ARREST VAN HET GERECHT (Zevende kamer)

7 maart 2013*

„Milieu — Richtlijn 2003/87/EG — Regeling voor handel in broeikasgasemissierechten — Overgangsregeling voor geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten vanaf 2013 — Benchmarks om toewijzing van emissierechten te berekenen — Gelijke behandeling — Evenredigheid”

In zaak T-370/11,

Republiek Polen, vertegenwoordigd door M. Szpunar, B. Majczyna, C. Herma en M. Nowacki, als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

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

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 130, blz. 1),

wijst HET GERECHT (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: A. Dittrich (rapporteur), president, I. Wiszniewska-Białecka en M. Prek, rechters,

griffier: C. Heeren, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 november 2012,

het navolgende

* Procestaal: Pools.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Op 13 oktober 2003 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275, blz. 32) vastgesteld, die laatstelijk is gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PB L 140, blz. 63; hierna: „richtlijn 2003/87"). Deze regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten is vastgesteld om dergelijke emissies in de Europese Unie te verminderen.

2 Krachtens artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 stelt de Europese Commissie voor de hele Unie volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen vast voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten. In dit verband moet de Commissie met name voor elke bedrijfstak benchmarks vaststellen en daarbij uitgaan van de gemiddelde prestaties van de 10 % meest efficiënte installaties in een bedrijfstak of deeltak van de Unie in 2007 en 2008. Op basis van deze benchmarks wordt berekend hoeveel emissierechten vanaf 2013 aan elke betrokken installatie kosteloos worden toegewezen.

3 Op 27 april 2011 heeft de Commissie besluit 2011/278/EU tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG (PB L 130, blz. 1, hierna: „bestreden besluit") vastgesteld. Het bestreden besluit geldt overeenkomstig artikel 2 ervan voor de kosteloze toewijzing in handelsperioden vanaf 2013 van emissierechten aan de in hoofdstuk III van richtlijn 2003/87/EG bedoelde vaste installaties, met uitzondering van de voorlopige kosteloze toewijzing van emissierechten voor de modernisering van elektriciteitsopwekking krachtens artikel 10 quater van die richtlijn. Volgens punt 1 van de considerans van het bestreden besluit moet de toewijzing vóór de handelsperiode worden vastgesteld om een correcte werking van de markt te waarborgen. In bijlage I bij het bestreden besluit heeft de Commissie de in artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 bedoelde benchmarks vastgesteld.

Procesverloop en conclusies van partijen

4 Bij een op 8 juli 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft de Republiek Polen het onderhavige beroep ingesteld.

5 Op rapport van de rechter-rapporteur is het Gerecht (Zevende kamer) tot de mondelinge behandeling overgegaan.

6 Ter terechtzitting van 28 november 2012 hebben partijen pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Gerecht. Tijdens die terechtzitting heeft de Republiek Polen erop gewezen dat de overwegingen die zij in verband met de chemie- en raffinaderijsector heeft gemaakt, die in het verzoekschrift zijn opgenomen en in het middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel zijn geformuleerd, enkel tot doel hadden dat middel te ondersteunen en geen zelfstandig middel inhielden.

7 De Republiek Polen verzoekt het Gerecht:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

8 De Commissie verzoekt het Gerecht:

— het beroep te verwerpen;

— de Republiek Polen te verwijzen in de kosten.

In rechte

9 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Republiek Polen vier middelen aan. Met het eerste middel wordt aangevoerd dat de Commissie artikel 194, lid 2, tweede alinea, juncto artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU heeft geschonden door de specifieke kenmerken van elke lidstaat op het gebied van brandstof buiten beschouwing te laten, het referentierendement van aardgas te gebruiken om de emissiehoeveelheden te berekenen en aardgas als referentiebrandstof aan te merken. Met het tweede middel voert zij aan dat de Commissie het beginsel van gelijke behandeling en artikel 191, lid 2, juncto lid 3, VWEU heeft geschonden door bij de vaststelling van het bestreden besluit geen rekening te houden met het feit dat de regio's van de Unie zich in verschillende situaties bevinden. Met het derde middel wordt betoogd dat de Commissie het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door de emissiebenchmarks in het bestreden besluit op een veel lager niveau vast te stellen dan voor de verwezenlijking van de door richtlijn 2003/87 nagestreefde doelstellingen noodzakelijk is. Met het vierde middel wordt aangevoerd dat artikel 10 bis juncto artikel 1 van richtlijn 2003/87 is geschonden en dat de Commissie niet bevoegd was om het bestreden besluit vast te stellen.

Eerste middel: schending van artikel 194, lid 2, tweede alinea, juncto artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU

10 De Republiek Polen voert aan dat de Commissie bij de vaststelling van het bestreden besluit artikel 194, lid 2, tweede alinea, juncto artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU heeft geschonden, stellende dat dit besluit afbreuk doet aan het recht van een lidstaat om de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, voor zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en voor de algemene structuur van zijn energievoorziening. Zij stelt dat de Commissie bij de vaststelling van voorschriften ter bepaling van emissiebenchmarks voor een aantal producten die afkomstig zijn van onder de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten vallende installaties, de voorkeur heeft gegeven aan aardgas, dat slechts in bepaalde lidstaten belangrijker is dan andere brandstoffen zoals steenkool, die in andere lidstaten als voornaamste brandstof wordt gebruikt. De Commissie heeft aardgas aangemerkt als referentiebrandstof voor de bepaling van de product-, warmte- en brandstofbenchmarks. Aangezien de emissie-intensiteit van de steenkooltechnologie gestaag vermindert, is deze keuze willekeurig en niet gerechtvaardigd. Een installatie die de recentste steenkooltechnologie toepast, krijgt dus minder kosteloze emissierechten dan een andere installatie die een oudere, evenwel op aardgas gebaseerde technologie gebruikt, waardoor het concurrentievermogen van ondernemingen die de steenkooltechnologie toepassen, drastisch vermindert. Deze situatie leidt tot een daling van hun productie en dus van het bruto binnenlands product (BBP) van de lidstaten die steenkool als voornaamste brandstof gebruiken, alsook tot een „CO_2-vlucht", die erin bestaat dat in de Unie gevestigde ondernemingen die behoren tot bedrijfstakken die aan hevige internationale concurrentie blootstaan hun activiteiten verplaatsen naar derde landen die broeikasgasemissies aan minder strikte voorwaarden onderwerpen. Doordat ondernemingen ten gevolge van het bestreden besluit op gastechnologie moeten overschakelen, heeft de betrokken staat meer aardgas nodig, wordt zijn energiebalans verstoord en moet hij zijn gehele energiebeleid bijstellen.

11 Wat in de eerste plaats het argument betreft dat artikel 194, lid 2, tweede alinea, VWEU is geschonden, zij erop gewezen dat deze bepaling bij het Verdrag van Lissabon is ingevoerd en overeenkomstig de eerste alinea van dat lid betrekking heeft op de maatregelen die de instellingen op het gebied van energiebeleid hebben vastgesteld.

12 Volgens artikel 194, lid 2, eerste en tweede alinea, VWEU, hebben de maatregelen die noodzakelijk zijn om de in lid 1 ervan genoemde Uniedoelstellingen op energiegebied te verwezenlijken, onverminderd artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU, immers geen gevolgen voor het recht van een lidstaat om de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, voor zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en voor de algemene structuur van zijn energievoorziening.

13 Het bestreden besluit is echter een uitvoeringsmaatregel voor richtlijn 2003/87, aangezien het artikel 10 bis van die richtlijn als rechtsgrondslag heeft. Die richtlijn zelf heeft artikel 175, lid 1, EG (thans, na wijziging, artikel 192, lid 1, VWEU) als rechtsgrondslag. Het bestreden besluit is dus een maatregel inzake milieubeleid en geen maatregel die overeenkomstig artikel 194, lid 2, eerste alinea, VWEU is vastgesteld.

14 Anders dan de Republiek Polen aanvoert, kan uit de bewoordingen van de considerans van richtlijn 2003/87 en het bestreden besluit dat verwijst naar het EG-Verdrag en met name naar artikel 175, lid 1, ervan, en voorts naar richtlijn 2003/87 en artikel 10 bis ervan, niet worden afgeleid dat alle bepalingen van het EG-Verdrag of richtlijn 2003/87 als rechtsgrondslag voor die richtlijn of het bestreden besluit dienen. Volgens vaste rechtspraak moet de rechtsgrondslag van een Uniehandeling worden gekozen op basis van objectieve gegevens die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing, zoals het doel en de inhoud van die handeling. In casu is richtlijn 2003/87 vastgesteld op de enkele rechtsgrondslag van artikel 175, lid 1, EG en vormt artikel 10 bis van die richtlijn de rechtsgrondslag voor het bestreden besluit (zie in die zin arrest van 6 november 2008, Parlement/Raad, C-155/07, Jurispr. blz. I-8103, punten 34-38, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 Aangezien het bestreden besluit is vastgesteld op basis van een richtlijn die niet binnen de werkingssfeer van artikel 194, lid 2, eerste alinea, VWEU valt en de Republiek Polen de voor die richtlijn gekozen rechtsgrondslag niet betwist, moet het middel waarmee wordt aangevoerd dat de tweede alinea van die bepaling is geschonden, dus in elk geval worden afgewezen.

16 Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door het betoog van de Republiek Polen dat de rechtmatigheid van elke Uniehandeling wordt getoetst aan alle bepalingen van het Verdrag en niet enkel aan de bepalingen inzake het beleid waarvan de doelstellingen bij een bijzondere handeling moeten worden verwezenlijkt. Dienaangaande voert de Republiek Polen aan dat artikel 194, lid 2, tweede alinea, VWEU de lidstaten het recht toekent om, onverminderd artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU, de exploitatievoorwaarden voor zijn energiebronnen, zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening te bepalen. Zij voert aan dat dit recht een beginsel betreft dat, rekening houdende met de uitzondering van artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU, betrekking heeft op alle beleidsdomeinen van de Unie. Maatregelen die in het kader van andere beleidsdomeinen zijn vastgesteld, kunnen volgens de Republiek Polen aan dat recht geen afbreuk doen. De lidstaten hebben de Unie op het in artikel 194, lid 2, tweede alinea, VWEU bedoelde gebied nooit een exclusieve bevoegdheid toegekend.

17 Weliswaar mogen volgens artikel 194, lid 2, tweede alinea, VWEU de maatregelen die zijn vastgesteld overeenkomstig de in de eerste alinea van dat lid bedoelde procedure en die noodzakelijk zijn om de in lid 1 van dat artikel bedoelde doelstellingen van het Uniebeleid op het gebied van energie te verwezenlijken, geen gevolgen hebben voor het recht van een lidstaat om de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, voor zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en voor de algemene structuur van zijn energievoorziening, maar toch is er geen enkele reden om aan te nemen dat artikel 194, lid 2, tweede alinea, VWEU voorziet in een algemeen en voor het milieubeleid van de Unie geldend verbod om maatregelen te nemen die gevolgen hebben voor dat recht (zie in die zin arrest van 6 september 2012, Parlement/Raad, C-490/10, punt 77). Artikel 194 VWEU is immers een algemene bepaling die enkel op energiegebied geldt en die dus een sectorale bevoegdheid vaststelt (conclusie van advocaat-generaal Mengozzi bij het arrest van 6 september 2012, Parlement/Raad, reeds aangehaald, punt 33). Voorts verwijst artikel 194, lid 2, tweede alinea, VWEU uitdrukkelijk naar artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU. Artikel 194, lid 2, tweede alinea, VWEU bepaalt immers

dat het verbod om maatregelen te nemen die gevolgen hebben voor het recht van een lidstaat om de exploitatievoorwaarden voor zijn energiebronnen, zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening te bepalen, geldt onverminderd artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU. Hoewel deze bepaling van louter procedurele aard is, bevat zij toch specifieke regels inzake het milieubeleid van de Unie. Bijgevolg is het in artikel 194, lid 2, tweede alinea, VWEU bedoelde recht in casu niet toepasselijk, aangezien het bestreden besluit een maatregel betreft die de Unie in het kader van haar milieubeleid heeft vastgesteld.

