Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

12 novembre 2026 *

« Recours en annulation – Règlement (UE) 2023/857 – Réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 – Modification du règlement (UE) 2018/842 – Base juridique du règlement 2023/857 – Détermination – Prise en compte des effets de ce règlement – Article 192, paragraphe 1, TFUE – Amélioration de la qualité de l'environnement – Article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE – Mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie ainsi que la structure générale de son approvisionnement énergétique – Principes de solidarité énergétique, de proportionnalité et de coopération loyale – Contenu et motivation d'une analyse d'impact »

Dans l'affaire C-451/23,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduit le 18 juillet 2023,

République de Pologne, représentée par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,

partie requérante,

contre

Parlement européen, représenté par MM. O. Denkov et W. D. Kuzmienko, en qualité d'agents,

Conseil de l'Union européenne, représenté initialement par M. R. Boucquey, Mme A. Maceroni, M. M. Moore et Mme A. Sikora-Kalėda, en qualité d'agents, puis par M. R. Boucquey, Mme A. Maceroni et M. M. Moore, en qualité d'agents, et enfin par Mme A. Maceroni, MM. M. Moore et K. Pleśniak, en qualité d'agents,

parties défenderesses,

soutenus par :

Commission européenne, représentée par Mmes D. Milanowska, M. Owsiany-Hornung, K. Talabér-Ritz et M. G. Wils, en qualité d'agents,

partie intervenante,

LA COUR (deuxième chambre),

* Langue de procédure : le polonais.

composée de Mme K. Jürimäe, présidente de chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la deuxième chambre, MM. Z. Csehi, M. Gavalec (rapporteur) et F. Schalin, juges,

avocat général : Mme T. Ćapeta,

greffier : M. V. Di Bucci,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocate générale entendue, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la République de Pologne demande à la Cour l'annulation du règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil, du 19 avril 2023, modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et le règlement (UE) 2018/1999 (JO 2023, L 111, p. 1, ci-après le « règlement attaqué »).

Le cadre juridique

Le traité UE

2 L'article 4 TUE prévoit, à son paragraphe 3 :

« En vertu du principe de coopération loyale, l'Union [européenne] et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

3 L'article 5 TUE dispose, à son paragraphe 4 :

« En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. »

Le traité FUE

4 L'article 192, paragraphe 1, et paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE est libellé comme suit :

« 1. Le Parlement européen et le Conseil [de l'Union européenne], statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social [européen] et du Comité [européen] des régions, décident des actions à entreprendre par l'Union en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 191.

2. Par dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1 et sans préjudice de l'article 114, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement [...], du Comité économique et social [européen] et du Comité [européen] des régions, arrête :

[...]

c) les mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

[...] »

5 Aux termes de l'article 194, paragraphe 1, sous b), TFUE :

« 1. Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres :

[...]

b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ».

Le règlement (UE) 2018/1999

6 Le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) nº 663/2009 et (CE) nº 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) nº 525/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO 2018, L 328, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2023/839 du Parlement européen et du Conseil, du 19 avril 2023 (JO 2023, L 107, p. 1) (ci-après le « règlement 2018/1999 »), comporte les articles 4 et 5, respectivement intitulés « Objectifs généraux, objectifs spécifiques et contributions des États membres pour les cinq dimensions de l'union de l'énergie », et « Processus de détermination des contributions des États membres dans le domaine des énergies renouvelables ».

Le règlement (UE) 2018/842

7 Les considérants 1 à 6, 17, 18, 26 et 28 du règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) nº 525/2013 (JO 2018, L 156, p. 26), énoncent :

« (1) Le Conseil européen, dans ses conclusions des 23 et 24 octobre 2014 sur le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, a approuvé un objectif contraignant consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre [ci-après les "GES"] dans l'Union à l'échelle de l'économie d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990, et cet objectif a été réaffirmé dans les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 mars 2016.

(2) Selon les conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014, l'objectif de réduction d'au moins 40 % des émissions devrait être atteint collectivement par l'Union de la manière la plus efficace possible au regard des coûts, les réductions à opérer d'ici à 2030 dans les secteurs relevant du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (ci-après dénommé "SEQE de [l'UE] ") établi par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil[, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO 2003, L 275, p. 32),] et dans les secteurs qui n'en relèvent pas s'élevant respectivement à 43 % et 30 % par rapport à 2005. Tous les secteurs de l'économie devraient contribuer à la réalisation de ces réductions des émissions de [GES], et tous les États membres devraient participer à cet effort, en conciliant équité et solidarité. La méthode de fixation des objectifs de réduction nationaux pour les secteurs ne relevant pas du SEQE [de l' UE], laquelle comporte tous les éléments prévus dans la décision nº 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil[, du 23 avril 2009, relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 (JO 2009, L 140, p. 136)], devrait continuer de s'appliquer jusqu'en 2030, cette répartition des efforts étant effectuée sur la base du produit intérieur brut (PIB) relatif par habitant. Tous les États membres devraient contribuer à la réduction totale prévue pour l'Union à l'horizon 2030, avec des objectifs allant de 0 % à – 40 % par rapport à 2005. Les objectifs nationaux au sein du groupe des États membres dont le PIB par habitant est supérieur à la moyenne de l'Union devraient faire l'objet d'un ajustement relatif, pour tenir compte de l'efficacité au regard des coûts d'une manière équitable et équilibrée. La réalisation de ces réductions des émissions de [GES] devrait renforcer l'efficacité et l'innovation au sein de l'économie de l'Union et promouvoir, en particulier, des améliorations dans les secteurs de la construction, de l'agriculture, de la gestion des déchets et des transports, notamment, dans la mesure où ils relèvent du champ d'application du présent règlement.

(3) Le présent règlement s'inscrit dans la mise en œuvre des contributions de l'Union dans le cadre de l'accord de Paris[, adopté le 12 décembre 2015, au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (JO 2016, L 282, p. 4, ci-après l'"accord de Paris")]. L'accord de Paris a été [approuvé] au nom de l'Union [...] par la décision (UE) 2016/1841 du Conseil[, du 5 octobre 2016, relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de Paris adopté au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (JO 2016, L 282, p. 1)]. L'engagement pris par l'Union de

réduire les émissions de [GES] à l'échelle de l'économie était énoncé dans la contribution prévue déterminée au niveau national que l'Union et ses États membres ont soumise au secrétariat de la [convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)] le 6 mars 2015 dans la perspective de l'accord de Paris. Celui-ci est entré en vigueur le 4 novembre 2016 et se substitue à l'approche retenue dans le cadre du protocole de Kyoto de 1997, qui sera abandonnée après 2020.

(4) L'accord de Paris fixe, notamment, un but à long terme qui répond à l'objectif visant à maintenir l'élévation de la température de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et à poursuivre l'action menée pour la maintenir à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Il insiste également sur l'importance que revêtent l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et le fait de rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faibles émissions de [GES] et résilient aux changements climatiques. L'accord de Paris préconise également de parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de [GES] au cours de la seconde moitié de ce siècle, et invite les parties à prendre des mesures pour conserver et, le cas échéant, renforcer les puits et réservoirs de [GES], notamment les forêts.

(5) Dans ses conclusions des 29 et 30 octobre 2009, le Conseil européen a appuyé l'objectif de l' Union, dans le cadre des réductions qui, selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), devraient être réalisées collectivement par les pays industrialisés, de réduire les émissions de [GES] de 80 à 95 % d'ici à 2050, par rapport aux niveaux atteints en 1990.

(6) Les contributions prévues déterminées au niveau national des parties à l'accord de Paris doivent correspondre à leur niveau d'ambition le plus élevé possible et représenter une progression dans le temps. En outre, les parties à l'accord de Paris devraient s'employer à formuler et communiquer des stratégies à long terme de développement à faibles émissions de [GES], en gardant à l'esprit les objectifs de l'accord de Paris. Dans ses conclusions du 13 octobre 2017, le Conseil reconnaît être conscient de l'importance que revêtent les objectifs à long terme et les cycles quinquennaux de suivi dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Paris ; il y souligne également l'importance des stratégies de développement à faibles émissions de [GES] sur le long terme, qui constituent un outil politique permettant d'élaborer des profils d'évolution fiables, et insiste sur les changements de politiques à long terme qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de l'accord de Paris.

[...]

(17) Il convient de déterminer la réduction des émissions de [GES] de chaque État membre pour l'année 2030 par rapport au niveau de ses émissions de [GES] de 2005 relevant du présent règlement, à l'exception des émissions de [GES] vérifiées produites par des installations qui étaient en exploitation en 2005 et qui n'ont été incluses dans le SEQE de [l'UE] [...] qu'après 2005. Les quotas annuels d'émissions pour la période 2021-2030 devraient être déterminés sur la base de données transmises par les États membres et examinées par la Commission [européenne].

(18) L'approche consistant à fixer des limites nationales annuelles d'émissions contraignantes établie dans la décision [nº 406/2009] devrait être maintenue au cours de la période 2021 -2030. [...]

[...]

