendement d'un autre combustible que le gaz naturel, par exemple le charbon, n'aurait pas permis d'éviter le fait que les installations se trouvant dans des situations différentes en raison de l'utilisation de combustibles différents soient traitées de manière égale (voir point 50 ci-dessus). De plus, il convient de rappeler que les installations ne sont pas obligées de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, mais peuvent acheter aux enchères les quantités de quotas manquantes. Elles sont ainsi libres de déterminer le niveau auquel elles souhaitent réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (voir point 80 ci-dessus). Par ailleurs, parmi les règles transitoires visées à l'article 10 bis de la même directive se trouvent des règles particulières pour les installations des secteurs ou des sous-secteurs qui sont exposés à un risque important de fuite de carbone (voir point 57 ci-dessus).

107 Il s'ensuit que les effets du système d'échange des quotas d'émission sur le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, affirmés par la République de Pologne, résulteraient, en substance, des règles visées dans la directive 2003/87 et non des référentiels tels que déterminés dans la décision attaquée. Par conséquent, à supposer même que de tels effets existent, ce que la République de Pologne n'a pas démontré, dès lors qu'elle ne s'est référée qu'aux coûts supplémentaires liés à un nombre insuffisant de quotas gratuits pour les exploitants d'installations en raison des référentiels ex ante prétendument trop bas (voir point 78 ci-dessus), ils seraient la conséquence de ladite directive et non de la décision attaqué, qui n'en constitue qu'une juste application.

108 En deuxième lieu, s'agissant de l'argumentation tirée de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec son paragraphe 3, la République de Pologne fait valoir que, faute d'avoir tenu compte, pour définir le référentiel de produit, des critères géographiques, des technologies, des matières premières et des combustibles utilisés, la Commission a violé le principe du développement durable, visé de manière générale à l'article 11 TFUE et mis en oeuvre dans le domaine de l'environnement à l'article 191, paragraphe 2, TFUE. Contrairement à cette dernière disposition, la Commission n'aurait pas tenu compte, dans la mise en œuvre de sa politique de protection de l'environnement, du critère de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. En outre, en vertu de l'article 191, paragraphe 3, TFUE, la Commission aurait dû prendre en compte les avantages et charges résultant de la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement et, à cet égard, tenir compte des aspects sociaux, humanitaires et environnementaux ainsi que des bénéfices immatériels. Selon la République de Pologne, la comparaison de ces données relatives à l'utilisation par elle de différentes sources d'énergie avec celles des autres États membres confirmerait sa spécificité en tant qu'État membre qui consommerait le plus de charbon à forte intensité, tout en étant l'un des plus grands producteurs de ce combustible. Ainsi, la décision attaquée l'obligerait à redéfinir entièrement sa politique énergétique.

109 Premièrement, il convient de rappeler que la directive 2003/87 est basée sur l'article 175, paragraphe 1, CE, selon lequel le Conseil était autorisé à décider des actions à entreprendre par la Communauté en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 174 CE (devenu, après modification, l'article 191 TFUE). Ces objectifs étaient, selon l'article 174, paragraphe 1, CE, la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ainsi que la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement. Selon le paragraphe 2 dudit article, la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement visait un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle était fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. Le paragraphe 3 de cet article disposait que, dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, la Communauté tient compte notamment des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action.

110 Deuxièmement, en ce qui concerne l'argumentation de la République de Pologne selon laquelle la Commission, en déterminant les référentiels de produit, n'a pas tenu compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union, il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 10 bis, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2003/87, la Commission devait arrêter des mesures d'exécution pleinement harmonisées à l'échelle de l'Union. En outre, un traitement différencié des régions de l'Union en fonction des sources d'énergie sur leur territoire conduirait, en fait, à accepter de plus hauts niveaux d'émissions de gaz à effet de serre dans certaines régions. Or, en vertu de l'article 10 bis, paragraphe 1, quatrième alinéa, de ladite directive, le référentiel doit être calculé pour les produits de manière à maximiser la réduction des émissions de gaz à effet de serre. De plus, il convient de relever que le législateur a, dans le cadre du fonctionnement du système d'échange de quotas, tenu compte de la situation et de l'économie des diverses régions (voir points 73 et 74 ci-dessus).

111 Troisièmement, s'agissant de l'argumentation selon laquelle, en raison de l'absence de prise en compte des avantages et des charges résultant de la détermination des référentiels de produit dans la décision attaquée, la République de Pologne serait obligée à redéfinir entièrement sa politique énergétique qui est basée sur les ressources nationales de charbon, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 10 bis, paragraphe 3, de la directive 2003/87, l'allocation des quotas à titre gratuit aux producteurs d'électricité est, en principe, exclue. La possibilité d'allouer de manière transitoire des quotas gratuits aux installations de production d'électricité n'est prévue qu'à titre d'exception à l'article 10 quater de ladite directive. S'il est vrai que la politique énergétique d'un État ne concerne pas uniquement le secteur de l'électricité, mais se rapporte avant tout à la structure de son approvisionnement énergétique, à l'interdépendance des sources d'énergie utilisées et aux objectifs de protection de l'environnement, il y a lieu de relever que la détermination des référentiels de produit dans la décision attaquée n'empêche pas de recourir à des technologies basées sur le charbon. D'une part, cette décision peut avoir pour conséquence, que les installations qui utilisent ces technologies doivent investir dans des technologies innovantes permettant de réduire encore davantage les émissions de gaz à effet de serre. Cela faisant, il n'est pas exclu que ces installations continuent à utiliser des technologies basées sur le charbon dès lors que, ainsi que l'affirme la République de Pologne, celles-ci enregistrent une baisse constante d'intensité d'émission. D'autre part, la décision attaquée peut avoir pour conséquence que ces installations doivent, en vertu du principe du pollueur-payeur visé à l'article 191, paragraphe 2, TFUE, acheter aux enchères les quotas nécessaires pour couvrir ces émissions générées par leur activité de production qui ne sont pas couvertes par les quotas alloués à titre gratuit. Toutefois, de telles conséquences ont déjà été prévues dans cette directive. Ainsi, la République de Pologne n'a pas démontré que la détermination des référentiels de produit dans la décision attaquée l'oblige à redéfinir entièrement sa politique énergétique.