18 De in artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU bedoelde maatregelen impliceren dat de instellingen van de Unie op het gebied van milieubeleid maatregelen nemen (arresten van 30 januari 2001, Spanje/Raad, C-36/98, Jurispr. blz. I-779, punt 54, en 13 september 2005, Commissie/Raad, C-176/03, Jurispr. blz. I-7879, punt 44). Evenwel moet artikel 192, lid 2, VWEU worden gelezen tegen de achtergrond van lid 1 ervan. Overeenkomstig artikel 192, lid 1, VWEU handelt de Raad volgens de aldaar bedoelde procedure wanneer hij vaststelt welke maatregelen de Unie moet nemen om de in artikel 191 bedoelde doelstellingen van het beleid van de Unie op milieugebied te verwezenlijken. Overeenkomstig artikel 192, lid 2, VWEU moet de daarin bedoelde besluitvormingsprocedure, in afwijking van die van lid 1, worden gevolgd wanneer de Raad de daarin genoemde bepalingen en maatregelen vaststelt. Uit de tekst zelf van deze twee bepalingen volgt dus dat artikel 192, lid 1, VWEU in beginsel de rechtsgrondslag vormt voor de handelingen die de Raad vaststelt om de in artikel 191 VWEU genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Daarentegen geldt artikel 192, lid 2, VWEU blijkens de bewoordingen ervan enkel wanneer sprake is van de daarin genoemde maatregelen, zoals die welke aanzienlijke gevolgen hebben voor de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en voor de algemene structuur van zijn energievoorziening (zie in die zin arrest Spanje/Raad, reeds aangehaald, punten 45 et 46).

19 In de tweede plaats, en voor zover de Republiek Polen aanvoert dat artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU is geschonden, bepaalt deze bepaling dat de Raad, in afwijking van de in lid 1 ervan bedoelde besluitvormingsprocedure en onverminderd artikel 114 VWEU, na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité (EESC) en het Comité van de Regio's van de Europese Unie met eenparigheid van stemmen volgens een bijzondere wetgevingsprocedure de maatregelen vaststelt die aanzienlijke gevolgen hebben voor de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en voor de algemene structuur van zijn energievoorziening.

20 In dit verband zij eraan herinnerd dat het bestreden besluit een uitvoeringsmaatregel voor richtlijn 2003/87 betreft, en artikel 10 bis van die richtlijn als rechtsgrondslag heeft. Laatstgenoemde bepaling is bij richtlijn 2009/29 in richtlijn 2003/87 ingevoegd.

21 Zoals de Republiek Polen erkent, heeft zij evenwel geen enkel bezwaar geformuleerd tegen richtlijn 2009/29. Bijgevolg kan de Republiek Polen, doordat zij geen exceptie van onwettigheid van artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 heeft opgeworpen, niet met succes aanvoeren dat het bestreden besluit artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU schendt, aangezien dit besluit enkel een uitvoeringsmaatregel voor dat artikel 10 bis betreft. Evenwel moet met het betoog van de Republiek Polen inzake artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU rekening worden gehouden wanneer wordt nagegaan of artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 is geschonden (zie infra punten 104-107).

22 Het eerste middel moet dus worden afgewezen.

Tweede middel: schending van het beginsel van gelijke behandeling en van artikel 191, lid 2 juncto lid 3, VWEU

23 Dit middel bestaat uit twee onderdelen. Met het eerste onderdeel wordt aangevoerd dat het beginsel van gelijke behandeling is geschonden, en met het tweede onderdeel wordt betoogd dat inbreuk is gemaakt op artikel 191, lid 2, juncto lid 3, VWEU.

Eerste onderdeel: schending van het beginsel van gelijke behandeling

24 De Republiek Polen voert in wezen aan dat de Commissie de installaties die gebruikmaken van aardgas willekeurig heeft bevoordeeld ten aanzien van die welke andere energiebronnen gebruiken, door de ex-antebenchmarks voor de berekening van het aantal emissierechten die aan de betrokken installaties kosteloos moeten worden toegewezen in het bestreden besluit op uniforme wijze vast te stellen. Hierdoor heeft de Commissie het beginsel van gelijke behandeling geschonden.

25 Om te beginnen zij erop gewezen dat het bestreden besluit een uitvoeringsmaatregel voor richtlijn 2003/87 betreft, waarbij artikel 1 ervan bepaalt dat een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten in de Unie wordt vastgesteld teneinde de uitstoot van dit soort gassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen. De tweede alinea van dat artikel bepaalt dat die richtlijn tevens voorziet in een sterkere vermindering van de emissies van broeikasgassen teneinde de reductieniveaus te bereiken die op wetenschappelijke gronden noodzakelijk worden geacht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

26 Daartoe bepaalt artikel 9, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 dat de hoeveelheid emissierechten die met ingang van 2013 elk jaar voor de hele Unie wordt toegewezen halverwege de periode van 2008 tot 2012 lineair zal afnemen. Volgens de tweede alinea van dat artikel moet de Commissie de totale hoeveelheid emissierechten voor de hele Unie voor 2013 bekendmaken. Hiertoe heeft zij besluit 2010/634/EU van 22 oktober 2010 tot aanpassing van de hoeveelheid emissierechten voor de hele Unie die in het kader van de EU-regeling voor de handel in emissierechten voor 2013 moet worden verleend en tot intrekking van besluit 2010/384/EU (PB L 279, blz. 34) vastgesteld. Deze totale hoeveelheid wordt toegewezen overeenkomstig de artikelen 10, 10 bis en 10 quater van richtlijn 2003/87. Aldus wordt een deel van de emissierechten kosteloos toegewezen op basis van artikel 10 bis van die richtlijn en het bestreden besluit. Een ander deel van die emissierechten wordt overeenkomstig artikel 10 quater van die richtlijn kosteloos toegewezen voor de modernisering van de elektriciteitsopwekking. Alle emissierechten die niet overeenkomstig artikel 10 bis en 10 quater kosteloos zijn toegewezen, worden krachtens artikel 10 van die richtlijn met ingang van 2013 door de lidstaten geveild.

27 Volgens punt 15 van de considerans van richtlijn 2009/29 dient veiling het basisbeginsel voor toewijzing van emissierechten te zijn. Artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 en het bestreden besluit, waarvan dat artikel de rechtsgrondslag vormt, voeren een overgangsregeling in voor de kosteloze toewijzing van emissierechten voor andere bedrijfstakken dan de in artikel 10 quater van richtlijn 2003/87 bedoelde sector van de elektriciteitsopwekking. Het voorlopige karakter van de kosteloze toewijzing blijkt duidelijk uit de in artikel 10 bis, lid 11, tweede zin, van richtlijn 2003/87 genoemde voorschriften, volgens welke de kosteloze toewijzing van emissierechten elk jaar na 2013 met gelijke hoeveelheden wordt verlaagd, zodat vanaf 2020 30 % van de emissierechten kosteloos wordt toegewezen, met als doel dat er vanaf 2027 geen kosteloze toewijzing meer plaatsvindt.

28 Om vast te stellen op welke wijze de emissierechten kosteloos moeten worden toegewezen, heeft de Commissie overeenkomstig artikel 10 bis, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 drie soorten ex-antebenchmarks vastgelegd. Zij heeft volgens punt 5 van de considerans van het bestreden besluit namelijk productbenchmarks vastgesteld voor het geval er, rekening houdend met de complexiteit van de productieprocessen, productomschrijvingen en -classificaties bestonden op grond waarvan de juistheid van de productiegegevens kon worden nagegaan en de productbenchmark in de hele Unie voor de toewijzing van emissierechten uniform kon worden toegepast. Indien een productbenchmark niet kon worden berekend, maar er evenwel voor kosteloze toewijzing van emissierechten in aanmerking komende broeikasgassen worden uitgestoten, heeft de Commissie volgens punt 12 van de considerans van het bestreden besluit gebruikgemaakt van algemene terugvalmogelijkheden. Aldus is de warmtebenchmark vastgesteld voor warmteverbruikende processen waarbij meetbare warmte met behulp van een warmtedrager wordt getransporteerd. Voorts is de brandstofbenchmark bepaald voor de gevallen waarin het warmteverbruik niet meetbaar is. In punt 12 van de considerans van het bestreden besluit is bepaald dat de waarden van warmte- en brandstofbenchmarks worden berekend

op basis van de beginselen van transparantie en eenvoud, en met gebruikmaking van het referentierendement van een algemeen beschikbare brandstof die gelet op de energiezuinige technieken qua efficiëntie inzake broeikasgasemissies als een tweederangsoplossing kan worden beschouwd. De Commissie heeft er in dit verband op gewezen dat het bij die brandstof om aardgas ging. Indien biomassa, de op het gebied van broeikasgasemissies meest efficiënte brandstof, als referentie was gebruikt, zou dit volgens haar tot onbeduidende hoeveelheden kosteloze emissierechten voor warmteopwekking en brandstofverbruik hebben geleid.

29 Gelet op het voorgaande dient dus te worden nagegaan of de Commissie bij de vaststelling van de product-, warmte- en brandstofbenchmarks in het bestreden besluit het beginsel van gelijke behandeling heeft geschonden.

30 Het beginsel van gelijke behandeling vereist als algemeen rechtsbeginsel van de Unie dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (arresten van 16 december 2008, Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., C-127/07, Jurispr. blz. I-9895, punt 23, en 29 maart 2012, Commissie/Estland, C-505/09 P, punt 64).

31 Wat in de eerste plaats de in het bestreden besluit vastgestelde productbenchmarks betreft, voert de Republiek Polen aan dat het feit dat zij op dezelfde wijze worden toegepast op ondernemingen die aardgas gebruiken als op die welke gebruikmaken van steenkool die een hoge uitstoot van koolstofdioxide (CO_2) met zich brengt, de mededinging op de interne markt vervalst en dus het beginsel van gelijke behandeling schendt. Zij stelt dat deze ondernemingen wegens het gebruik van verschillende brandstoffen in verschillende situaties verkeren. Deze ondernemingen worden in het bestreden besluit evenwel zonder objectieve rechtvaardiging op gelijke wijze behandeld. Om dit besluit in overeenstemming te brengen met het beginsel van gelijke behandeling, moet de productbenchmark op gepaste wijze worden gecorrigeerd, bijvoorbeeld conform het voorstel van de Republiek Polen inzake de emissieparameters voor brandstoffen.

32 Geconstateerd moet worden dat de Commissie niet betwist dat zij installaties die wegens het gebruik van verschillende brandstoffen in verschillende situaties verkeren, gelijk heeft behandeld. Zij voert echter aan dat deze gelijke behandeling in het bestreden besluit tegen de achtergrond van richtlijn 2003/87 objectief is gerechtvaardigd.

33 Volgens de rechtspraak is een dergelijke behandeling gerechtvaardigd wanneer zij op een objectief en redelijk criterium is gebaseerd (zie in die zin het in punt 30 supra aangehaalde arrest Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., punt 47).

34 Volgens punt 5 van de considerans van het bestreden besluit is er bij de vaststelling van de productbenchmark geen onderscheid gemaakt op basis van geografische criteria of de gebruikte technologieën, grondstoffen of brandstoffen, teneinde de comparatieve voordelen inzake efficiëntie op het gebied van koolstofemissies in de economie van de Unie niet te verstoren en om de voorlopige kosteloze toewijzing van emissierechten beter te harmoniseren.

35 Gelet op de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, zoals die bij richtlijn 2003/87 voor de handelsperioden vanaf 2013 is vastgesteld, moet dus worden onderzocht of het objectief is gerechtvaardigd dat installaties die wegens het gebruik van verschillende brandstoffen in verschillende situaties verkeren bij de bepaling van de productbenchmarks gelijk zijn behandeld.