(26) Afin de tenir compte des efforts réalisés depuis 2013 par les États membres qui avaient un PIB par habitant inférieur à la moyenne de l'Union en 2013, il convient d'établir une réserve de sécurité spéciale limitée correspondant à un maximum de 105 millions de tonnes équivalent [dioxyde de carbone (CO_2)], tout en maintenant l'intégrité environnementale du présent règlement ainsi que les incitations aux États membres pour leurs mesures allant au-delà des contributions minimales au titre du présent règlement. La réserve de sécurité devrait bénéficier aux États membres dont le PIB par habitant était inférieur à la moyenne de l'Union en 2013, dont les émissions de [GES] demeurent en dessous de leurs quotas annuels d'émissions pour la période 2013-2020, et qui ont des difficultés à atteindre leur objectif d'émissions de [GES] pour 2030 malgré l'utilisation d'autres flexibilités prévues par le présent règlement. Une réserve de sécurité de cette envergure couvrirait une partie importante du déficit collectif prévu dans les États membres qui remplissent les conditions pour en bénéficier au cours de la période 2021-2030, sans mettre en place de politiques supplémentaires, tout en maintenant des incitations en vue de mesures supplémentaires. Cette réserve de sécurité devrait être accessible à ces États membres en 2032, sous certaines conditions et pour autant que son utilisation ne compromette pas la réalisation de l'objectif de l'Union à l'horizon 2030 consistant à réduire de 30 % les émissions de [GES] dans les secteurs relevant du présent règlement.

[...]

(28) Le présent règlement devrait être réexaminé en 2024, puis tous les cinq ans par la suite, afin d'évaluer son fonctionnement global, en particulier en ce qui concerne la nécessité de politiques et mesures de l'Union plus rigoureuses. Le réexamen devrait tenir compte, entre autres, de l'évolution de la situation au niveau national, ainsi que des résultats du dialogue de facilitation de 2018 dans le cadre de la CCNUCC (ci-après dénommé "dialogue de Talanoa") et du bilan mondial au titre de l'accord de Paris. Dans le cadre du réexamen, il convient de prendre aussi en compte l'équilibre entre l'offre et la demande de quotas annuels d'émissions afin d'assurer l'adéquation des obligations prévues par le présent règlement. En outre, dans le cadre de ses déclarations régulières au titre du règlement (UE) nº 525/2013 [du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2013, relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision nº 280/2004/CE (JO 2013, L. 165, p. 13)], la Commission devrait évaluer les résultats du dialogue de Talanoa au plus tard le 31 octobre 2019. Le réexamen portant sur la période postérieure à 2030 devrait être conforme aux objectifs à long terme et aux engagements pris au titre de l'accord de Paris et, à cette fin, faire apparaître une progression dans le temps. »

8 L'article 1er du règlement 2018/842, intitulé « Objet », dispose :

« Le présent règlement établit pour les États membres des obligations relatives à leurs contributions minimales pour la période 2021-2030, en vue d'atteindre l'objectif de l'Union de réduire, d'ici à 2030, ses émissions de [GES] de 30 % par rapport aux niveaux de 2005 dans les secteurs relevant de l'article 2 du présent règlement, et contribue à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris. Le présent règlement établit également des règles relatives à la détermination des quotas annuels d'émissions et des règles relatives à l'évaluation des progrès accomplis par les États membres en vue de respecter leurs contributions minimales. »

9 L'article 2 de ce règlement, intitulé « Champ d'application », prévoit :

« 1. Le présent règlement s'applique aux émissions de [GES] des catégories de sources de l'énergie, des procédés industriels et de l'utilisation des produits, de l'agriculture et des déchets définies par le GIEC, telles qu'elles sont déterminées en vertu du règlement [nº 525/2013], à l'exclusion des émissions de [GES] résultant des activités énumérées à l'annexe I de la directive [2003/87].

2. Sans préjudice de son article 7 et de son article 9, paragraphe 2, le présent règlement ne s'applique pas aux émissions et aux absorptions de [GES] relevant du règlement (UE) 2018/841 [du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) nº 525/2013 et la décision (UE) nº 529/2013 (JO 2018, L 156, p. 1)].

3. Aux fins du présent règlement, les émissions de CO_2 relevant de la catégorie de sources "1 A 3 a Aviation civile" du GIEC sont considérées comme égales à zéro. »

10 Aux termes de l'article 4 du règlement 2018/842, intitulé « Niveaux annuels d'émissions pour la période 2021-2030 » :

« 1. Chaque État membre limite ses émissions de [GES], en 2030, en respectant au moins le pourcentage fixé pour cet État membre à l'annexe I par rapport au niveau de ses émissions de [GES] en 2005, déterminé conformément au paragraphe 3 du présent article.

2. Sous réserve des flexibilités prévues aux articles 5, 6 et 7 du présent règlement, de l'ajustement prévu à l'article 10, paragraphe 2, du présent règlement, et en tenant compte de toute déduction résultant de l'application de l'article 7 de la décision [nº 406/2009], chaque État membre veille à ce que ses émissions de [GES] annuelles entre 2021 et 2029 ne dépassent pas la limite définie par une trajectoire linéaire commençant à partir de la moyenne de ses émissions de [GES] au cours des années 2016, 2017 et 2018, déterminée conformément au paragraphe 3 du présent article, et se terminant en 2030, à la limite fixée pour cet État membre à l'annexe I du présent règlement. La trajectoire linéaire d'un État membre commence soit aux cinq douzièmes de la distance entre 2019 et 2020, soit en 2020, la date aboutissant au quota le moins élevé pour l'État membre concerné étant retenue.

3. La Commission adopte des actes d'exécution fixant les quotas annuels d'émissions pour les années 2021 à 2030, exprimés en tonnes équivalent CO_2 comme indiqué aux paragraphes 1 et 2 du présent article. Aux fins de ces actes d'exécution, la Commission procède à un réexamen complet des dernières données des inventaires nationaux pour les années 2005 et 2016 à 2018 communiqués par les États membres conformément à l'article 7 du règlement [nº 525/2013].

Ces actes d'exécution indiquent la valeur des émissions de [GES] de chaque État membre en 2005, qui est utilisée pour déterminer les quotas annuels d'émissions indiqués dans les paragraphes 1 et 2.

4. Ces actes d'exécution précisent également, sur la base des pourcentages communiqués par les États membres en vertu de l'article 6, paragraphe 3, les quantités totales qui peuvent être prises en considération aux fins de la conformité d'un État membre, dans le cadre de l'article 9, entre 2021

et 2030. Si la somme des quantités totales de tous les États membres est supérieure à la quantité totale collective de 100 millions, les quantités totales pour chaque État membre sont réduites proportionnellement afin que la quantité totale collective ne soit pas dépassée.

5. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 14. »

11 L'article 5 du règlement 2018/842, intitulé « Flexibilités sous forme de prélèvements, de mises en réserve et de transferts », dispose :

« 1. En ce qui concerne les années 2021 à 2025, un État membre peut prélever jusqu'à 10 % de son quota annuel d'émissions de l'année suivante.

2. En ce qui concerne les années 2026 à 2029, un État membre peut prélever jusqu'à 5 % de son quota annuel d'émissions de l'année suivante.

3. Un État membre dont les émissions de [GES] pour une année donnée sont inférieures à son quota annuel d'émissions pour ladite année, compte tenu de l'utilisation des flexibilités prévues au présent article et à l'article 6, peut :

a) pour ce qui est de l'année 2021, mettre en réserve cette partie excédentaire de son quota annuel d'émissions pour les années ultérieures, jusqu'en 2030 ; et

b) pour ce qui est des années 2022 à 2029, mettre en réserve la partie excédentaire de son quota annuel d'émissions à concurrence de 30 % de ce quota annuel d'émissions jusqu'à l'année en question pour les années ultérieures, jusqu'en 2030.

4. Un État membre peut transférer à d'autres États membres jusqu'à 5 % de son quota annuel d'émissions relatif à une année donnée pour ce qui est des années 2021 à 2025, et jusqu'à 10 % pour ce qui est des années 2026 à 2030. L'État membre bénéficiaire peut utiliser cette quantité à des fins de conformité dans le cadre de l'article 9 pour l'année concernée ou pour les années ultérieures, ce jusqu'en 2030.

5. Un État membre dont les émissions de [GES] actualisées pour une année donnée sont inférieures à son quota annuel d'émissions pour ladite année, compte tenu de l'utilisation des flexibilités prévues aux paragraphes 1 à 4 du présent article et à l'article 6, peut transférer à d'autres États membres cette partie excédentaire de son quota annuel d'émissions. L'État membre bénéficiaire peut utiliser cette quantité à des fins de conformité au titre de l'article 9 pour l'année concernée ou pour les années ultérieures, ce jusqu'en 2030.

6. Les États membres peuvent utiliser les recettes tirées des transferts de quotas annuels d'émissions visés aux paragraphes 4 et 5 pour lutter contre le changement climatique dans l'Union ou dans des pays tiers. Les États membres informent la Commission de toute action qu'ils engagent en application du présent paragraphe.

[...] »

12 L'article 6 de ce règlement prévoit une « [f]lexibilité pour certains États membres à la suite d'une réduction des quotas du SEQE de l'UE [...] ».