112 En troisième lieu, s'agissant de l'argumentation de la République de Pologne tirée de l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE ainsi que du principe d'égalité de traitement et du principe de proportionnalité, il suffit de relever qu'il ressort des considérations relatives au premier moyen, à la première branche du deuxième moyen et au troisième moyen que celle-ci doit être rejetée.

113 Pour autant que la République de Pologne fasse valoir, dans la réplique, que la décision attaquée doit être conforme au droit de l'Union dans son intégralité, elle ne précise pas, à suffisance de droit, la disposition prétendument violée. Or, aux termes de l'article 21, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, applicable à la procédure devant le Tribunal conformément à l'article 53, premier alinéa, du même statut, et de l'article 44, paragraphe 1, sous c) du règlement de procédure du Tribunal, toute requête doit contenir notamment un exposé sommaire des moyens invoqués. Ces indications doivent être suffisamment claires et précises pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense ou au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant, sans autre information à l'appui (voir arrêt du Tribunal du 12 mars 2008, European Service Network/Commission, T-332/03, non publié au Recueil, point 229, et la jurisprudence citée).

114 Par conséquent, la première branche du présent moyen doit être rejetée.

Sur la deuxième branche, tirée d'une violation de l'article 10 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2003/87, lu en combinaison avec l'article 1er de cette directive

115 La République de Pologne fait valoir que la Commission a violé l'article 10 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2003/87, puisque cette disposition devait être appliquée en tenant compte des objectifs de cette directive, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'effectivité des mesures en termes de coûts et leur efficacité économique. Selon l'article 10 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ladite directive, la Commission aurait été tenue de définir une méthode permettant d'établir les référentiels d'émission sans modifier les éléments essentiels de ladite directive. Or, dans la décision attaquée, la Commission n'aurait pas tenu compte des effets de cette décision sur la réalisation des objectifs relatifs à l'effectivité des mesures en termes de coûts et à leur efficacité économique, alors que, en vertu de l'article 1er de cette directive, tous les objectifs prévus dans cette directive seraient d'importance égale.

116 Il convient de relever que cette argumentation n'est qu'une reprise de celle présentée dans le cadre du troisième moyen et relative au prétendu caractère inapproprié de la décision attaquée par rapport aux objectifs de la directive 2003/87. Elle doit donc être rejetée pour les mêmes raisons (voir points 66 à 76 ci-dessus).

117 Par conséquent, la deuxième branche du présent moyen doit être rejetée.

Sur la troisième branche, tirée de l'incompétence de la Commission pour rendre la décision attaquée

118 La République de Pologne fait valoir que, en adoptant la décision attaquée, la Commission a outrepassé les compétences qui lui sont attribuées en vertu de la directive 2003/87, puisqu'elle n'a pas tenu compte des principes du droit de l'Union mentionnés dans le cadre des premier, deuxième et troisième moyens et qu'elle a substantiellement modifié les éléments essentiels de ladite directive. Selon elle, la décision attaquée ne constitue pas une mesure d'exécution de ladite directive, mais une mesure créant une politique climatique autonome de l'Union.

119 À cet égard, premièrement, il convient de relever que, s'agissant du prétendu défaut de tenir compte des principes du droit de l'Union mentionnés dans le cadre des premier, deuxième et troisième moyens, cette argumentation n'est qu'une reprise de celle présentée dans le cadre de la première branche du présent moyen, relative à une prétendue obligation de corriger le point de départ pour définir les principes d'établissement des référentiels ex ante, visé à l'article 10 bis, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/87. Elle doit donc être rejetée pour les mêmes raisons (voir points 96 à 114 ci-dessus).

120 Deuxièmement, en ce qui concerne la prétendue modification des éléments essentiels de la directive 2003/87, il y a lieu de relever que l'exigence selon laquelle les mesures d'exécution pleinement harmonisées à l'échelle de l'Union relatives à l'allocation harmonisée des quotas à titre gratuit visent à modifier des éléments non essentiels de cette directive, résulte de l'article 10 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ladite directive. Or, l'argumentation de la République de Pologne relative à une violation de cette disposition a déjà été rejetée dans le cadre de la deuxième branche du présent moyen. Dès lors que la République de Pologne ne présente, dans le cadre de la présente branche, aucun élément supplémentaire, celle-ci doit donc également être écartée.

121 Troisièmement, il y a lieu de relever que les arguments avancés par la République de Pologne dans le cadre de la présente branche ne sont pas susceptibles de démontrer que la Commission n'était pas compétente pour rendre la décision attaquée. En effet, si la Commission n'avait pas tenu compte des principes du droit de l'Union mentionnés dans le cadre des premier, deuxième et troisième moyens et

si elle avait substantiellement modifié les éléments essentiels de la directive 2003/87, elle aurait commis une erreur de droit lors de la détermination des référentiels. Toutefois, ces arguments ne concernent pas la question de la compétence de la Commission pour déterminer les référentiels.

122 Par conséquent, la troisième branche du présent moyen et donc ce moyen dans son intégralité doivent être rejetés.

123 Au vu de tout ce qui précède, le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

124 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

125 La République de Pologne ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (septième chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) La République de Pologne est condamnée aux dépens.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 mars 2013.

Signatures