36 De Uniewetgever heeft erkend dat de autoriteiten van de Unie in het kader van de uitoefening van de hun toegekende bevoegdheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken wanneer zij bij hun optreden politieke, economische en sociale keuzes en ingewikkelde beoordelingen en evaluaties moeten maken. Evenwel moeten de autoriteiten van de Unie, zelfs wanneer zij over een dergelijke bevoegdheid beschikken, hun keuzes baseren op objectieve criteria, die in een passende verhouding staan tot het door de betrokken wetgeving nagestreefde doel, en moeten zij daarbij rekening houden

met alle feitelijke omstandigheden en de op het tijdstip van de vaststelling van de betrokken handeling beschikbare technische en wetenschappelijke gegevens (zie het in punt 30 supra aangehaalde arrest Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., punten 57 en 58, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Ten eerste zij eraan herinnerd dat de vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten krachtens artikel 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 tot doel heeft de reductie van broeikasgasemissies op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te stimuleren. Deze regeling zorgt weliswaar als zodanig niet voor een vermindering van die uitstoot, doch biedt een stimulans om een bepaald reductieniveau van die emissies tegen de laagste kosten na te streven (arrest Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., punt 30 supra, punt 31). Volgens de tweede alinea van die bepaling voorziet die richtlijn tevens in een sterkere verlaging van de broeikasgasemissies teneinde de reductieniveaus te bereiken die op wetenschappelijke gronden noodzakelijk worden geacht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Volgens punt 20 van de considerans van richtlijn 2003/87 beoogt deze richtlijn het gebruik te stimuleren van energie-efficiëntere technieken, waaronder warmtekrachtkoppeling, waarmee per geproduceerde eenheid minder wordt uitgestoten.

38 Van deze doelstellingen is uitgegaan in artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87, dat voorschriften bevat om de ex-antebenchmarks vast te stellen. Volgens deze bepaling moet bij de vaststelling van deze benchmarks worden gewaarborgd dat de emissierechten worden toegewezen op een wijze die het gebruik van efficiënte technieken ter reductie van broeikasgasemissies en ter verhoging van het energierendement stimuleert door gebruik te maken van de efficiëntste technieken, alternatieve oplossingen en productieprocedés, hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, efficiënte terugwinning van energie uit afvalgassen, het gebruik van biomassa en de afvangst en opslag van CO_2, wanneer de faciliteiten daarvoor beschikbaar zijn en zij geen stimulans bieden om meer uit te stoten.

39 Tegen de achtergrond van deze voorschriften zij erop gewezen, zoals de Commissie heeft gesteld, dat een onderscheid van de productbenchmarks naargelang van de gebruikte brandstof geen stimulans biedt aan industriële installaties die een brandstof met een hoge CO_2-uitstoot gebruiken om emissiereducerende oplossingen te zoeken, maar hen daarentegen aanspoort om de status quo te handhaven, hetgeen indruist tegen artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87. Voorts houdt een dergelijk onderscheid het gevaar in dat de emissies toenemen, aangezien industriële installaties die een brandstof met een lage CO_2-uitstoot gebruiken, ertoe zouden kunnen worden gebracht die brandstof te vervangen door een brandstof met een hogere CO_2-uitstoot teneinde meer kosteloze emissierechten te krijgen.

40 Ten tweede moest de Commissie volgens artikel 10 bis, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 op Unieniveau volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen vaststellen inzake de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten. De vierde alinea van die bepaling bepaalt dat de benchmark voor elke bedrijfstak en deeltak in beginsel voor de producten en niet voor de productiemiddelen wordt berekend, teneinde in het hele productieproces van de bedrijfstak of de betrokken deeltak de emissies van broeikasgassen zo veel mogelijk te verminderen en de energie-efficiëntie te optimaliseren.

41 Indien toepassing zou worden gemaakt van een correctiefactor op basis van de brandstof die een installatie met een productbenchmark gebruikt, zoals de Republiek Polen als mogelijke correctie voor die benchmark heeft gesuggereerd, zou de hoeveelheid emissierechten die aan een dergelijke installatie kosteloos wordt toegewezen naargelang van het productiemiddel, te weten de door die installatie gebruikte brandstof, verschillen. Krachtens artikel 10, lid 2, sub a, van het bestreden besluit wordt deze hoeveelheid immers in beginsel berekend op basis van de productbenchmark en het historische activiteitsniveau van het betrokken product. De invoering van een bijkomende factor waarbij de gebruikte brandstof in aanmerking wordt genomen, zou niet bijdragen aan een volledige harmonisatie op Unieniveau van de uitvoeringsmaatregelen inzake de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten, in het kader waarvan de benchmark in beginsel, overeenkomstig artikel 10 bis, lid 1, eerste en vierde alinea, van richtlijn 2003/87, wordt berekend voor de producten, maar zou ertoe leiden dat voor installaties van eenzelfde bedrijfstak of deeltak geldende voorschriften naargelang van

een productiemiddel verschillen. Dienaangaande zij er eveneens op gewezen dat de wetgever volgens punt 8 van de considerans van richtlijn 2009/29, gelet op de in de eerste twee handelsperioden opgedane ervaring, beoogde een meer geharmoniseerde regeling voor de handel in emissierechten in te voeren teneinde de voordelen van de handel in emissierechten beter te benutten, verstoringen van de interne markt te voorkomen en de koppeling van de verschillende handelsregelingen te vergemakkelijken.

42 Ten derde is het volgens punt 17 van de considerans van richtlijn 2009/29, gelet op de doelstellingen om een einde te maken aan de distorsies van de mededinging binnen de Unie en om de overgang van de economie van de Unie naar een veilige en duurzame koolstofarme economie uit het oogpunt van de economische efficiëntie optimaal te laten verlopen, niet aangewezen om de economische sectoren in het kader van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten naargelang van de lidstaat verschillend te behandelen. Dat de wetgever een dergelijke verschillende behandeling afwijst, is in tegenspraak met het betoog van de Republiek Polen dat de in artikel 10 bis, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 bedoelde maatregelen rekening moeten houden met de specifieke context van elke lidstaat. Indien de lidstaten, zoals de Republiek Polen heeft gesteld, in een zodanig verschillende mate gebruikmaken van de diverse primaire energiebronnen, houdt de invoering van een op de gebruikte brandstof gebaseerde correctiefactor het gevaar in dat bedrijfstakken naargelang van de lidstaat verschillend worden behandeld.

43 In dit verband zij er eveneens op gewezen dat het ontbreken van een dergelijke correctiefactor inhoudt dat geen enkele installatie een concurrentievoordeel geniet door op grond van de gebruikte brandstof meer kosteloze emissierechten te verkrijgen. Zoals blijkt uit punt 23 van de considerans van richtlijn 2009/29 wilde de wetgever dat de kosteloze emissierechten voorlopig zouden worden toegewezen overeenkomstig op Unieniveau geharmoniseerde voorschriften, te weten „ex-antebenchmarks", teneinde de distorsies van de mededinging binnen de Unie tot een minimum te beperken. Het argument van de Republiek Polen dat de vaststelling van productbenchmarks in het bestreden besluit de mededinging vervalst, moet dus worden afgewezen.

44 Gelet op het voorgaande kan worden aangenomen dat het objectief is gerechtvaardigd dat installaties die wegens het gebruik van verschillende brandstoffen in verschillende situaties verkeren, bij de vaststelling van productbenchmarks gelijk worden behandeld.

45 Wat in de tweede plaats de in het bestreden besluit vastgestelde warmte- en brandstofbenchmarks betreft, voert de Republiek Polen aan dat de Commissie, door bij de vaststelling van deze benchmarks aardgas als referentiebrandstof te gebruiken, de installaties die deze energiebron gebruiken willekeurig heeft bevoordeeld ten aanzien van die welke andere energiebronnen zoals steenkool en bruinkool gebruiken. Zij stelt dat de Commissie zodoende het beginsel van gelijke behandeling heeft geschonden door lidstaten waarvan de energievoorzieningsstructuur voornamelijk op aardgas en in beperkte mate op steenkool is gebaseerd, te bevoordelen ten aanzien van lidstaten waarvan de betrokken structuur aanzienlijk verschilt. Het Gerecht heeft volgens haar geoordeeld dat het feit dat de Commissie de lidstaten in het kader van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten gelijk behandelt, haar niet toestaat om de specifieke context van de nationale energiemarkt van elke lidstaat buiten beschouwing te laten. In 2009 maakten steenkool en bruinkool in Polen tot 57 % van het primaire energieverbruik uit en was het aandeel van aardgas en hernieuwbare energie in dat verbruik, met respectievelijk 14 % en 5 %, veel kleiner dan het in andere lidstaten vastgestelde aandeel. Bovendien wordt 92 % van de elektriciteit in Polen uit steenkool en bruinkool gewonnen. Bijgevolg heeft Polen het grootste aantal industrieën die door de zogenaamde „CO_2-vlucht" worden bedreigd.

46 Allereerst moet aangaande de door de Republiek Polen aangevoerde gegevens inzake het primaire energieverbruik en de elektriciteitsopwekking worden geconstateerd dat krachtens artikel 10 bis, lid 3, van richtlijn 2003/87 aan elektriciteitsproducenten in beginsel geen kosteloze emissierechten worden

toegewezen. Hoewel de Commissie de gegevens inzake het primaire energieverbruik in Polen en in de andere lidstaten niet betwist, zijn de gegevens inzake de elektriciteitsopwekking niet relevant voor het onderhavige geval.

47 In herinnering moet worden gebracht dat de warmte- en brandstofbenchmarkwaarden volgens punt 12 van de considerans van het bestreden besluit op basis van de beginselen van transparantie en eenvoud zijn berekend, en met gebruikmaking van het referentierendement van een algemeen beschikbare brandstof die gelet op de energiezuinige technieken qua efficiëntie inzake broeikasgasemissies als een tweederangsoplossing kan worden beschouwd. Zoals reeds is aangegeven (zie punt 28 supra) ging het bij die brandstof om aardgas, aangezien het gebruik van biomassa – de op het gebied van broeikasgasemissies meest efficiënte brandstof – als referentie volgens de Commissie tot onbeduidende hoeveelheden kosteloze emissierechten voor warmteopwekking en brandstofverbruik zou hebben geleid. Derhalve betwist de Commissie niet dat installaties die wegens het gebruik van verschillende brandstoffen in verschillende situaties verkeren, gelijk zijn behandeld. Evenwel voert zij aan dat deze behandeling tegen de achtergrond van richtlijn 2003/87 objectief is gerechtvaardigd.

48 Tegen de achtergrond van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, zoals die voor de handelsperioden vanaf 2013 bij richtlijn 2003/87 is vastgesteld, dient dus te worden onderzocht of de vaststelling van de op basis van het referentierendement van aardgas bepaalde warmte- en brandstofbenchmarks objectief is gerechtvaardigd. Hoewel de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikte, diende zij haar keuze te maken op basis van objectieve criteria, die in een passende verhouding stonden tot het door de betrokken wetgeving nagestreefde doel (zie punt 36 supra).

49 In de eerste plaats zij erop gewezen dat de betrokken installaties ten gevolge van de keuze om bij de bepaling van de warmte- en brandstofbenchmarks het referentierendement van aardgas toe te passen, minder kosteloze emissierechten zullen ontvangen dan wanneer de Commissie een brandstof met een hogere CO_2-uitstoot zoals steenkool had geselecteerd. Bijgevolg kan niet worden betwist dat met de keuze voor aardgas, een brandstof met een beperkte CO_2-uitstoot, wordt beoogd de broeikasgasemissies te verminderen. Meer in het bijzonder is deze keuze gericht op het stimuleren van het gebruik van efficiënte technieken om broeikasgasemissies te verminderen en om het energierendement te verhogen, zoals bepaald in artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87. Ter vermijding van de extra uitgaven die zijn verbonden aan het bij opbod op de markt kopen van emissierechten, worden de betrokken installaties er immers toe gebracht de hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten niet te overschrijden.