13 L'article 7 dudit règlement, intitulé « Utilisation supplémentaire, jusqu'à concurrence de 280 millions, d'absorptions nettes résultant de l'[utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF)] », dispose, à son paragraphe 1, sous a) :

« Dans la mesure où les émissions de [GES] d'un État membre dépassent son quota annuel d'émissions pour une année donnée, y compris les quotas annuels d'émissions mis en réserve conformément à l'article 5, paragraphe 3, du présent règlement, une quantité à concurrence de la somme des absorptions totales nettes et des émissions totales nettes résultant des catégories comptables de terres combinées des terres boisées, des terres déboisées, des terres cultivées gérées et des prairies gérées, ainsi que, sous réserve des actes délégués adoptés conformément au paragraphe 2 du présent article, des terres forestières gérées et des zones humides gérées visées à l'article 2, paragraphe 1, points a) et b), du règlement [2018/841], peut être prise en considération aux fins de sa conformité au titre de l'article 9 du présent règlement pour l'année concernée, à condition que :

a) la quantité cumulée prise en considération pour cet État membre pour toutes les années de la période 2021-2030 n'excède pas la quantité maximale des absorptions totales nettes fixées à l'annexe III du présent règlement pour l'État membre concerné ».

14 L'article 8 du règlement 2018/842, intitulé « Mesures correctives », énonce :

« 1. Si la Commission constate, dans le cadre de son évaluation annuelle en application de l'article 21 du règlement [nº 525/2013] et en tenant compte de l'utilisation prévue des flexibilités visées aux articles 5, 6 et 7 du présent règlement, qu'un État membre ne fait pas suffisamment de progrès pour respecter les obligations qui lui incombent au titre de l'article 4 du présent règlement, ledit État membre présente à la Commission, dans un délai de trois mois, un plan de mesures correctives qui comprend :

a) les mesures additionnelles que l'État membre met en œuvre afin d'honorer ses obligations spécifiques au titre de l'article 4 du présent règlement, sous la forme de politiques et de mesures nationales et par la mise en œuvre de l'action de l'Union ;

b) un calendrier strict de mise en œuvre de ces mesures, qui permet l'évaluation des progrès annuels de cette mise en œuvre.

[...]

3. La Commission peut émettre un avis sur la fiabilité des plans de mesures correctives présentés conformément au paragraphe 1 et, dans ce cas, le fait dans un délai de quatre mois à compter de la réception de ces plans. L'État membre concerné tient dûment compte de l'avis de la Commission et peut revoir son plan de mesures correctives en conséquence. »

15 L'annexe I du règlement 2018/842, intitulée « Réductions des émissions de [GES] des États membre conformément à l'article 4, paragraphe 1 », comporte un tableau fixant à la République de Pologne un objectif de réduction de 7 % des émissions de GES en 2030 par rapport à leurs niveaux de 2005.

La loi européenne sur le climat

16 Le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil, du 30 juin 2021, établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) nº 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat ») (JO 2021, L 243, p. 1), dispose, à son article 2, intitulé « Objectif de neutralité climatique » :

« 1. L'équilibre entre les émissions et les absorptions des [GES] réglementées dans le droit de l'Union à l'échelle de l'Union est atteint dans l'Union d'ici à 2050 au plus tard, les émissions nettes se trouvant ainsi ramenées à zéro d'ici à cette date, et l'Union s'efforce de parvenir à des émissions négatives par la suite.

2. Les institutions compétentes de l'Union et les États membres prennent les mesures nécessaires, respectivement au niveau de l'Union et au niveau national, pour permettre la réalisation collective de l'objectif de neutralité climatique énoncé au paragraphe 1, en tenant compte de la nécessité de promouvoir tant l'équité et la solidarité entre les États membres que le rapport coût-efficacité dans la réalisation de cet objectif. »

17 L'article 4 de cette loi, intitulé « Objectifs intermédiaires de l'Union en matière de climat », prévoit, à ses paragraphes 1, 2, 5 et 7 :

« 1. Afin d'atteindre l'objectif de neutralité climatique énoncé à l'article 2, paragraphe 1, l'objectif contraignant de l'Union en matière de climat pour 2030 consiste en une réduction, dans l'Union, des émissions nettes de [GES] (émissions après déduction des absorptions) d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

Lors de la réalisation de l'objectif visé au premier alinéa, les institutions compétentes de l'Union et les États membres accordent la priorité à des réductions d'émissions rapides et prévisibles et, dans le même temps, renforcent les absorptions par les puits naturels.

[...]

2. Au plus tard le 30 juin 2021, la Commission réexamine la législation pertinente de l'Union afin de rendre possible la réalisation de l'objectif énoncé au paragraphe 1 du présent article et de l'objectif de neutralité climatique énoncé à l'article 2, paragraphe 1, et envisage de prendre les mesures nécessaires, y compris l'adoption de propositions législatives, conformément aux traités.

Dans le cadre du réexamen visé au premier alinéa et des réexamens futurs, la Commission évalue en particulier la disponibilité, dans le cadre du droit de l'Union, des instruments adéquats et des mesures incitatives adaptées en vue de la mobilisation des investissements nécessaires, et propose des mesures, s'il y a lieu.

[...]

5. Lorsqu'elle propose l'objectif de l'Union en matière de climat pour 2040 conformément au paragraphe 3, la Commission prend en considération les éléments suivants :

a) les meilleures données scientifiques disponibles et les plus récentes, y compris les derniers rapports du GIEC et du conseil [scientifique consultatif européen sur le changement climatique] ;

b) les incidences sociales, économiques et environnementales, y compris les coûts liés à l' inaction ;

c) la nécessité de faire en sorte que la transition soit juste et socialement équitable pour tous ;

d) le rapport coût-efficacité et l'efficience économique ;

e) la compétitivité de l'économie de l'Union, en particulier des petites et moyennes entreprises et des secteurs les plus exposés aux fuites de carbone ;

[...]

h) l'équité et la solidarité entre les États membres et au sein de ceux-ci ;

i) la nécessité de garantir l'efficacité environnementale et une progression dans le temps ;

[...]

l) l'évolution de la situation et les efforts entrepris au niveau international pour atteindre les objectifs à long terme de l'accord de Paris et l'objectif ultime de la CCNUCC ;

[...]

7. Les dispositions du présent article font l'objet d'un réexamen à la lumière de l'évolution de la situation et des efforts entrepris au niveau international pour atteindre les objectifs à long terme de l'accord de Paris, y compris eu égard aux résultats des discussions internationales sur les calendriers communs pour les contributions déterminées au niveau national. »

18 L'article 5 de ladite loi, intitulé « Adaptation au changement climatique », énonce, à ses paragraphes 1 à 3 :

« 1. Les institutions compétentes de l'Union et les États membres veillent à ce que des progrès constants soient réalisés en matière de renforcement de la capacité d'adaptation, d'accroissement de la résilience et de réduction de la vulnérabilité au changement climatique, conformément à l'article 7 de l'accord de Paris.

2. La Commission adopte une stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique conforme à l'accord de Paris et la réexamine régulièrement dans le cadre du réexamen prévu à l'article 6, paragraphe 2, point b), du présent règlement.

3. Les institutions compétentes de l'Union et les États membres veillent également à ce que les politiques relatives à l'adaptation dans l'Union et les États membres soient cohérentes, se renforcent mutuellement, produisent des retombées bénéfiques pour les politiques sectorielles et contribuent à ce que l'adaptation au changement climatique soit mieux intégrée, de manière cohérente, dans tous les domaines d'action, y compris dans les politiques et les mesures socioéconomiques et environnementales pertinentes, le cas échéant, ainsi que dans l'action extérieure de l'Union. Ils mettent tout particulièrement l'accent sur les populations et les secteurs les plus vulnérables et les plus touchés et repèrent les déficiences à cet égard, en consultation avec la société civile. »

Le règlement attaqué

19 Les considérants 1 à 8 et 11 à 19 du règlement attaqué disposent :

« (1) L'accord de Paris [...] est entré en vigueur le 4 novembre 2016. Les parties à l'accord de Paris sont convenues de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Cet engagement a été renforcé par l'adoption, le 13 novembre 2021, au titre de la CCNUCC, du pacte de Glasgow pour le climat, dans lequel la conférence des parties à la CCNUCC, siégeant en tant que réunion des parties à l'accord de Paris, estime que les effets des changements climatiques seront bien moindres si la température augmente de 1,5 °C plutôt que de 2 °C et est résolue à poursuivre les efforts déployés pour limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C.

(2) La nécessité de prendre des mesures en vue de réduire les émissions de [GES] devient de plus en plus urgente, comme l'a souligné le [GIEC] dans son rapport du 7 août 2021 intitulé "Changement climatique 2021 : les éléments scientifiques", son rapport du 28 février 2022 intitulé "Changement climatique 2022 : conséquences, adaptation et vulnérabilité" et son rapport du 4 avril 2022 intitulé "Changement climatique 2022 : atténuation du changement climatique". L'Union devrait donc faire face à cette urgence en intensifiant ses efforts.

(3) L'Union a mis en place un cadre réglementaire pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de [GES] à l'horizon 2030 d'au moins 40 % qui a été approuvé par le Conseil européen en 2014, avant l'entrée en vigueur de l'accord de Paris. Ce cadre réglementaire est constitué, entre autres, de la directive [2003/87] qui établit un [SEQE de l'UE], du règlement [2018/841] qui impose aux États membres d'équilibrer les émissions de [GES] et les absorptions de ces gaz résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) et du règlement [2018/842] qui établit des objectifs nationaux de réduction des émissions de [GES] d'ici 2030 dans les secteurs qui ne sont couverts ni par la directive [2003/87], ni par le règlement [2018/841].

(4) La communication de la Commission du 11 décembre 2019 intitulée "Le pacte vert pour l'Europe" constitue un point de départ pour la réalisation de l'objectif de neutralité climatique de l'Union d'ici 2050 au plus tard et de celui de parvenir à des émissions négatives par la suite, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de [la loi européenne sur le climat]. Le pacte vert pour l'Europe combine un ensemble complet de mesures et d'initiatives qui se renforcent mutuellement et visent à atteindre la neutralité climatique dans l'Union d'ici 2050 et définit une nouvelle stratégie de croissance qui vise à transformer l'Union en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive, où la croissance économique est dissociée de l'utilisation des ressources. Cette stratégie vise aussi à protéger, préserver et consolider le patrimoine naturel de l'Union, ainsi qu'à protéger la santé et le bien-être des citoyens des risques et incidences liés à l'environnement. Dans le même temps, cette transition présente des aspects liés à l'égalité entre les femmes et les hommes et a un impact particulier sur certains groupes défavorisés et vulnérables, tels que les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes issues d'une minorité raciale ou ethnique. Il faut donc veiller à ce que la transition soit juste et inclusive, en ne laissant personne de côté.

(5) Le 16 juin 2022, le Conseil a adopté une recommandation visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique [...], dans laquelle il soulignait la nécessité d'adopter des mesures d'accompagnement et d'accorder une attention particulière au soutien aux régions, aux secteurs, aux micro, petites et moyennes entreprises, aux travailleurs, aux ménages et aux consommateurs qui seront exposés aux plus grands défis. La recommandation encourage les États membres à envisager un ensemble de mesures dans les domaines de l'emploi et des transitions sur le marché du travail, de la création d'emplois et de l'entrepreneuriat, de la santé et de la sécurité au travail, de la passation de marchés publics, des systèmes fiscaux et de protection sociale, des services essentiels et du logement, ainsi que, notamment, en vue de renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes, de l'éducation et de la formation.

(6) En adoptant [la loi européenne sur le climat], l'Union a inscrit dans la législation un objectif contraignant de neutralité climatique à l'échelle de l'ensemble de l'économie d'ici 2050, les émissions nettes devant de ce fait être ramenées à zéro pour cette date, et l'objectif de parvenir à des émissions négatives par la suite. Ledit règlement établit également un objectif contraignant au niveau de l'Union en matière de réduction des émissions nettes de [GES] (émissions après déduction des absorptions) d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. En outre, il prévoit que la contribution des absorptions nettes à l'objectif climatique de l'Union à l'horizon 2030 doit être limitée à 225 millions de tonnes équivalent CO_2.

(7) Afin de mettre en œuvre les engagements prévus par [la loi européenne sur le climat] ainsi que les contributions de l'Union au titre de l'accord de Paris, il convient d'adapter le cadre réglementaire de l'Union en vue d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de [GES] d'ici 2030.

(8) Le règlement [2018/842] prévoit, à l'égard des États membres, des obligations relatives à leurs contributions minimales pour la période 2021-2030, en vue d'atteindre l'objectif actuel de l'Union de réduire, d'ici 2030, les émissions de [GES] de 30 % par rapport aux niveaux de 2005 dans les secteurs relevant de l'article 2 dudit règlement. Il fixe également des règles relatives à la détermination des quotas annuels d'émissions et des règles relatives à l'évaluation des progrès accomplis par les États membres en vue de respecter leurs contributions minimales.

[...]

(11) Dans certains secteurs, les émissions de [GES] ont augmenté ou sont restées stables. Dans sa communication du 17 septembre 2020 intitulée "Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 – Investir dans un avenir climatiquement neutre", la Commission a indiqué que l'objectif global de réduction des émissions de [GES] à l'horizon 2030 revu à la hausse ne peut être atteint qu'avec la contribution de tous les secteurs.

(12) Dans ses conclusions du 11 décembre 2020, le Conseil européen a indiqué que le nouvel objectif de réduction des émissions de [GES] pour 2030 sera atteint collectivement par l'Union de la manière la plus efficace possible au regard des coûts, que tous les États membres participeront à cet effort, en tenant compte des considérations d'équité et de solidarité tout en ne laissant personne de côté, et que le nouvel objectif pour 2030 doit être atteint d'une manière qui préserve la compétitivité de l'Union et tienne compte des

situations de départ différentes, des contextes nationaux spécifiques et du potentiel de réduction des émissions de [GES] des États membres, notamment ceux des États membres insulaires et des îles, ainsi que des efforts accomplis.

(13) Pour atteindre le nouvel objectif de l'Union pour 2030 consistant à réduire les émissions nettes de [GES] d'au moins 55 % par rapport aux niveaux de 1990, les secteurs couverts par le règlement [2018/842] devront réduire progressivement leurs émissions de [GES] jusqu'à atteindre – 40 % en 2030 par rapport aux niveaux de 2005. Le règlement [2018/842] contribue également à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris, ainsi que de l'objectif de neutralité climatique de l'Union d'ici 2050 au plus tard prévu par [la loi européenne sur le climat], dont la réalisation nécessite une convergence des efforts déployés par tous les États membres au fil du temps, tout en tenant compte des circonstances nationales spécifiques.

(14) L'objectif de réduction des émissions de [GES] d'ici 2030 fixé par le règlement [2018/842] doit être révisé pour chaque État membre. La méthodologie utilisée pour la révision des objectifs nationaux de réduction des émissions de [GES] pour 2030 devrait être identique à celle qui a été suivie lors de l'adoption du règlement [2018/842], selon laquelle les contributions nationales étaient déterminées en tenant compte des différentes capacités des États membres et de leurs possibilités en matière d'efficacité au regard des coûts, de manière à assurer une répartition juste et équilibrée de l'effort. Il convient donc de déterminer l'objectif de réduction des émissions de [GES] de chaque État membre pour l'année 2030 par rapport au niveau de ses émissions de [GES] de 2005 relevant dudit règlement, révisé conformément à son article 4, paragraphe 3, à l'exception des émissions de [GES] vérifiées produites par des installations qui étaient en exploitation en 2005 et qui n'ont été incluses dans le SEQE de l'UE qu'après 2005.

(15) Par conséquent, à partir de l'année d'entrée en vigueur du présent règlement, de nouvelles limites nationales contraignantes, exprimées en quotas annuels d'émissions, sont nécessaires. Ces limites mèneront progressivement à l'objectif de réduction des émissions de [GES] pour 2030 de chaque État membre. Les limites annuelles pour les années précédant l'année d'entrée en vigueur du présent règlement prévues dans la décision d'exécution (UE) 2020/2126 de la Commission[, du 16 décembre 2020, relative à la fixation des quotas annuels d'émission des États membres pour la période 2021-2030 en application du règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil (JO 2020, L 426, p. 58),] sont maintenues.

(16) La pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression menée par la [Fédération de] Russie contre l'Ukraine ont des répercussions sur l'économie de l'Union et sur le niveau de ses émissions de [GES] à un degré qui ne peut pas encore être entièrement quantifié. Par ailleurs, l'Union déploie actuellement le plus grand programme de relance qu'elle ait jamais adopté et accélère l'abandon progressif des combustibles fossiles, ce qui a également un impact potentiel sur le niveau des émissions de [GES]. En raison de ces incertitudes et d'autres événements imprévus ayant un impact sur les émissions de [GES], il convient de revoir les données relatives aux émissions en 2025 et, si nécessaire, de mettre à jour en 2025 les quotas annuels d'émissions pour les années 2026 à 2030. Cette mise à jour devrait se fonder sur un examen complet des données des inventaires nationaux effectué par la Commission afin de déterminer la moyenne des émissions de [GES] de chaque État membre au cours des années 2021, 2022 et 2023.

(17) Conformément [à la loi européenne sur le climat], il convient d'accorder la priorité aux réductions d'émissions directes de [GES], à compléter par une augmentation des absorptions de carbone en vue d'atteindre la neutralité climatique. [...]