50 In de tweede plaats had op grond van de keuze om de warmte- en brandstofbenchmarks te bepalen op basis van het rendement van een andere brandstof dan aardgas, zoals steenkool, niet kunnen worden vermeden dat installaties die wegens het gebruik van verschillende brandstoffen in verschillende situaties verkeren, gelijk worden behandeld. Indien deze benchmarks immers op een brandstof met een hogere CO_2-uitstoot dan aardgas waren gebaseerd, zou dit eenvoudigweg tot hogere warmte- en brandstofbenchmarks hebben geleid. Dit zou enkel tot gevolg kunnen hebben dat het aantal kosteloze emissierechten dat aan alle betrokken installaties is toegekend, dus ook aan de installaties die een brandstof met een lage CO_2-uitstoot gebruiken, met dezelfde factor wordt verhoogd.

51 Wat in de derde plaats het betoog van de Republiek Polen betreft dat rekening moet worden gehouden met de specifieke context van de nationale energiemarkt, heeft het Gerecht weliswaar al voor recht verklaard dat de lidstaten over een zekere marge beschikken voor de omzetting van richtlijn 2003/87 in nationaal recht, en dus voor de keuze van de maatregelen die zij in de specifieke context van de nationale energiemarkt het meest geschikt achten om de door deze richtlijn vastgestelde doelstelling te bereiken (arresten Gerecht van 23 september 2009, Polen/Commissie, T-183/07, Jurispr. blz. II-3395, punt 88, en Estland/Commissie, T-263/07, Jurispr. blz. II-3463, punt 53).

52 Deze rechtspraak had evenwel betrekking op de ontwikkeling van nationale plannen voor de toewijzing van emissierechten vóór het begin van de tweede handelsperiode, te weten de periode 2008-2012, en is dus te zien in een andere juridische context dan die van het bestreden besluit.

53 De voorschriften die voor de handelsperioden vanaf 2013 bij richtlijn 2009/29 zijn ingevoerd, hebben de methoden voor de toewijzing van emissierechten immers grondig gewijzigd door, zoals in punt 8 van de considerans van richtlijn 2009/29 is aangegeven, een meer geharmoniseerde regeling voor de handel in emissierechten in te voeren teneinde de voordelen van de handel in emissierechten beter te benutten, verstoringen van de interne markt te voorkomen en de koppeling van de verschillende handelsregelingen te vergemakkelijken.

54 De voor de handelsperioden 2005-2007 en 2008-2012 geldende voorschriften waren erop gericht dat elke lidstaat een nationaal plan zou opstellen waarin zou worden gepreciseerd hoeveel emissierechten hij voor de betrokken periode in totaal wou toekennen en hoe hij deze wou toewijzen. Dit plan moest worden opgesteld op basis van objectieve en transparante criteria, waaronder de criteria die waren opgesomd in bijlage III bij richtlijn 2003/87, in de versie die gold vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2009/29. Volgens punt 1 van deze bijlage moest de totale hoeveelheid voor de betrokken periode toe te wijzen emissierechten verenigbaar zijn, enerzijds, met de verplichting van de lidstaat om zijn emissies te beperken overeenkomstig beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (PB L 130, blz. 1) en het Protocol van Kyoto, met inachtneming van zowel het aandeel dat deze emissierechten in de totale emissiehoeveelheid vertegenwoordigen in vergelijking met de emissies uit bronnen die niet onder richtlijn 2003/87 in de versie van vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2009/29 vallen, als zijn nationale beleid op het gebied van energie, en anderzijds, met het nationaal programma inzake klimaatverandering. De Commissie kon dat plan verwerpen indien het niet voldeed aan onder meer de criteria van genoemde bijlage III. Krachtens artikel 10 van richtlijn 2003/87, in de versie die gold vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2009/29, moesten de lidstaten voor de handelsperioden 2005-2007 en 2008-2012 respectievelijk ten minste 95 % en 90 % van de emissierechten kosteloos toewijzen.

55 Wat daarentegen de handelsperioden vanaf 2013 betreft, bepaalt artikel 9 van richtlijn 2003/87 dat de hoeveelheid emissierechten die vanaf 2013 elk jaar voor de hele Unie wordt verleend, vanaf het tijdstip halverwege de periode van 2008 tot en met 2012 lineair zal verminderen. Deze hoeveelheid vermindert met een lineaire factor van 1,74 % in vergelijking met de gemiddelde jaarlijkse totale hoeveelheid emissierechten die de lidstaten overeenkomstig de beschikkingen van de Commissie inzake hun nationale toewijzingsplannen voor de periode van 2008 tot en met 2012 verlenen. In dit verband heeft de Commissie beschikking 2010/634 vastgesteld, waarbij zij de totale hoeveelheid emissierechten voor 2013 voor de gehele Unie heeft vastgesteld op basis van de totale hoeveelheden emissierechten die de lidstaten overeenkomstig haar beschikkingen inzake hun nationale toewijzingsplannen voor de periode van 2008 tot en met 2012 hebben verleend of zullen verlenen.

56 De hierboven in punt 51 vermelde rechtspraak van het Gerecht moet worden gelezen tegen de achtergrond van het in de tweede handelsperiode geldende recht. Het Gerecht diende een uitlegging te geven aan artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87, in de versie die gold vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2009/29, dat verwees naar bijlage III bij die richtlijn, zoals eveneens blijkt uit het arrest van het Gerecht van 7 november 2007, Duitsland/Commissie (T-374/04, Jurispr. blz. II-4431, punt 80), waaraan de hierboven in punt 51 genoemde rechtspraak uitdrukkelijk refereert. Anders dan in punt 1 van die bijlage III, verwijst artikel 10 bis, lid 1, van richtlijn 2003/87 evenwel niet meer naar het nationale energiebeleid. Uit punt 8 van de considerans van richtlijn 2009/29 blijkt echter dat de wetgever het na de tweede handelsperiode absoluut noodzakelijk vond een meer geharmoniseerde regeling voor de handel in emissierechten in te voeren teneinde de voordelen van de handel in emissierechten beter te benutten, verstoringen van de interne markt te voorkomen en de koppeling van de verschillende handelsregelingen te vergemakkelijken. Daaraan moet worden toegevoegd dat de

wetgever, terwijl hij in het kader van de voorlopige toewijzing van kosteloze emissierechten voor de modernisering van de elektriciteitsopwekking krachtens artikel 10 quater, lid 1, sub c, van richtlijn 2003/87 rekening heeft gehouden met de nationale energiemix, dit buiten beschouwing heeft gelaten bij de kosteloze toewijzing van emissierechten voor de in artikel 10 bis van die richtlijn bedoelde industriële sectoren.

57 Wat in de vierde plaats het betoog van de Republiek Polen betreft dat zij het grootste aantal industrieën heeft die door de zogenaamde „CO_2-vlucht" worden bedreigd, zij erop gewezen dat de in artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 bedoelde overgangsregeling ook bijzondere voorschriften bevat voor installaties van bedrijfstakken of deeltakken waar een aanzienlijk CO_2-vluchtrisico bestaat. Zij moeten volgens artikel 10 bis, leden 1 en 12, van richtlijn 2003/87 in beginsel in 2013 en in elk daaropvolgend jaar tot en met 2020 kosteloze emissierechten krijgen ten belope van 100 % van de hoeveelheid die overeenkomstig de in genoemd lid 1 bedoelde maatregelen is vastgesteld. Bij de bepaling van deze bedrijfstakken of deeltakken moet de Commissie rekening houden met het feit dat de industrieën de rechtstreekse kosten van de nodige emissierechten en de indirecte kosten van de uit de uitvoering van deze richtlijn voortvloeiende verhoging van de elektriciteitsprijzen niet in de productprijzen kunnen doorberekenen zonder een aanzienlijk marktaandeel te verliezen aan minder koolstofefficiënte installaties die buiten de Unie zijn gevestigd. Op grond van de door de Republiek Polen aangevoerde gegevens kan evenwel niet worden aangenomen dat deze voorschriften het verschijnsel van de zogenaamde CO_2-vlucht kennelijk niet kunnen verhelpen.

58 Gelet op het voorgaande kan worden aangenomen dat het objectief is gerechtvaardigd dat de Commissie de warmte- en brandstofbenchmarks op basis van het referentierendement van aardgas heeft bepaald.

59 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van dit middel worden afgewezen.

Tweede onderdeel: schending van artikel 191, lid 2, juncto lid 3, VWEU

60 De Republiek Polen stelt dat de Commissie artikel 191, lid 2, juncto lid 3, VWEU heeft geschonden door één energiebron ten aanzien van de andere energiebronnen te bevoordelen en door de energiestructuur van de energieproductie van de verschillende lidstaten buiten beschouwing te laten, aangezien die bepalingen de voor de uitvoering van het milieubeleid van de Unie bevoegde instellingen verplichten om bij de uitvoering van het betrokken beleid rekening te houden met de verschillen tussen de verschillende regio's van de Unie.

61 Dienaangaande zij in herinnering gebracht dat het bestreden besluit een uitvoeringsmaatregel voor richtlijn 2003/87 betreft, en artikel 10 bis van die richtlijn als de rechtsgrondslag heeft. Zoals ook in het kader van het eerste middel is uiteengezet (zie punt 21 supra), kan de Republiek Polen niet met succes aanvoeren dat artikel 191, lid 2, juncto lid 3, VWEU is geschonden, aangezien zij geen exceptie van onwettigheid van artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 heeft opgeworpen. Evenwel moet het betoog van de Republiek Polen inzake artikel 191, lid 2, juncto lid 3, VWEU in aanmerking worden genomen wanneer wordt onderzocht of artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 is geschonden (zie hierna punten 108-111).

62 Bijgevolg moeten het tweede onderdeel van dit middel en dus het middel in zijn geheel worden verworpen.

Derde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

63 De Republiek Polen voert in wezen aan dat de Commissie het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door de ex-antebenchmarks in het bestreden besluit op een lager niveau vast te stellen dan voor de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2003/87 noodzakelijk is. Zij betoogt met name dat

de voor de Commissie en de lidstaten bindende doelstelling om de broeikasgasemissies te verminderen, inhoudt dat die emissies tegen 2020 met 20 % moeten worden verminderd. Ten gevolge van het bestreden besluit zou die vermindering echter reeds in 2013 de drempel van 20 % overschrijden. Zij meent dat de Commissie is voorbijgegaan aan het geschikte en noodzakelijke karakter van het bestreden besluit door de benchmarks te strikt vast te leggen. Voorts stelt zij dat het bestreden besluit ten gevolge van een wanverhouding tussen het nadeel dat het berokkent en het voordeel dat het oplevert, niet evenredig in strikte zin is.

64 Volgens vaste rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel, dat behoort tot de algemene beginselen van het Unierecht, dat de handelingen van de instellingen niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is om de door de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelstellingen (zie arrest 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Jurispr. blz. I-7027, punt 45, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 Wat de rechterlijke toetsing van de in het vorige punt genoemde voorwaarden betreft, moet worden erkend dat de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op een gebied als het onderhavige, waarin zij politieke, economische en sociale keuzes en ingewikkelde beoordelingen en evaluaties moet maken tegen de achtergrond van de algemene doelstelling om broeikasgasemissies door middel van een regeling voor de handel in emissierechten op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen (artikel 1, eerste alinea, en punt 5 van de considerans van richtlijn 2003/87). Aan de rechtmatigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel kan slechts worden afgedaan wanneer hij kennelijk ongeschikt is om het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel te bereiken (zie in die zin arrest van 12 december 2006, Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, Jurispr. blz. I-11573, punt 145, en het in punt 56 supra aangehaalde arrest Duitsland/Commissie, punten 80 en 81, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

66 Wat in de eerste plaats het geschikte karakter van het bestreden besluit betreft, voert de Republiek Polen aan dat de Commissie aan twee doelstellingen van richtlijn 2003/87, te weten de kosteneffectiviteit en de economische efficiëntie van de maatregelen, is voorbijgegaan door de benchmarks te strikt vast te leggen en de specifieke context van elk van de lidstaten buiten beschouwing te laten. Door de installaties minder kosteloze emissierechten toe te wijzen dan noodzakelijk is om de doelstellingen inzake het productievolume en de emissieniveaus te bereiken, tracht de Commissie de emissies tot elke prijs zoveel mogelijk te verminderen, zonder rekening te houden met de economische en sociale gevolgen van haar beslissingen.