(18) Afin d'encourager une action plus précoce et de continuer d'assurer l'intégrité environnementale, il est nécessaire et approprié d'abaisser les plafonds de prélèvement et de mise en réserve des quotas annuels d'émissions pour l'ensemble de la période 2021 -2030. Par ailleurs, les États membres devraient être en mesure de réduire progressivement leurs émissions de [GES] et d'atteindre leurs objectifs nationaux plus ambitieux de réduction des émissions de [GES] pour 2030 de manière efficace au regard des coûts. Compte tenu des nouveaux quotas annuels d'émissions plus stricts exigés par le présent règlement, il convient de relever les plafonds existants pour les transferts de quotas annuels d'émissions entre les États membres. La possibilité de transférer des quotas annuels d'émissions favorise la coopération entre les États membres, leur permettant d'atteindre leurs objectifs de réduction des émissions de [GES] de manière efficace au regard des coûts, tout en préservant l'intégrité environnementale. Il convient de garantir la transparence de ces transferts, afin qu'ils soient mis en œuvre de façon mutuellement satisfaisante, notamment par une mise aux enchères, par le recours à des intermédiaires commerciaux agissant en vertu d'un contrat d'agence, au moyen d'arrangements bilatéraux ou par l'utilisation d'une interface électronique visant à faciliter les échanges d'informations sur les transferts prévus et à réduire les coûts de transaction.

[...]

(19) Pour certains États membres, l'annulation d'une quantité limitée de quotas d'émission du SEQE de l'UE peut être prise en considération aux fins de conformité avec le règlement [2018/842] (ci-après dénommée "flexibilité du SEQE de l'UE "). Parmi les États membres éligibles, deux d'entre eux n'ont pas eu recours à la flexibilité du SEQE de l'UE [Union], et l'un d'entre eux n'en a pas fait pleinement usage. Compte tenu du niveau d'ambition plus élevé fixé par le présent règlement, il convient d'offrir à ces États membres une nouvelle possibilité de recourir ou de continuer à recourir à cette flexibilité. [...] »

20 L'article 1er du règlement attaqué dispose, à ses points 1 à 7 et 9 :

« Le règlement [2018/842] est modifié comme suit :

1) L'article 1er est remplacé par le texte suivant :

"Article premier

Objet

Le présent règlement établit pour les États membres des obligations relatives à leurs contributions minimales pour la période 2021-2030, en vue d'atteindre l'objectif de l'Union de réduire, d'ici à 2030, ses émissions de [GES] de 40 % par rapport aux niveaux de 2005 dans les secteurs relevant de l'article 2 du présent règlement. Il contribue à la réalisation de l'objectif à long terme de neutralité climatique dans l'Union, au plus tard en 2050, dans le but de parvenir à des émissions négatives par la suite. Il contribue ainsi à la réalisation des objectifs [de la loi européenne sur le climat] et de l'accord de Paris. Le présent règlement établit également des règles relatives à la

détermination des quotas annuels d'émissions et des règles relatives à l'évaluation des progrès accomplis par les États membres en vue de respecter leurs contributions minimales."

2) À l'article 2, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant :

"1. Le présent règlement s'applique aux émissions de [GES] des catégories de sources de l'énergie, des procédés industriels et de l'utilisation des produits, de l'agriculture et des déchets définies par le GIEC, telles qu'elles sont déterminées en vertu du [règlement 2018/1999], à l'exclusion des émissions de [GES] résultant des activités énumérées à l'annexe I de la directive [2003/87], autres que l'activité 'transport maritime' et les activités qui y sont énumérées aux seules fins des articles 14 et 15 de ladite directive."

3) L'article 4 est modifié comme suit :

a) les paragraphes 1 à 4 sont remplacés par le texte suivant :

"1. Chaque État membre limite ses émissions de [GES], en 2030, en respectant au moins le pourcentage fixé pour cet État membre à la colonne 2 de l'annexe I par rapport au niveau de ses émissions de [GES] en 2005, déterminé conformément au paragraphe 3 du présent article.

2. Sous réserve des flexibilités prévues aux articles 5, 6 et 7 du présent règlement et de l'ajustement prévu à l'article 10, paragraphe 2, du présent règlement, et en tenant compte de toute déduction résultant de l'application de l'article 7 de la décision [nº 406/2009], chaque État membre veille à ce que ses émissions de [GES] :

a) ne dépassent pas, au cours des années 2021 et 2022, la limite définie par une trajectoire linéaire commençant à partir de la moyenne des émissions de [GES] dudit État membre en 2016, 2017 et 2018, déterminée conformément au paragraphe 3 du présent article, et se terminant en 2030, à la limite fixée pour cet État membre dans la colonne 1 de l'annexe I du présent règlement ; la trajectoire linéaire d'un État membre commence soit aux cinq douzièmes de la distance entre 2019 et 2020, soit en 2020, la date aboutissant au quota annuel d'émissions le moins élevé pour l'État membre concerné étant retenue ;
b) ne dépassent pas, au cours des années 2023, 2024 et 2025, la limite définie par une trajectoire linéaire commençant en 2022, à partir des quotas annuels d'émissions pour cet État membre, déterminés conformément au paragraphe 3 du présent article pour ladite année, et se terminant en 2030, à la limite fixée pour cet État membre dans la colonne 2 de l'annexe I du présent règlement ;
c) ne dépassent pas, au cours des années 2026 à 2030, la limite définie par une trajectoire linéaire commençant à partir de la moyenne des émissions de [GES] dudit État membre en 2021, 2022 et 2023, telle que communiquée par cet État membre en vertu de l'article 26 du [règlement 2018/1999] et conformément au paragraphe 3 du présent article, et se terminant en 2030, à la limite fixée pour cet État membre dans la colonne 2 du tableau de l'annexe I du présent règlement ; la trajectoire linéaire d'un État membre commence aux neuf douzièmes de la distance entre 2023 et 2024.

3. La Commission adopte des actes d'exécution fixant les quotas annuels d'émissions de chaque État membre pour les années 2021 à 2030 exprimés en tonnes équivalent CO_2 conformément aux trajectoires linéaires prévues au paragraphe 2 du présent article.

En ce qui concerne les années 2021 et 2022, la Commission détermine les quotas annuels d'émissions sur la base d'un réexamen complet des dernières données des inventaires nationaux pour les années 2005, 2016, 2017 et 2018 communiqués par les États membres en vertu de l'article 7 du règlement [nº 525/2013], et indique la valeur des émissions de [GES] de chaque État membre en 2005 qui est utilisée pour déterminer lesdits quotas annuels d'émissions.

En ce qui concerne les années 2023, 2024 et 2025, la Commission détermine les quotas annuels d'émissions sur la base de la valeur des émissions de [GES] de chaque État membre en 2005 indiquée conformément au deuxième alinéa du présent paragraphe et des valeurs issues du réexamen des données des inventaires nationaux pour les années 2016, 2017 et 2018 visées audit deuxième alinéa.

En ce qui concerne les années 2026 à 2030, la Commission détermine les quotas annuels d'émissions sur la base de la valeur des émissions de [GES] de chaque État membre en 2005 indiquée conformément au deuxième alinéa du présent paragraphe et d'un réexamen complet des dernières données des inventaires nationaux pour les années 2021, 2022 et 2023 communiquées par les États membres en vertu de l'article 26 du [règlement 2018/1999].

4. Les actes d'exécution visés au paragraphe 3 précisent également, sur la base des pourcentages notifiés par les États membres en vertu de l'article 6, paragraphes 3, 3 *bis* et 3 *ter*, les quantités totales qui peuvent être prises en considération aux fins de la conformité d'un État membre, dans le cadre de l'article 9, entre 2021 et 2030. Si la somme des quantités totales de tous les États membres est supérieure à la quantité totale collective de 100 millions, les quantités totales pour chaque État membre sont réduites proportionnellement afin que la quantité totale collective ne soit pas dépassée." ;

b) le paragraphe suivant est ajouté :

"6. Lorsqu'ils prennent les mesures visant à limiter les émissions de [GES] au titre des paragraphes 1 et 2, les États membres tiennent compte de la nécessité d'assurer une transition juste et socialement équitable pour tous. La Commission peut publier des orientations pour aider les États membres à cet égard.".

4) L'article 5 est modifié comme suit :

a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant :

"1. En ce qui concerne les années 2021 à 2025, un État membre peut prélever jusqu'à 7,5 % de son quota annuel d'émissions de l'année suivante." ;

b) les paragraphes 3 et 4 sont remplacés par le texte suivant :

"3. Un État membre dont les émissions de [GES] pour une année donnée sont inférieures à son quota annuel d'émissions pour ladite année, compte tenu de l'utilisation des flexibilités prévues au présent article et à l'article 6, peut :

a) pour ce qui est de l'année 2021, mettre en réserve la partie excédentaire de son quota annuel d'émissions à concurrence de 75 % de son quota annuel d'émissions de 2021 pour les années ultérieures, jusqu'en 2030 ; et

b) pour ce qui est des années 2022 à 2029, mettre en réserve la partie excédentaire de son quota annuel d'émissions à concurrence de 25 % de son quota annuel d'émissions jusqu'à l'année en question pour les années ultérieures, jusqu'en 2030.