67 In dit verband zij erop gewezen dat het uitdrukkelijke hoofddoel van richtlijn 2003/87, in de versie die gold vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2009/29, erin bestond de broeikasgasemissies substantieel te verminderen teneinde de verplichtingen van de Unie en de lidstaten uit hoofde van het bij beschikking 2002/358 goedgekeurde Protocol van Kyoto na te komen (arrest van 29 maart 2012, Commissie/Polen, C-504/09 P, punt 77, en het in punt 30 supra aangehaalde arrest Commissie/Estland, punt 79). Volgens punt 4 van de considerans van richtlijn 2003/87 zijn de Unie en haar lidstaten op grond van dat protocol gehouden om hun gezamenlijke antropogene broeikasgasemissies in de periode van 2008 tot en met 2012 ten opzichte van 1990 met 8 % te verlagen.

68 Uit artikel 1, tweede alinea, en punt 3 van de considerans van richtlijn 2003/87 volgt dat deze richtlijn na de wijziging ervan bij richtlijn 2009/29 voorziet in een sterkere verlaging van de emissies van broeikasgassen teneinde de reductieniveaus te bereiken die op wetenschappelijke gronden noodzakelijk worden geacht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Blijkens deze bepalingen en de punten 3, 5, 6 en 13 van de considerans van richtlijn 2009/29 is het hoofddoel van richtlijn 2003/87, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29, om de algehele uitstoot van broeikasgassen in de Unie tegen 2020 met ten minste 20 % ten opzichte van 1990 te verlagen.

69 Bij de verwezenlijking van dit doel moet een reeks subdoelstellingen in acht worden genomen en moet van bepaalde instrumenten worden gebruikgemaakt. Het belangrijkste instrument hiervoor is de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, zoals blijkt uit artikel 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 en punt 2 van de considerans van deze richtlijn. Artikel 1, eerste alinea, van deze richtlijn bepaalt dat deze regeling de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze beoogt te verminderen. De andere subdoelstellingen van die regeling zijn met name, zoals in de punten 5 en 7 van de considerans van die richtlijn is uiteengezet, het handhaven van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid en het bewaren van de eenheid van de interne markt en van de mededingingsvoorwaarden (arresten Commissie/Polen, punt 67 supra, punt 77, en Commissie/Estland, punt 30 supra, punt 79).

70 Wat het hoofddoel van richtlijn 2003/87 betreft, te weten de broeikasgasemissies in de Unie te verminderen, erkent de Republiek Polen dat de in het bestreden besluit vastgestelde maatregelen leiden tot de verwezenlijking daarvan.

71 Met het betoog dat het bestreden besluit aan twee andere doelstellingen van richtlijn 2003/87, te weten de kosteneffectiviteit en de economische efficiëntie van de maatregelen, is voorbijgegaan door de benchmarks te strikt vast te leggen en de economische en sociale gevolgen buiten beschouwing te laten, betwist de Republiek Polen dat het bestreden besluit leidt tot een kosteneffectieve en economisch efficiënte vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.

72 In dit verband zij erop gewezen dat de vaststelling van benchmarks slechts een deel is van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, waarvan de economische logica erin bestaat ervoor te zorgen dat de reducties van broeikasgasemissies die noodzakelijk zijn om een vooraf bepaald milieuresultaat te bereiken, tegen de laagste kostprijs worden gerealiseerd (in punt 30 supra aangehaalde arrest Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., punt 32). Deze vaststelling maakt deel uit van de in artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 neergelegde overgangsregeling inzake de kosteloze toewijzing van emissierechten. Deze maatregelen beogen, zoals blijkt uit lid 1, derde alinea, van die bepaling, te waarborgen dat de emissierechten worden toegewezen op een wijze die het gebruik stimuleert van efficiënte technieken om de broeikasgasemissies te reduceren en het energierendement te verhogen, en leiden niet tot een verhoging van de emissies. Volgens punt 15 van de considerans van richtlijn 2009/29 dient de in artikel 10 van richtlijn 2003/87 bedoelde veiling het basisbeginsel voor de toewijzing van emissierechten te zijn. Uit dat punt van de considerans blijkt eveneens dat voor dat beginsel is gekozen om ervoor te zorgen dat de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten uit het oogpunt van economische efficiëntie optimaal functioneert. Die regeling beoogt, met name door de mogelijkheid te bieden om de toegewezen emissierechten te verkopen, elke deelnemer aan deze regeling ertoe aan te sporen minder broeikasgassen uit te stoten dan de emissierechten die hem aanvankelijk zijn toegewezen, teneinde het overschot te kunnen verkopen aan een andere deelnemer die meer heeft uitgestoten dan op basis van de hem toegewezen emissierechten mogelijk was (arrest Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., punt 30 supra, punt 32).

73 Voorts heeft de wetgever in het kader van de werking van de regeling voor de handel in emissierechten rekening gehouden met de situatie en de economie van de verschillende regio's. De werkingsregels zullen namelijk vanaf 2013 geleidelijk worden ingevoerd. Aldus zal de hoeveelheid emissierechten die met ingang van 2013 elk jaar voor de hele Unie wordt verleend overeenkomstig artikel 9, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 lineair afnemen vanaf het tijdstip halverwege de periode van 2008 tot en met 2012. Voorts zal de hoeveelheid emissierechten die in 2013 kosteloos wordt toegewezen krachtens artikel 10 bis, lid 11, van richtlijn 2003/87 overeenstemmen met 80 % van de hoeveelheid die overeenkomstig de in lid 1 van die bepaling bedoelde maatregelen wordt vastgesteld. Vervolgens wordt de kosteloze toewijzing van emissierechten elk jaar met gelijke hoeveelheden verlaagd, zodat vanaf 2020 30 % van de emissierechten kosteloos wordt toegewezen, met als doel dat er vanaf 2027 geen kosteloze toewijzing meer plaatsvindt. Overeenkomstig die regels zullen installaties met een hoge CO_2-uitstoot, zoals die welke steenkool gebruiken in bepaalde regio's van de Unie en voor hun

productie dus een groter aantal emissierechten nodig hebben, aan het begin van de derde handelsperiode een nog grotere hoeveelheid kosteloze emissierechten verkrijgen om in hun behoeften te kunnen voorzien.

74 Ook heeft de wetgever, zoals blijkt uit punt 17 van de considerans van richtlijn 2009/29, mechanismen ontwikkeld om de lidstaten met een relatief laag inkomen per hoofd van de bevolking en relatief hoge groeivooruitzichten in hun inspanningen te steunen om de koolstofintensiteit van hun economie tegen 2020 te verlagen. Aldus wordt 88 % van de totale hoeveelheid te veilen emissierechten krachtens artikel 10, lid 2, sub a, van richtlijn 2003/87 over de lidstaten verdeeld, waarbij elk aandeel identiek is aan het aandeel van de betrokken lidstaat in de overeenkomstig de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten voor 2005 geverifieerde emissies of, als dit meer is, aan het gemiddelde van de betrokken lidstaat voor de periode van 2005 tot en met 2007. Daarnaast wordt 10 % van de totale hoeveelheid te veilen emissierechten overeenkomstig lid 2, sub b, van dat artikel met het oog op solidariteit en groei binnen de Unie over bepaalde lidstaten verdeeld, teneinde de emissies te verminderen en om zich aan de gevolgen van de klimaatverandering aan te passen. Zoals blijkt uit bijlage II bis bij richtlijn 2003/87 is de Republiek Polen één van de voornaamste begunstigden van de 10 % extra inkomsten die de veilingen opleveren. Overeenkomstig artikel 10, lid 2, sub c, van richtlijn 2003/87, gelezen in samenhang met bijlage II ter bij die richtlijn, geldt hetzelfde voor de 2 % van de totale hoeveelheid te veilen emissierechten die wordt verdeeld over de lidstaten waarvan de broeikasgasemissies in 2005 ten minste 20 % lager lagen dan de emissieniveaus die krachtens het Protocol van Kyoto in het referentiejaar op hen van toepassing waren. Voorts kan een lidstaat waarin in 2006 meer dan 30 % van de elektriciteit uit één enkele fossiele brandstof werd gewonnen en waarvan het bbp per hoofd van de bevolking tegen marktprijzen niet meer bedroeg dan 50 % van het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking tegen marktprijzen van de Unie, op grond van artikel 10 quater, lid 1, sub c, van richtlijn 2003/87 aan installaties voor elektriciteitsopwekking voorlopig kosteloze emissierechten toewijzen.

75 Bovendien beperkt de Republiek Polen zich ertoe te betwisten dat het bestreden besluit geschikt is om bovengenoemde subdoelstellingen te verwezenlijken zonder haar argumentatie grondiger te ontwikkelen, en houdt zij geen rekening met de in artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87 genoemde doelstellingen. Aldus betoogt de Republiek Polen weliswaar dat de installaties die minder kosteloze emissierechten krijgen dan de hoeveelheden emissies die zij in het kader van hun productieproces veroorzaken, investeren in technologieën waarbij dezelfde brandstof wordt gebruikt, maar waarvan de uitstoot evenwel lager is. Zij houdt echter geen rekening met het feit dat deze investeringen ook een impuls kunnen geven aan de ontwikkeling van nieuwe economische sectoren die werkgelegenheid kunnen creëren. Het betoog van de Republiek Polen heeft dus een te beperkte strekking en moet bijgevolg worden afgewezen.

76 Uit het voorgaande volgt dat de Republiek Polen geen gegevens heeft aangebracht op grond waarvan kan worden aangenomen dat de vaststelling van de benchmarks kennelijk ongeschikt was ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.

77 Wat in de tweede plaats het noodzakelijke karakter van het bestreden besluit betreft, voert de Republiek Polen aan dat het bestreden besluit, door de benchmarks te strikt vast te stellen, verder gaat dan wat noodzakelijk is om de reductiedoelstellingen inzake de emissievolumes te realiseren. Zij stelt dat richtlijn 2003/87 niet voorziet in een correctiemechanisme voor het geval het aantal kosteloze emissierechten voor de betrokken installaties niet volstaat, maar de verwezenlijking van de reductiedoelstellingen is gewaarborgd. Voorts meent zij dat de te lage drempelwaarden voor benchmarks in 2013 tot een tijdelijke drastische verlaging van de hoeveelheid kosteloze emissierechten zal leiden. De betrokken installaties zullen onvoldoende tijd hebben om van technologie of brandstof te veranderen. Naar eigen zeggen heeft zij bij het opstellen van het bestreden besluit voorgesteld om een voor alle reductiebenchmarks geldende correctiecoëfficiënt in te voeren die op basis van de resultaten van de meest efficiënte steenkoolinstallaties of installaties die een brandstof gebruiken met een hogere uitstoot dan aardgas zou worden berekend, tot 90 % van de waarde ervan zou worden verminderd en

het mogelijk zou hebben gemaakt om de drie subdoelstellingen van richtlijn 2003/87 te verwezenlijken, namelijk de broeikasgasemissies op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen. Zij stelt dat de Commissie dit voorstel heeft verworpen.

78 Ter ondersteuning van haar betoog dat de benchmarks te strikt zijn vastgesteld, wijst de Republiek Polen erop dat de marktprijs voor de emissierechten, die ongeveer 15 EUR per ton CO_2 bedraagt, in de derde handelsperiode tussen 30 en 48 EUR per ton CO_2 kan bereiken. Wat de cementindustrie betreft, voert zij aan dat de uitstoot van de installaties wegens het gebruik van een andere brandstof ten gevolge van de benchmark voor klinker, zoals de Commissie die heeft vastgesteld, met ten minste 30 % zal verminderen. In de warmtesector zal de toepassing van de in het bestreden besluit vastgestelde warmtebenchmark – de correcties voor huishoudens daargelaten – tot een tekort van ongeveer 50 % emissierechten van die sector leiden. Daarnaast zal de Poolse chemische industrie in 2013 257 miljoen EUR en in 2020 381 miljoen EUR lasten moeten dragen. Aldus zal de uitstoot voor de productie van soda met 30 % moeten worden verminderd. De Poolse sector van de papierindustrie zal de uitstoot met ongeveer 45 % moeten verminderen. Wat de raffinaderijsector betreft, voert de Republiek Polen aan dat het tekort aan emissierechten in 2013 28 % zal bedragen. Deze industriële sectoren maken volgens haar overigens reeds gebruik van de best beschikbare technieken om de emissies te verminderen.

79 Ten eerste zij erop gewezen dat het argument van de Republiek Polen dat de vermindering van de broeikasgasemissies ten gevolge van het bestreden besluit vanaf 2013 de drempelwaarde van 20 % zal overschrijden, door geen enkel feitelijk element of bewijs wordt gestaafd. Zoals de Commissie opmerkt, hangt de omvang van de reductie niet enkel af van het niveau van de benchmarks, maar van verschillende constant wijzigende factoren zoals de conjunctuur en de economische situatie in Europa.

80 Wat ten tweede het betoog van de Republiek Polen betreft dat de uitstoot van de installaties van bepaalde industrieën in 2013 ten gevolge van de vaststelling van de benchmarks in het bestreden besluit met meer dan 20 % zal verminderen, zij eraan herinnerd dat het hoofddoel van richtlijn 2003/87 erin bestaat de algehele emissie van broeikasgassen in de Unie tegen 2020 met ten minste 20 % ten opzichte van 1990 te verminderen. Uit het feit dat de bepaling van de benchmarks in 2013 voor installaties van bepaalde industrieën kan leiden tot een tekort aan kosteloze emissierechten van meer dan 20 %, kan niet worden afgeleid dat deze installaties hun emissies ook tot op een dergelijk niveau verminderen. Aangezien de lidstaten krachtens artikel 10, lid 1, van richtlijn 2003/87 met ingang van 2013 alle niet kosteloos toegewezen emissierechten zullen veilen, zijn die installaties immers niet gehouden om een dergelijke vermindering tot stand te brengen, maar kunnen zij de ontbrekende emissierechten bij opbod aankopen. Bijgevolg staat het hen vrij te bepalen in hoeverre zij hun broeikasgasemissies willen verminderen. Bovendien zij erop gewezen dat de doelstelling om die emissies in de Unie tegen 2020 met ten minste 20 % ten opzichte van 1990 globaal te verminderen, beoogt een gemiddelde vermindering tot stand te brengen en dus geen betrekking heeft op een specifieke installatie.

81 Ten derde stelt de Republiek Polen dat een voor alle reductiebenchmarks geldende correctiecoëfficiënt moest worden ingevoerd die op basis van de resultaten van de meest efficiënte steenkoolinstallaties of installaties die een brandstof gebruiken met een hogere uitstoot dan aardgas zou worden berekend, tot 90 % van de waarde ervan zou worden verminderd en het mogelijk zou hebben gemaakt om de broeikasgasemissies op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen. Dienaangaande zij enerzijds in herinnering gebracht dat de Commissie bij de vaststelling van de emissiebenchmarks artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 in acht diende te nemen. De invoering van een extra factor om de gebruikte brandstof in aanmerking te nemen, zou evenwel geen impuls hebben gegeven aan een volledige harmonisatie op Unieniveau van de uitvoeringsmaatregelen inzake de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten, in het kader waarvan de benchmark in beginsel, overeenkomstig artikel 10 bis, lid 1, eerste en vierde alinea, van richtlijn 2003/87, voor de producten wordt berekend, maar zou hebben geleid tot verschillende regels voor installaties van eenzelfde bedrijfstak of deeltak (zie punt 41 supra).

82 Anderzijds heeft de Republiek Polen op geen enkele manier aangetoond dat de invoering van een dergelijke correctiecoëfficiënt, gelet op het hoofddoel van richtlijn 2003/87, te weten de broeikasgasemissies tegen 2020 met ten minste 20 % te verminderen, doeltreffend is. Overigens blijkt niet uit het betoog van de Republiek Polen dat de invoering van een dergelijke correctiecoëfficiënt voor de bepaling van benchmarks doeltreffend is tegen de achtergrond van de in artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87 bedoelde doelstellingen, namelijk te waarborgen dat de emissierechten worden toegewezen op een wijze die het gebruik stimuleert van efficiënte technieken om de broeikasgasemissies te verminderen en het energierendement te verhogen en die niet leidt tot een verhoging van de uitstoot. Uit de keuze van de wetgever om bij de vaststelling van de beginselen ter bepaling van ex-antebenchmarks per bedrijfstak of deeltak uit te gegaan van de gemiddelde prestaties van de 10 % meest efficiënte installaties in een bedrijfstak of deeltak van de Unie in 2007 en 2008, blijkt dat hij deze benchmarks op een ambitieus niveau wou vaststellen. In dit verband zij erop gewezen dat deze bepaling, anders dan de Republiek Polen aanvoert, niet voorschrijft dat de installaties per bedrijfstak een hoeveelheid kosteloze emissierechten moeten verkrijgen die overeenstemt met de uitstoot van de 10 % meest efficiënte installaties die een bepaalde brandstof gebruiken. Wat de door de Republiek Polen gemaakte verwijzing naar de kosten en de economische efficiëntie betreft, is reeds geconstateerd dat de wetgever in het kader van de werking van de regeling voor de handel in emissierechten rekening heeft gehouden met de situatie en de economie van de verschillende regio's (zie punten 73 en 74 supra).

83 Voorts zij erop gewezen dat de verhoging van het niveau van een benchmark door de invoering van een correctiecoëfficiënt voor bepaalde installaties zou leiden tot een grotere hoeveelheid kosteloze emissierechten. Een dergelijke verhoging zou er evenwel toe kunnen leiden dat de in artikel 10 bis, lid 5, van richtlijn 2003/87 bedoelde maximale jaarlijkse hoeveelheid wordt overschreden en de uniforme sectoroverschrijdende correctiefactor dient te worden toegepast. De toepassing van deze factor zou in alle betrokken bedrijfstakken en deeltakken leiden tot een uniforme vermindering van de aanvankelijke hoeveelheden kosteloze emissierechten. De verhoging van de hoeveelheden emissierechten die kosteloos moeten worden toegewezen aan de installaties waarvoor de invoering van een dergelijke correctiecoëfficiënt bedoeld is, zou dus tot gevolg kunnen hebben dat dit type emissierechten voor de andere installaties vermindert.

84 Wat ten vierde het betoog van de Republiek Polen betreft dat de te lage drempelwaarden voor benchmarks in 2013 tot een tijdelijke drastische verlaging van de hoeveelheid kosteloze emissierechten zal leiden, zij eraan herinnerd dat veiling voor de handelsperioden vanaf 2013 het basisbeginsel voor toewijzing van emissierechten moet zijn (punt 15 van de considerans van richtlijn 2009/29). Bovendien bepaalde artikel 10 van richtlijn 2003/87, in de versie die gold vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2009/29, dat de lidstaten voor de handelsperioden 2005-2007 en 2008-2012 respectievelijk ten minste 95 % en 90 % van de emissierechten kosteloos moesten toewijzen. De door artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 ingevoerde regeling strekt er volgens punt 21 van de considerans van richtlijn 2009/29 evenwel toe dat de hoeveelheid kosteloos toe te wijzen emissierechten in 2013 80 % bedraagt van de hoeveelheid die overeenkomt met het percentage van de globale emissies van de Gemeenschap in de periode van 2005 tot en met 2007 dat aan de betrokken installaties is te wijten, in verhouding tot de totale jaarlijkse hoeveelheid emissierechten voor de gehele Gemeenschap.

85 Voorts was de Commissie krachtens artikel 10 bis, lid 1, eerste en vierde alinea, van richtlijn 2003/87 gehouden om op Unieniveau volledig geharmoniseerde maatregelen vast te stellen inzake de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten en diende zij de benchmark voor elke bedrijfstak en deeltak in beginsel voor de producten te berekenen, zodat de emissies van broeikasgassen zo veel mogelijk worden verminderd en de energie-efficiëntie wordt geoptimaliseerd. Inherent aan dergelijke algemene voorschriften is dat zij voor bepaalde installaties grotere gevolgen hebben dan voor andere installaties. Aangezien bij de beoordeling van de behoefte rekening moet worden gehouden met alle betrokken installaties in de hele Unie, kan uit die vaststelling evenwel niet worden afgeleid dat het niveau van de benchmarks, gelet op de door richtlijn 2003/87 nagestreefde doelstellingen, niet kennelijk noodzakelijk was.

86 Voorts zij erop gewezen dat artikel 10 bis, lid 11, van richtlijn 2003/87 bepaalt dat de hoeveelheden kosteloos toe te wijzen emissierechten elk jaar met gelijke hoeveelheden geleidelijk worden verlaagd, zodat vanaf 2020 30 % van de emissierechten kosteloos wordt toegewezen, met als doel dat er vanaf 2027 geen kosteloze toewijzing meer plaatsvindt. Aangezien richtlijn 2009/29, die de voorschriften ter bepaling van de ex-antebenchmarks bevatte, twee jaar vóór de vaststelling van het bestreden besluit en meer dan drie en een half jaar vóór de vanaf 2013 geplande toepassing van deze benchmarks is vastgesteld, kan de Republiek Polen voorts niet aanvoeren dat de betrokken installaties over onvoldoende tijd beschikten om zich op de voor de handelsperioden vanaf 2013 geldende voorschriften voor te bereiden.

87 Ten vijfde stelt de Republiek Polen dat richtlijn 2003/87 niet voorziet in een correctiemechanisme voor het geval er voor de betrokken installaties onvoldoende kosteloze emissierechten zijn, maar de verwezenlijking van de reductiedoelstellingen is verzekerd. Met de toepassing van een uniforme sectoroverschrijdende correctiefactor voorziet artikel 10 bis, lid 5, van richtlijn 2003/87 weliswaar in een correctiemechanisme voor het geval het oorspronkelijke totale aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten dat door de lidstaten is meegedeeld, de maximale hoeveelheid kosteloos toe te wijzen emissierechten overschrijdt. Daarentegen wordt in deze richtlijn niet in een correctiemechanisme in omgekeerde zin voorzien. Meer in het bijzonder legt deze richtlijn de Commissie geen verplichting op om de ex-antebenchmarks zodanig te bepalen dat de in artikel 10 bis, lid 5, van richtlijn 2003/87 bedoelde maximale jaarlijkse hoeveelheid wordt opgebruikt. Integendeel, aangezien veiling het basisbeginsel is voor de toewijzing van emissierechten, hebben de in artikel 10 bis van die richtlijn neergelegde voorschriften inzake de kosteloze toewijzing van emissierechten een voorlopig karakter.

88 Bijgevolg heeft de Republiek Polen geen gegevens aangevoerd op grond waarvan kan worden aangenomen dat de vaststelling door de Commissie van de benchmarks in het bestreden besluit, gelet op de door richtlijn 2003/87 nagestreefde doelstellingen, niet kennelijk noodzakelijk was.

89 Wat in de derde plaats de evenredigheid in strikte zin van het bestreden besluit betreft, zij eraan herinnerd dat het bestreden besluit overeenkomstig dat beginsel, ook al is het geschikt en noodzakelijk om de legitiem nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken, geen nadelen mag veroorzaken die onevenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen. In dit verband voert de Republiek Polen aan dat het bestreden besluit ertoe zal leiden dat het concurrentievermogen van ondernemingen in lidstaten waar de productie op het gebruik van steenkool als brandstof is gebaseerd, zal verminderen ten aanzien van ondernemingen in lidstaten waar de productie op het gebruik van andere energiebronnen zoals aardgas is gebaseerd. Zij stelt dat de warenprijzen in de eerste groep staten hierdoor drastisch zullen stijgen, wat ernstige sociale en economische gevolgen zal hebben. Voorts voert zij aan dat het bestreden besluit aanzienlijke negatieve gevolgen zal hebben voor de werking van de interne markt en de goede werking ervan kan belemmeren. Zij stelt dat indien de door de Commissie vastgestelde warmtebenchmarks vanaf 2013 worden toegepast, de prijs voor stadsverwarming met ongeveer 22 % zal stijgen.