4. Un État membre peut transférer à d'autres États membres jusqu'à 10 % de son quota annuel d'émissions relatif à une année donnée pour ce qui est des années 2021 à 2025, et jusqu'à 15 % pour ce qui est des années 2026 à 2030. L'État membre bénéficiaire peut utiliser cette quantité à des fins de conformité dans le cadre de l'article 9 pour l'année concernée ou pour les années ultérieures, ce jusqu'en 2030." ;

c) le paragraphe suivant est inséré :

"5 bis. Avant tout transfert de quotas annuels d'émissions conformément aux paragraphes 4 et 5, un État membre informe, sous forme électronique, le comité des changements climatiques institué par le [règlement 2018/1999] de son intention de transférer une partie de son quota annuel d'émissions pour une année donnée." ;

d) le paragraphe 6 est remplacé par le texte suivant :

"6. Les États membres devraient utiliser les recettes tirées des transferts de quotas annuels d'émissions visés aux paragraphes 4 et 5, ou leur équivalent en valeur financière, pour lutter contre le changement climatique dans l'Union ou dans des pays tiers. Les États membres informent la Commission de toute mesure prise au titre du présent paragraphe, et rendent ces informations publiques sous une forme aisément accessible.".

5) L'article 6 est modifié comme suit :

a) au paragraphe 3, le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant :

"Les États membres énumérés à l'annexe II peuvent décider de revoir les pourcentages notifiés, une fois en 2024 et une fois en 2027. Dans ce cas, l'État membre concerné le notifie à la Commission, le 31 décembre 2024 au plus tard ou le 31 décembre 2027 au plus tard, respectivement." ;

[...]

6) L'article 7 est modifié comme suit :

a) le titre est remplacé par le titre suivant :

"Utilisation supplémentaire d'absorptions nettes résultant de l'UTCATF" ;

b) le paragraphe 1 est modifié comme suit :
i) la phrase introductive est remplacée par le texte suivant :

"1. Dans la mesure où les émissions de [GES] d'un État membre dépassent son quota annuel d'émissions pour une année donnée, y compris les quotas annuels d'émissions mis en réserve conformément à l'article 5, paragraphe 3, du présent règlement, une quantité à concurrence de la somme des absorptions totales nettes et des émissions totales nettes

résultant des catégories comptables de terres combinées relevant du champ d'application du règlement [2018/841] peut être prise en considération aux fins de sa conformité au titre de l'article 9 du présent règlement pour l'année concernée, à condition que :" ;

ii) le point a) est remplacé par le texte suivant :

"a) la quantité cumulée prise en considération pour cet État membre pour les années 2021 à 2025 n'excède pas la moitié de la quantité maximale des absorptions totales nettes fixées à l'annexe III du présent règlement pour l'État membre concerné ;

a *bis*) la quantité cumulée prise en considération pour cet État membre pour les années 2026 à 2030 n'excède pas la moitié de la quantité maximale des absorptions totales nettes fixées à l'annexe III du présent règlement pour l'État membre concerné ;" ;

c) le paragraphe 2 est supprimé.

7) L'article 8 est remplacé par le texte suivant :

"Article 8

Mesures correctives

1. Si la Commission constate, dans le cadre de son évaluation annuelle en application de l'article 29 du [règlement 2018/1999] et en tenant compte de l'utilisation prévue des flexibilités visées aux articles 5, 6 et 7 du présent règlement, qu'un État membre ne fait pas suffisamment de progrès pour respecter les obligations qui lui incombent au titre de l'article 4 du présent règlement, ledit État membre présente à la Commission, dans un délai de trois mois, un plan de mesures correctives qui comprend :

a) une explication détaillée indiquant les raisons pour lesquelles ledit État membre ne réalise pas de progrès suffisants pour satisfaire à ces obligations ;

b) une évaluation de la manière dont le financement de l'Union a soutenu les efforts déployés par ledit État membre pour satisfaire à ces obligations et de la manière dont il entend utiliser ces fonds pour réaliser des progrès en vue de les honorer ;

c) les mesures additionnelles complétant le plan national intégré en matière d'énergie et de climat dudit État membre, conformément au [règlement 2018/1999], ou renforçant sa mise en œuvre, que l'État membre doit mettre en œuvre afin d'honorer ces obligations, sous la forme de politiques et de mesures nationales et par la mise en œuvre de l'action de l'Union, accompagnées d'une évaluation détaillée, qui s'appuie sur des données quantitatives, le cas échéant, de la réduction envisagée des émissions de [GES] résultant de ces mesures ;

d) un calendrier strict de mise en œuvre de ces mesures, qui permet l'évaluation des progrès annuels de cette mise en œuvre.

[...]

3. La Commission peut émettre un avis sur la fiabilité des plans de mesures correctives présentés conformément au paragraphe 1 et, dans ce cas, le fait dans un délai de quatre mois à compter de la réception de ces plans. L'État membre concerné tient dûment compte de l'avis de la Commission et peut revoir son plan de mesures correctives en conséquence. Si l'État membre concerné ne

donne pas suite à l'avis de la Commission ou à une partie substantielle de celui-ci, il fournit une justification à la Commission.

[...]"

[...]

9) L'article 15 est remplacé par le texte suivant :

"Article 15

Réexamen

1. Le présent règlement fait l'objet de réexamens au cours desquels il est notamment tenu compte des évolutions dans le contexte national, de la manière dont tous les secteurs de l'économie contribuent à la réduction des émissions de [GES], des développements au niveau international ainsi que des efforts entrepris pour atteindre les objectifs à long terme de l'accord de Paris et [de la loi européenne sur le climat].

2. La Commission présente un rapport au Parlement [...] et au Conseil, dans un délai de six mois suivant chaque bilan mondial convenu en vertu de l'article 14 de l'accord de Paris, sur le fonctionnement du présent règlement, notamment quant à l'équilibre entre l'offre et la demande de quotas annuels d'émissions, ainsi que sur la pertinence des objectifs de réduction des émissions de [GES] au niveau national à l'annexe I du présent règlement en ce qui concerne leur contribution à la réalisation des objectifs climatiques de l'Union conformément [à la loi européenne sur le climat] et à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris. Ce rapport comprend notamment une évaluation de la nécessité d'adopter des politiques et des mesures supplémentaires, dans un cadre pour la période postérieure à 2030, pour que l'Union et ses États membres procèdent aux réductions d'émissions de [GES] nécessaires. Il comprend également une évaluation d'une trajectoire de réduction des émissions de [GES] relevant du présent règlement qui soit compatible avec l'objectif de neutralité climatique au plus tard à l'horizon 2050, en tenant compte du budget indicatif prévisionnel de l'Union pour les [GES] visé à l'article 4, paragraphe 4, [de la loi européenne sur le climat], ainsi que de l'importance de promouvoir à la fois l'équité et la solidarité entre les États membres et le rapport coût-efficacité dans la réalisation de cet objectif. Ledit rapport peut être accompagné, le cas échéant, de propositions législatives.

Les rapports visés au premier alinéa tiennent compte des stratégies à long terme des États membres élaborées et présentées conformément à l'article 15, paragraphe 1, du [règlement 2018/1999] et de l'évaluation de ces stratégies effectuée par la Commission conformément à l'article 15, paragraphe 9, dudit règlement." ».

21 Le point 1 de l'annexe du règlement attaqué modifie le tableau de l'annexe I du règlement 2018/842 de telle sorte que :

« *Annexe I*

Réductions des émissions de [GES] des États membres conformément à l'article 4, paragraphe 1

	Réductions des émissions de [GES] des États membres en 2030 par rapport à leurs niveaux de 2005, déterminés conformément à l'article 4, paragraphe 3	
	Colonne 1	Colonne 2
[...]	[...]	[...]
Pologne	– 7 %	– 17,7 %
[...]	[...]	[...] »

L'accord « Mieux légiférer »

22 L'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer », du 13 avril 2016 (JO 2016, L 123, p. 1, ci-après l' « accord "Mieux légiférer" »), comprend un chapitre III, intitulé « Outils destinés à mieux légiférer », dans lequel figurent les points 12 à 16 de cet accord, qui énoncent :

« 12. Les trois institutions reconnaissent la contribution positive qu'apportent les analyses d'impact à l'amélioration de la qualité de la législation de l'Union.

Les analyses d'impact constituent un outil visant à aider les trois institutions à statuer en connaissance de cause et ne remplacent pas les décisions politiques prises dans le cadre du processus décisionnel démocratique. Les analyses d'impact ne doivent pas conduire à retarder indûment le processus législatif ni porter atteinte à la faculté des colégislateurs de proposer des modifications.

Les analyses d'impact devraient porter sur l'existence, l'ampleur et les conséquences d'un problème et examiner si une action de l'Union est nécessaire ou non. Elles devraient exposer différentes solutions et, lorsque c'est possible, les coûts et avantages éventuels à court terme et à long terme, en évaluant les incidences économiques, environnementales et sociales d'une manière intégrée et équilibrée, sur la base d'analyses tant qualitatives que quantitatives. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité devraient être pleinement respectés, de même que les droits fondamentaux. Les analyses d'impact devraient également examiner, chaque fois que c'est possible, le "coût de la non-Europe" et l'incidence des différentes options en termes de compétitivité ainsi que les lourdeurs administratives qu'elles supposent, en tenant compte en particulier des [petites et moyennes entreprises (PME)] (selon le principe "penser en priorité aux PME"), des aspects numériques et de l'impact territorial. Les analyses d'impact devraient se fonder sur des éléments d'information exacts, objectifs et complets et être proportionnées en ce qui concerne leur portée et les sujets qu'elles abordent.