90 Ten eerste zij eraan herinnerd dat de door de Republiek Polen aangevoerde lasten voor de betrokken installaties verband houden met de verplichting om de ontbrekende emissierechten bij opbod te kopen, wat de bij richtlijn 2009/29 ingevoerde regel is. Overeenkomstig het in artikel 174, lid 2, EG bedoelde beginsel dat de vervuiler betaalt, beoogde de regeling voor de handel in emissierechten een prijs vast te stellen voor de broeikasgasemissies en de marktdeelnemers de keuze te laten om de prijs te betalen of hun emissies te verminderen. Bovendien zij erop gewezen dat de lidstaten krachtens artikel 10, lid 3, van richtlijn 2003/87 binnen de in deze bepaling gestelde grenzen bepalen hoe de opbrengsten van de veiling van emissierechten worden gebruikt. Aldus kunnen zij ertoe bijdragen de door de Republiek Polen aangevoerde lasten voor de betrokken installaties te verminderen.

91 Ten tweede hangen de kosten die in de handelsperioden vanaf 2013 effectief zullen wegen op installaties die gebruikmaken van een brandstof met een hoge broeikasgasuitstoot, af van de marktprijs van de emissierechten. Volgens de Republiek Polen bedroeg deze prijs in juli 2011 15 EUR

per ton CO_2. Volgens de Commissie bedroeg deze prijs in oktober 2011 11 EUR per ton CO_2. Voor de handelsperiode vanaf 2013 zou deze prijs volgens de Republiek Polen worden geschat op een bedrag tussen 30 en 48 EUR per ton CO_2. Aangezien deze ramingen echter onzeker zijn, is het niet uitgesloten dat de prijs van een emissierecht nog lager of hoger kan uitvallen. De effectieve kosten kunnen dus niet op voorhand worden bepaald.

92 Ten derde zij eraan herinnerd dat de wetgever bij de vaststelling van de regeling voor de handel in emissierechten rekening heeft gehouden met de situatie en de economie van de verschillende regio's (zie punten 73 en 74 supra). Bovendien heeft hij regels ingevoerd inzake de toewijzing van kosteloze emissierechten voor stadsverwarming en warmtekrachtkoppeling, teneinde te voorzien in een economisch aantoonbare behoefte aan warmte- of koelproductie (artikel 10 bis, lid 4, van richtlijn 2003/87). Voorts bepaalt artikel 10 bis, lid 6, van richtlijn 2003/87 dat de lidstaten ook financiële maatregelen kunnen vaststellen ten behoeve van bedrijfstakken of deeltakken die een significant vluchtrisico lopen doordat de aan broeikasgasemissies verbonden kosten ter compensatie in de elektriciteitsprijzen worden doorberekend. Voorts bevat artikel 10 bis, lid 12, van richtlijn 2003/87 een specifieke regel voor de toewijzing van kosteloze emissierechten aan installaties van bedrijfstakken of deeltakken die aan een significant vluchtrisico blootstaan.

93 Gelet op het voorgaande heeft de Republiek Polen geen gegevens aangevoerd op grond waarvan kan worden aangenomen dat de vaststelling door de Commissie van de benchmarks in het bestreden besluit kennelijk niet evenredig in strikte zin was.

94 Bijgevolg moet het derde middel worden afgewezen.

Vierde middel: schending van artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 en onbevoegdheid van de Commissie om het bestreden besluit vast te stellen

95 De Republiek Polen voert aan dat de Commissie door het bestreden besluit vast te stellen, artikel 10 bis juncto artikel 1 van richtlijn 2003/87 heeft geschonden en haar bevoegdheden heeft overschreden.

Eerste onderdeel: schending van artikel 10 bis, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/87

96 De Republiek Polen voert in wezen aan dat de Commissie artikel 10 bis, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 heeft geschonden aangezien zij bij de vaststelling van de ex-antebenchmarks had moeten uitgaan van de in die bepaling bedoelde methode en vervolgens het aldus verkregen niveau had moeten corrigeren met inachtneming van het volledige acquis van de Unie, waaronder het recht van de lidstaten om de structuur van hun energievoorziening te bepalen, het beginsel van gelijke behandeling, het beginsel van duurzame ontwikkeling, de beginselen van het Uniebeleid op milieugebied en het evenredigheidsbeginsel. Door in punt 5 van de considerans van het bestreden besluit aan te geven dat geen onderscheid was gemaakt op basis van geografische criteria of de gebruikte technologieën, grondstoffen of brandstoffen, heeft de Commissie het onmogelijk gemaakt om genoemde voorschriften van het acquis toe te passen.

97 Artikel 10 bis, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 bepaalt dat bij de vaststelling van de beginselen voor de bepaling van ex-antebenchmarks per bedrijfstak of deeltak, wordt uitgegaan van de gemiddelde prestaties van de 10 % meest efficiënte installaties in een bedrijfstak of deeltak in de Gemeenschap in 2007 en 2008.

98 Deze bepaling omschrijft dus uitsluitend de methode waarvan moet worden uitgegaan om de beginselen ter bepaling van ex-antebenchmarks vast te stellen. Hoewel de Republiek Polen niet aanvoert dat de Commissie zich heeft vergist door dit uitgangspunt vast te stellen, stelt zij dat de Commissie het uitgangspunt, nadat dit op grond van de in artikel 10 bis, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 bedoelde methode was bepaald, had moeten corrigeren door rekening te houden met

het volledige acquis van de Unie, met name de bepalingen en beginselen van het Unierecht die in het kader van het eerste, het tweede en het derde middel zijn aangevoerd. Uit die bepaling blijkt evenwel geenszins dat een dergelijke correctieverplichting is opgelegd.

99 Op basis van het uitgangspunt dat is bepaald op grond van de in artikel 10 bis, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 bedoelde methode, moest de Commissie de ex-antebenchmarks met inachtneming van de in artikel 10 bis, lid 1, van die richtlijn bedoelde voorschriften bepalen. Aldus moest de bepaling van de benchmarks krachtens dat lid 1, derde en vierde alinea, waarborgen dat de toewijzing gebeurt op een wijze die het gebruik stimuleert van efficiënte technieken om de broeikasgasemissies te reduceren en het energierendement te verhogen door gebruikmaking van de meest efficiënte technieken, alternatieve oplossingen en productieprocedés, hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, efficiënte terugwinning van energie uit afvalgassen, het gebruik van biomassa en de afvangst en opslag van CO_2, wanneer de faciliteiten daarvoor beschikbaar waren en zij geen stimulans boden om meer uit te stoten. Bovendien moest de benchmark voor de producten en niet voor de productiemiddelen wordt berekend, teneinde in het hele productieproces van de bedrijfstak of de betrokken deeltak de broeikasgasemissies zo veel mogelijk te verminderen en de energie-efficiëntie te optimaliseren.

100 Zoals reeds is opgemerkt, beschikte de Commissie bij de vaststelling van het niveau van de emissiebenchmarks over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Evenwel dient de Commissie, ook al beschikt zij over een dergelijke bevoegdheid, een keuze te maken op basis van objectieve criteria, die in een passende verhouding stonden tot het door de betrokken wetgeving nagestreefde doel, en moest zij daarbij rekening houden met alle feitelijke omstandigheden en de op het tijdstip van de vaststelling van de betrokken handeling beschikbare technische en wetenschappelijke gegevens (zie punt 36 supra).

101 Uit de punten 5 tot en met 12 van de considerans van het bestreden besluit volgt dat de bepaling van de benchmarks door de Commissie door een ingewikkelde analyse en overleg met de bedrijfstakken en deeltakken is voorafgegaan. Wat met name de bepaling van de benchmarkwaarden betreft, blijkt uit punt 8 van de considerans van het bestreden besluit dat de Commissie heeft onderzocht of de in artikel 10 bis, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 bedoelde uitgangspunten voldoende ruimte gaven voor de meest efficiënte technieken, de alternatieve oplossingen en productieprocedés, de hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, de efficiënte terugwinning van energie uit afvalgassen, het gebruik van biomassa en de afvangst en opslag van CO_2, wanneer de faciliteiten daarvoor beschikbaar zijn.

102 Uit deze analyse blijkt niet dat de Commissie buiten de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid is getreden door de benchmarks op grond van artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 vast te stellen.

103 Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door het betoog van de Republiek Polen inzake de bepalingen en beginselen van het Unierecht die in het kader van het eerste, het tweede en het derde middel zijn aangevoerd.

104 Wat in de eerste plaats het op artikel 192, lid 2, eerste alinea, sub c, VWEU gebaseerde betoog van de Republiek Polen betreft dat het bestreden besluit aanzienlijke gevolgen heeft voor haar keuze tussen verschillende energiebronnen en voor de algemene structuur van haar energievoorziening (zie punt 10 supra), beoogde de wetgever immers met de vaststelling van richtlijn 2009/29, zoals blijkt uit punt 8 van de considerans ervan, een meer geharmoniseerde regeling voor de handel in emissierechten in te voeren. Deze regeling berustte krachtens artikel 10 van richtlijn 2003/87 met name op de invoering van het veilingbeginsel voor de toewijzing van emissierechten vanaf 2013, en voorzag in de in artikel 10 bis van die richtlijn bedoelde overgangsregeling voor de kosteloze toewijzing van emissierechten.

105 Zoals reeds is geconstateerd, is het inherent aan de in artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 bedoelde, op Unieniveau volledig geharmoniseerde maatregelen inzake de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten, dat zij voor bepaalde installaties grotere gevolgen hebben dan voor andere installaties

(zie punt 85 supra). Teneinde eventuele negatieve gevolgen van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29, vanaf 2013 voor bepaalde lidstaten te compenseren, heeft de wetgever rekening gehouden met de situatie en de economie van de verschillende regio's (zie punten 73 en 74 supra).

106 De overgangsregeling inzake de kosteloze toewijzing van emissierechten die krachtens artikel 10 bis, lid 11, van richtlijn 2003/87 elk jaar met gelijke hoeveelheden zullen verminderen, gaan verder dan de vaststelling van de benchmarks in het bestreden besluit. De waarde van de benchmarks is weliswaar bepalend om te berekenen hoeveel emissierechten kosteloos aan een installatie mogen worden toegewezen (zie punt 41 supra). Evenwel is de maximale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toe te wijzen emissierechten krachtens artikel 10 bis, lid 5, van richtlijn 2003/87 beperkt. Indien het voorlopige jaarlijkse aantal kosteloos toegewezen emissierechten in de periode van 2013 tot en met 2020, zoals door de lidstaten ingediend krachtens artikel 11, lid 1, van die richtlijn en artikel 15, leden 1 en 2, sub e, van het bestreden besluit, de in artikel 10 bis, lid 5, van die richtlijn vastgestelde grens overschrijdt, moet de Commissie een uniforme sectoroverschrijdende correctiefactor toepassen die in alle bedrijfstakken zorgt voor een vermindering van het aantal kosteloze emissierechten. Bovendien is reeds geconstateerd dat de keuze om het rendement van een andere brandstof dan aardgas, zoals steenkool, te gebruiken, niet had kunnen vermijden dat installaties die wegens het gebruik van verschillende brandstoffen in verschillende situaties verkeren, gelijk worden behandeld (zie punt 50 supra). Bovendien zij eraan herinnerd dat de installaties niet zijn gehouden om hun broeikasgasemissies te verminderen, maar de hoeveelheden ontbrekende emissierechten bij opbod kunnen kopen. Aldus staat het hen vrij te bepalen tot op welke hoogte zij hun broeikasgasemissies willen verminderen (zie punt 80 supra). Voorts bevat de in artikel 10 bis van die richtlijn bedoelde overgangsregeling ook bijzondere voorschriften voor installaties van bedrijfstakken of deeltakken waar een aanzienlijk vluchtrisico bestaat (zie punt 57 supra).

107 Hieruit volgt dat de gevolgen die de regeling voor de handel in emissierechten volgens de Republiek Polen voor de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening zal hebben, in wezen zouden voortvloeien uit de in richtlijn 2003/87 bedoelde voorschriften en niet uit de benchmarks zoals die in het bestreden besluit zijn vastgesteld. Zelfs al zou van dergelijke gevolgen sprake zijn, hetgeen de Republiek Polen niet heeft aangetoond aangezien zij enkel heeft gewaagd van extra kosten die verband houden met het feit dat de exploitanten van installaties ten gevolge van zogenaamd te lage ex-antebenchmarks over onvoldoende kosteloze emissierechten beschikken (zie punt 78 supra), zouden die gevolgen dan ook voortvloeien uit die richtlijn en niet uit het bestreden besluit, dat er slechts een correcte uitvoering aan geeft.

108 Wat in de tweede plaats het op artikel 191, lid 2, juncto lid 3, VWEU gebaseerde betoog betreft, voert de Republiek Polen aan dat de Commissie bij de vaststelling van de productbenchmark geen rekening heeft gehouden met geografische criteria, technologieën, grondstoffen of gebruikte brandstoffen en aldus inbreuk heeft gemaakt op het beginsel van duurzame ontwikkeling, zoals algemeen neergelegd in artikel 11 VWEU en op milieugebied uitgevoerd bij artikel 191, lid 2, VWEU. In strijd met laatstgenoemde bepaling heeft de Commissie het criterium van de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie bij de uitvoering van haar milieubeschermingsbeleid buiten beschouwing gelaten. Voorts had de Commissie krachtens artikel 191, lid 3, VWEU rekening moeten houden met de voordelen en lasten die voortvloeien uit de uitvoering van milieubeschermingsmaatregelen en had zij in dat verband de sociale, humanitaire en milieugerelateerde aspecten en de immateriële voordelen in aanmerking moeten nemen. De Republiek Polen stelt dat de vergelijking van deze gegevens inzake haar gebruik van verschillende energiebronnen met die van andere lidstaten, haar specifieke karakter bevestigt als lidstaat die de grootste hoeveelheid steenkool met een hoge uitstoot verbruikt en tegelijkertijd één van de grootste producenten van deze brandstof is. Zij voert aan dat zij ten gevolge van het bestreden besluit dan ook verplicht is om haar energiebeleid volledig bij te stellen.

109 Ten eerste zij eraan herinnerd dat richtlijn 2003/87 is gebaseerd op artikel 175, lid 1, EG volgens hetwelk de Raad bevoegd is om te beslissen welke activiteiten de Gemeenschap moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 174 EG (thans, na wijziging, artikel 191 VWEU) te verwezenlijken. Deze doelstellingen bestonden volgens artikel 174, lid 1, EG in het behoud, de bescherming en de verbetering van de milieukwaliteit, de bescherming van de gezondheid van de mens, het behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de bevordering op internationaal niveau van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of globale milieuproblemen. Volgens lid 2 van dat artikel streefde de Gemeenschap met haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Haar beleid berustte op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. In lid 3 van dat artikel was bepaald dat de Gemeenschap bij de vaststelling van haar milieubeleid met name rekening diende te houden met de voordelen en lasten die konden voortvloeien uit het handelen of nalaten daarvan.

110 Wat in de tweede plaats het betoog van de Republiek Polen betreft dat de Commissie bij de bepaling van de productbenchmarks de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap buiten beschouwing heeft gelaten, zij eraan herinnerd dat de Commissie krachtens artikel 10 bis, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 op Unieniveau volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen diende vast te stellen. Bovendien zou een onderscheiden behandeling van de regio's van de Unie naargelang van de op hun grondgebied beschikbare energiebronnen er de facto toe leiden dat in bepaalde regio's hogere niveaus van broeikasgasemissies worden aanvaard. Krachtens artikel 10 bis, lid 1, vierde alinea, van genoemde richtlijn, moet de benchmark evenwel worden berekend op basis van de producten, teneinde de broeikasgasemissies zoveel mogelijk te verminderen. Bovendien heeft de wetgever in het kader van de werking van de regeling voor de handel in emissierechten rekening gehouden met de situatie en de economie van de diverse regio's (zie punten 73 en 74 supra).

111 Wat in de derde plaats het argument betreft dat de Republiek Polen verplicht is om haar op de nationale steenkoolreserves gebaseerde energiebeleid volledig bij te stellen doordat in het bestreden besluit geen rekening is gehouden met de voordelen en lasten die voortvloeien uit de bepaling van de productbenchmarks, zij eraan herinnerd dat de kosteloze toewijzing van emissierechten aan elektriciteitsproducenten krachtens artikel 10 bis, lid 3, van richtlijn 2003/87 in beginsel is uitgesloten. De mogelijkheid om voorlopig kosteloze emissierechten toe te wijzen aan installaties voor elektriciteitsopwekking is in artikel 10 quater van die richtlijn slechts bij wijze van uitzondering vastgesteld. Hoewel het energiebeleid van een staat niet enkel de elektriciteitssector betreft, maar vooral betrekking heeft op de structuur van zijn energievoorziening, de onderlinge samenhang tussen de gebruikte energiebronnen en de doelstellingen inzake milieubescherming, belet het feit dat de productbenchmarks in het bestreden besluit worden vastgesteld, niet dat op steenkool gebaseerde technologieën worden toegepast. Ten eerste kan dit besluit tot gevolg hebben dat de installaties die deze technologieën toepassen, in vernieuwende technologieën moeten investeren om hun broeikasgasemissies nog meer te kunnen verminderen. Aldus is het niet uitgesloten dat deze installaties op steenkool gebaseerde technologieën blijven gebruiken gelet op het feit dat, zoals de Republiek Polen stelt, de emissie-intensiteit ervan voortdurend vermindert. Ten tweede kan het bestreden besluit tot gevolg hebben dat deze installaties krachtens het in artikel 191, lid 2, VWEU bedoelde beginsel dat de vervuiler betaalt, de nodige emissierechten bij opbod moeten kopen om de door hun productiewerkzaamheden veroorzaakte en niet door de kosteloos toegewezen emissierechten gedekte emissies te dekken. Dergelijke gevolgen waren echter reeds in deze richtlijn voorzien. Bijgevolg heeft de Republiek Polen niet aangetoond dat zij ten gevolge van de bepaling van de productbenchmarks in het bestreden besluit gehouden is om haar energiebeleid volledig bij te stellen.

112 Wat in de derde plaats het betoog van de Republiek Polen betreft dat is gebaseerd op artikel 194, lid 2, tweede alinea, VWEU, het beginsel van gelijke behandeling en het evenredigheidsbeginsel, kan worden volstaan met de opmerking dat uit de overwegingen inzake het eerste middel, het eerste onderdeel van het tweede middel en het derde middel blijkt dat dit moet worden afgewezen.

113 Voor zover de Republiek Polen in repliek aanvoert dat het bestreden besluit met het volledige Unierecht verenigbaar moet zijn, preciseert zij niet rechtens genoegzaam welke bepaling is geschonden. Volgens artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat overeenkomstig artikel 53, eerste alinea, van dit Statuut geldt voor de procedure voor het Gerecht, en artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, moet elk verzoekschrift onder meer een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Deze vermeldingen moeten voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om de verwerende partij in staat te stellen haar verweer voor te bereiden of om het Gerecht in staat te stellen in voorkomend geval zonder andere ondersteunende informatie op het beroep uitspraak te doen (zie arrest Gerecht van 12 maart 2008, European Service Network/Commissie, T-332/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 229, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

114 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van dit middel worden afgewezen.

Het tweede onderdeel: schending van artikel 10 bis, lid 1, tweede alinea, juncto artikel 1 van richtlijn 2003/87

115 De Republiek Polen voert aan dat de Commissie artikel 10 bis, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2003/87 heeft geschonden, op grond dat bij de toepassing van deze bepaling rekening moest worden gehouden met de doelstellingen van deze richtlijn, te weten de vermindering van de broeikasgasemissies en de kosteneffectiviteit en economische efficiëntie van de maatregelen. Volgens artikel 10 bis, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn was de Commissie verplicht om een methode ter bepaling van de emissiebenchmarks vast te stellen zonder de essentiële elementen van die richtlijn te wijzigen. Volgens haar heeft de Commissie in het bestreden besluit evenwel geen rekening gehouden met de gevolgen die dit besluit heeft voor de verwezenlijking van de doelstellingen inzake de kosteneffectiviteit en economische efficiëntie van de maatregelen, terwijl al de in die richtlijn genoemde doelstellingen krachtens artikel 1 van die richtlijn even belangrijk zijn.

116 Vastgesteld moet worden dat dit argument een loutere herhaling betreft van het in het kader van het derde middel ontwikkelde argument dat het bestreden besluit ongeschikt is om de doelstellingen van richtlijn 2003/87 te bereiken. Het argument moet dus om dezelfde redenen worden afgewezen (zie punten 66-76 supra).

117 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van dit middel worden afgewezen.

Derde onderdeel: onbevoegdheid van de Commissie om het bestreden besluit vast te stellen

118 De Republiek Polen voert aan dat de Commissie bij de vaststelling van het bestreden besluit buiten de grenzen is getreden van de bevoegdheden die haar krachtens richtlijn 2003/87 toekomen door geen rekening te houden met de in het kader van het eerste, het tweede en het derde middel vermelde beginselen van het Unierecht en door de essentiële elementen van die richtlijn substantieel te wijzigen. Zij meent dat het bestreden besluit geen uitvoeringsmaatregel voor deze richtlijn betreft, maar een maatregel waarbij een zelfstandig klimaatbeleid voor de Unie tot stand wordt gebracht.

119 In dit verband zij er ten eerste op gewezen dat het argument dat geen rekening is gehouden met de beginselen van het Unierecht die in het kader van het eerste, het tweede en het derde middel zijn vermeld, een loutere herhaling betreft van het argument dat is uiteengezet in het kader van het eerste onderdeel van het onderhavige middel inzake een gestelde verplichting om het in artikel 10 bis, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 bedoelde uitgangspunt ter bepaling van de beginselen voor de vaststelling van ex-antebenchmarks te corrigeren. Het argument moet dus om dezelfde redenen worden afgewezen (zie punten 96-114 supra).

120 Wat ten tweede het argument betreft dat essentiële elementen van richtlijn 2003/87 zijn gewijzigd, zij erop gewezen dat het vereiste dat de op Unieniveau volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen inzake de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten beogen niet-essentiële elementen van die richtlijn te wijzigen, uit artikel 10 bis, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn voortvloeit. Het op een schending van deze bepaling gebaseerde argument van de Republiek Polen is evenwel reeds in het kader van het tweede onderdeel van het onderhavige middel afgewezen. Aangezien de Republiek Polen in het onderhavige onderdeel geen enkel aanvullend element aanvoert, moet dit onderdeel dus ook worden afgewezen.

121 Ten derde zijn de argumenten die de Republiek Polen in het kader van het onderhavige onderdeel heeft aangevoerd niet geschikt ten bewijze dat de Commissie onbevoegd was om het bestreden besluit vast te stellen. Indien de Commissie de in het kader van het eerste, het tweede en het derde middel vermelde Unierechtelijke beginselen buiten beschouwing had gelaten en indien zij de essentiële elementen van richtlijn 2003/87 substantieel had gewijzigd, zou zij bij de vaststelling van de benchmarks blijk hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Deze argumenten hebben echter geen betrekking op de vraag of de Commissie bevoegd was om de benchmarks vast te stellen.

122 Bijgevolg moet het derde onderdeel van dit middel en dus het middel in zijn geheel worden afgewezen.

123 Gelet op een en ander moet het beroep worden verworpen.

Kosten

124 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd.

125 Aangezien de Republiek Polen in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Zevende kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Republiek Polen wordt verwezen in de kosten.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 maart 2013.

ondertekeningen