13. La Commission procédera à une analyse d'impact de ses initiatives législatives et non législatives, de ses actes délégués et de ses mesures d'exécution qui sont susceptibles d'avoir une incidence économique, environnementale ou sociale importante. Les initiatives figurant dans le programme de travail de la Commission ou dans la déclaration commune seront, en règle générale, accompagnées d'une analyse d'impact.

Dans le cadre de son propre processus d'analyse d'impact, la Commission mènera des consultations aussi larges que possible. Le comité d'examen de la réglementation de la Commission procédera à un contrôle objectif de la qualité des analyses d'impact de cette institution. Les résultats finals des analyses d'impact seront mis à la disposition du Parlement [...], du Conseil et des parlements nationaux et seront rendus publics parallèlement à l'avis/aux avis du comité d'examen de la réglementation lors de l'adoption de l'initiative de la Commission.

14. Lors de l'examen des propositions législatives de la Commission, le Parlement [...] et le Conseil tiendront pleinement compte des analyses d'impact de la Commission. À cet effet, les analyses d'impact sont présentées de façon à faciliter l'examen par le Parlement [...] et par le Conseil des choix opérés par la Commission.

15. Lorsqu'ils le jugeront approprié et nécessaire aux fins du processus législatif, le Parlement [...] et le Conseil effectueront des analyses d'impact des modifications substantielles qu'ils apportent à la proposition de la Commission. En règle générale, le Parlement [...] et le Conseil prendront comme point de départ de leurs travaux complémentaires l'analyse d'impact de la Commission. Il appartient à chaque institution concernée de déterminer ce qui constitue une modification "substantielle".

16. La Commission peut, de sa propre initiative ou à l'invitation du Parlement [...] ou du Conseil, compléter sa propre analyse d'impact ou entreprendre un autre travail d'analyse qu'elle estime nécessaire. Ce faisant, la Commission tiendra compte de toutes les informations disponibles, du stade atteint dans le processus législatif et de la nécessité d'éviter tout retard indu dans le cadre de ce processus. Les colégislateurs tiendront pleinement compte de tout élément complémentaire fourni par la Commission dans ce contexte. »

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

23 La République de Pologne demande à la Cour :

– d'annuler le règlement attaqué dans son intégralité et

– de condamner le Parlement et le Conseil aux dépens.

24 Le Parlement demande à la Cour :

– de rejeter le recours et

– de condamner la République de Pologne aux dépens.

25 Le Conseil demande à la Cour :

– de rejeter le recours dans son intégralité comme étant non fondé et

– de condamner la République de Pologne aux dépens.

26 Par décision du président de la Cour du 15 novembre 2023, la Commission a été admise à intervenir au soutien des conclusions du Conseil et du Parlement.

Sur le recours

27 À l'appui de son recours, la République de Pologne soulève quatre moyens, tirés de la violation, pour le premier, de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE, pour le deuxième, du principe de solidarité énergétique, énoncé à l'article 194, paragraphe 1, sous b), TFUE, pour le troisième, du principe de proportionnalité, consacré à l'article 5, paragraphe 4, TUE et, pour le quatrième, du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE

Argumentation des parties

28 Par son premier moyen, la République de Pologne soutient que, en ayant adopté le règlement attaqué sur le fondement de l'article 192, paragraphe 1, TFUE, le législateur de l'Union a violé l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE, en vertu duquel, par dérogation à la procédure de décision prévue à cet article 192, paragraphe 1, le Conseil, statuant à l'unanimité, arrête les mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure de son approvisionnement énergétique.

29 Elle soutient, en substance, que ce règlement affecte sensiblement la liberté pour les États membres de déterminer la structure de leur approvisionnement énergétique, de sorte qu'il aurait dû être fondé sur l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE, conformément au principe de la lex specialis, sous peine de voir cette disposition demeurer lettre morte. Ainsi, lorsque le législateur de l'Union élabore un projet d'acte législatif sur le fondement de l'article 192, paragraphe 1, TFUE, il serait tenu, au préalable, d'examiner si les conditions prévues à l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE sont réunies. Cet examen devrait figurer explicitement dans les travaux préparatoires de ce projet afin que la Cour puisse exercer son contrôle juridictionnel.

30 En outre, la détermination de la base juridique d'un acte devrait certes se fonder sur des critères objectifs, parmi lesquels figurent le but et le contenu de l'acte. Toutefois, il ne s'agirait pas des seuls éléments à devoir être pris en compte ni des plus importants. En l'occurrence, il conviendrait de prendre en considération les effets concrets découlant de la mise en œuvre des mesures environnementales prévues par le règlement attaqué, et non pas les buts poursuivis lors de l'adoption de celui-ci. Seule cette interprétation serait susceptible de permettre à la Cour d'exercer son contrôle juridictionnel de l'erreur manifeste, du détournement de pouvoir ou du dépassement manifeste des limites du pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union.

31 À cet égard, contrairement à ce que la Cour a jugé dans l'arrêt du 21 juin 2018, Pologne/Parlement et Conseil (C-5/16, EU:C:2018:483, point 42), l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE devrait s'appliquer dès qu'une mesure affecte sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie ainsi que la structure générale de son approvisionnement énergétique, et pas seulement lorsque l'« objet principal » de cette mesure est d'affecter sensiblement un tel choix. Cette disposition retenant expressément le critère de l'effet de l'acte

pour que la dérogation qu'elle prévoit puisse s'appliquer, ce serait en faire une application contra legem que de remplacer ce critère par celui de la finalité et du contenu de l'acte. La République de Pologne ajoute que le critère de l'effet de l'acte serait d'ailleurs retenu pour l'application de certaines procédures législatives dans certains domaines du droit de l'Union, tels que ceux du droit de la concurrence ou des libertés de circulation.

32 Dans le cas contraire, il suffirait que l'institution, auteur d'un acte de l'Union, prétende, dans l'acte lui-même, qu'il n'a pas pour objectif principal d'influencer le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie pour justifier le fait que l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE n'en constitue pas la base juridique. Or, cette interprétation romprait avec la jurisprudence constante selon laquelle le choix de la base juridique d'un acte juridique de l'Union ne saurait reposer sur la volonté subjective des institutions de l'Union.

33 En tout état de cause, il découlerait du point 42 de cet arrêt que l'appréciation par le législateur de l'Union des effets induits d'un acte n'est pertinente qu'en relation avec le but et le contenu de cet acte aux fins de l'examen de la violation de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE. Or, le règlement attaqué ayant pour principal objectif ou pour principal effet d'affecter le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie ainsi que la structure générale de son approvisionnement énergétique, il aurait dû être adopté sur le fondement de cette disposition.

34 En effet, le fait d'augmenter l'objectif de réduction des émissions de GES de l'Union d'ici à 2030 de 30 à 40 % dans les secteurs relevant du règlement 2018/842 ainsi que l'augmentation de l'objectif de réduction fixé à la République de Pologne dans ces secteurs, respectivement prévus à l'article 1er, point 1, et à l'annexe I du règlement attaqué, auraient une incidence sur la structure de l'approvisionnement énergétique de celle-ci. Ces augmentations contraindraient les États membres à renoncer, eu égard aux effets de ce règlement en termes de rentabilité, à recourir aux énergies fossiles, et en particulier au charbon, dans leurs approvisionnements énergétiques nationaux. Il ressortirait ainsi du considérant 16 dudit règlement que l'augmentation du niveau de réduction des émissions de GES conditionne la rentabilité de la production d'électricité et de chaleur à partir du charbon, et vise à dissuader l'utilisation de cette source d'énergie.

35 Selon la République de Pologne, le but du règlement attaqué devrait également être analysé au regard du but de l'ensemble du paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 », qui est un ensemble complet de mesures et d'initiatives se renforçant mutuellement, dont l'objectif est de parvenir à la neutralité climatique dans l'Union d'ici à l'année 2050. Or, ce paquet imposerait un niveau si élevé de réduction des émissions de GES que sa mise en œuvre inciterait les États membres à renoncer à utiliser les combustibles fossiles, et notamment le charbon.

36 Plus spécifiquement, le règlement attaqué affecterait sensiblement les décisions de la République de Pologne en matière de choix entre les différentes sources d'énergie, le fonctionnement des entreprises du secteur énergétique et le choix de ces sources par les citoyens, ce qui limiterait le droit pour cet État membre de déterminer librement les conditions d'utilisation de ses ressources énergétiques, de choisir entre différentes sources d'énergie et de déterminer la structure générale de son approvisionnement énergétique. Ce règlement aurait également une incidence sensible sur les secteurs économiques de la gestion des déchets, du transport routier, de la construction ainsi que de l'agriculture et exigerait des changements radicaux dans ces secteurs qui généreraient de graves conséquences économiques et sociales.

37 La circonstance que le règlement attaqué vise à modifier le règlement 2018/842, qui a été adopté sur la base de l'article 192, paragraphe 1, TFUE, serait dépourvue de pertinence. Outre qu'un acte modificatif ne devrait pas nécessairement être adopté sur la même base juridique que l'acte qu'il modifie, les contextes respectifs dans lesquels le règlement 2018/842 et le règlement attaqué ont été adoptés diffèreraient compte tenu du fait que le premier a été adopté avant la pandémie de COVID-19 et avant la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, et que les conséquences économiques de la fixation du niveau de réduction des émissions de GES à 30 % introduit par ce premier règlement n'étaient pas connues.

38 Enfin, la République de Pologne conteste l'affirmation, contenue dans l'arrêt du 21 juin 2018, Pologne/Parlement et Conseil (C-5/16, EU:C:2018:483, point 41), selon laquelle les considérations tirées de l'impact probable d'une mesure sur lesquelles le législateur de l'Union fonde ses choix sont spéculatives par nature, de telle sorte qu'elles ne constituent en aucun cas des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Cette interprétation rendrait superflue l'élaboration d'une analyse d'impact et méconnaîtrait l'accord « Mieux légiférer ».

39 Le Parlement et le Conseil, soutenus par la Commission, considèrent que le premier moyen doit être écarté comme étant non fondé.

Appréciation de la Cour

40 Par son premier moyen, la République de Pologne soutient, en substance, que le règlement attaqué aurait dû être adopté sur le fondement de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE.

41 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le choix de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE comme base juridique d'un acte se fonde sur les mêmes éléments que ceux qui sont pris en compte par la Cour de manière constante dans sa jurisprudence (arrêt du 21 juin 2018, Pologne/Parlement et Conseil, C-5/16, EU:C:2018:483, points 37 à 39).

42 Or, la Cour a itérativement jugé, premièrement, que le choix de la base juridique d'un acte ne peut pas dépendre seulement de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, tels que le but et le contenu propres de l'acte (voir, en ce sens, arrêts du 26 mars 1987, Commission/Conseil, 45/86, EU:C:1987:163, point 11 ; du 29 avril 2004, Commission/Conseil, C-338/01, EU:C:2004:253, point 54, ainsi que du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 121).

43 Si le choix de la base juridique d'une mesure législative dépendait de l'évaluation de l'impact probable de celle-ci, qui, par nature, a un caractère spéculatif, seule une analyse a posteriori permettrait de connaître les effets réels et concrets d'une telle mesure. Cette évaluation ne saurait donc aucunement constituer un élément objectif susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (voir, en ce sens, arrêt du 21 juin 2018, Pologne/Parlement et Conseil, C-5/16, EU:C:2018:483, point 41).

44 Par ailleurs, il ressort d'une jurisprudence constante que la validité d'un acte de l'Union ne saurait dépendre de considérations rétrospectives concernant son degré d'efficacité (arrêts du 7 février 1973, Schroeder, 40/72, EU:C:1973:14, point 14 ; du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 et C-362/93, EU:C:1994:364, point 43, ainsi que du 12 juillet 2001, Jippes e.a., C-189/01, EU:C:2001:420, point 84).

45 Il s'ensuit que l'évaluation de l'effet escompté d'un acte de l'Union sur la politique énergétique d'un État membre peut uniquement être prise en considération dans le cadre de l'appréciation du but ou du contenu de cet acte (voir, en ce sens, arrêt du 21 juin 2018, Pologne/Parlement et Conseil, C-5/16, EU:C:2018:483, point 42).

46 Deuxièmement, le choix de la base juridique d'un acte peut également se fonder sur le contexte dans lequel il s'inscrit, dès lors que ce contexte est susceptible de fournir un éclairage sur l'objectif poursuivi par cet acte (voir, en ce sens, arrêts du 27 février 2014, Royaume-Uni/Conseil, C-656/11, EU:C:2014:97, point 50 ; du 3 décembre 2019, République tchèque/Parlement et Conseil, C-482/17, EU:C:2019:1035, point 32 ; du 8 décembre 2020, Hongrie/Parlement et Conseil, C-620/18, EU:C:2020:1001, point 39, ainsi que du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 122).

47 Sur ce point, il convient d'opérer une distinction entre un acte analogue à un acte préexistant et un acte qui modifie un acte préexistant. En effet, il résulte de la jurisprudence de la Cour que la base juridique d'un acte doit être déterminée de manière autonome, en considération de son but et de son contenu propres, et non au regard de la base juridique retenue pour l'adoption d'autres actes de l'Union présentant, le cas échéant, des caractéristiques similaires (arrêts du 10 janvier 2006, Commission/Parlement et Conseil, C-178/03, EU:C:2006:4, point 55, ainsi que du 21 juin 2018, Pologne/Parlement et Conseil, C-5/16, EU:C:2018:483, point 49). En revanche, s'agissant d'un acte modifiant une réglementation existante, il importe de prendre en compte, aux fins de l'identification de la base juridique de cet acte modificatif, la réglementation qu'il modifie et, notamment, son objectif et son contenu (arrêts du 3 décembre 2019, République tchèque/Parlement et Conseil, C-482/17, EU:C:2019:1035, point 42, ainsi que du 8 décembre 2020, Hongrie/Parlement et Conseil, C-620/18, EU:C:2020:1001, point 40).

48 Troisièmement, si l'examen d'un acte de l'Union démontre que celui-ci poursuit plusieurs finalités ou qu'il a plusieurs composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant principale ou prépondérante, tandis que les autres ne sont qu'accessoires ou n'ont qu'une portée extrêmement limitée, la base juridique pour adopter cet acte doit être déterminée conformément à cette finalité ou composante principale (voir, en ce sens, arrêts du 23 février 1999, Parlement/Conseil, C-42/97, EU:C:1999:81, points 39 et 40 ; du 8 décembre 2020, Hongrie/Parlement et Conseil, C-620/18, EU:C:2020:1001, point 38, ainsi que du 21 mars 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, point 47).

49 Quatrièmement, une interprétation large de l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE risquerait d'ériger en règle le recours à une procédure législative spéciale ayant le caractère d'une exception prévue par le traité FUE. Or, conformément au principe d'interprétation stricte des exceptions, l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE ne peut constituer la base juridique d'un acte de l'Union que s'il ressort du but et du contenu de celui-ci que le résultat premier recherché par cet acte consiste à affecter sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie ainsi que la structure générale de l'approvisionnement énergétique de ce dernier (arrêt du 21 juin 2018, Pologne/Parlement et Conseil, C-5/16, EU:C:2018:483, points 44 à 46).

50 En l'espèce, le règlement attaqué modifie le règlement 2018/842, notamment en y insérant de nouvelles dispositions, de sorte que ce dernier forme le contexte juridique dans le cadre duquel s'inscrit le règlement attaqué. Partant, il convient, conformément à la jurisprudence rappelée au

point 47 du présent arrêt, d'identifier la base juridique sur laquelle le règlement attaqué devait être adopté en tenant compte tant du contexte constitué par le règlement 2018/842 que de la réglementation résultant des modifications apportées à celui-ci par le règlement attaqué.

51 Les considérants 1 à 4, 6 à 8 et 11 à 18 du règlement attaqué attestent que celui-ci poursuit la même finalité que le règlement qu'il modifie, à savoir réduire les émissions nettes de GES en 2030 par rapport aux niveaux atteints en 1990 dans les secteurs couverts par ces règlements, et ce en vue de réaliser les objectifs de l'accord de Paris.

52 En effet, à l'instar des considérants 1 à 6 du règlement 2018/842, les considérants 1 à 4 du règlement attaqué énoncent que, afin de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter cette élévation à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, l'Union a mis en place un cadre réglementaire, dans lequel s'inscrit le règlement 2018/842, qui établit des objectifs nationaux de réduction des émissions de GES d'ici à l'année 2030 dans les secteurs qui ne sont couverts ni par la directive 2003/87 ni par le règlement 2018/841.

53 Certes, le législateur de l'Union prévoyait, au considérant 2 du règlement 2018/842, de fixer les « réductions à opérer d'ici à 2030 dans les secteurs [...] [ne relevant pas du SEQE de l'UE à] 30 % par rapport à 2005 » et que « [t]ous les secteurs de l'économie devraient [y] contribuer », en « fix[ant] des limites nationales annuelles d'émissions contraignantes », comme l'énonçait le considérant 18 de ce règlement, et en déterminant, comme le rappelait le considérant 17 dudit règlement, la « réduction des émissions de [GES] de chaque État membre pour l'année 2030 par rapport au niveau de ses émissions de [GES] de 2005 ». Cependant, le considérant 6 du règlement attaqué rappelle, en substance, que, en adoptant la loi européenne sur le climat, l'Union « a inscrit dans la législation un objectif contraignant de neutralité climatique à l'échelle de l'ensemble de l'économie d'ici 2050 » et qu'elle s'est également fixée, à l'article 4, paragraphe 1, de cette loi, un « objectif contraignant au niveau de l'Union en matière de réduction des émissions nettes de [GES] d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 ».

54 Respecter ces engagements exige, conformément aux considérants 7 et 13 de ce règlement, « d 'adapter le cadre réglementaire de l'Union en vue d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de [GES] d'ici 2030 » en réduisant progressivement les émissions de GES des « secteurs couverts par le règlement [2018/842] [...] jusqu'à atteindre – 40 % en 2030 par rapport aux niveaux de 2005 ».

55 En effet, selon ce considérant 13, la « réalisation des objectifs de l'accord de Paris, ainsi que de l'objectif de neutralité climatique de l'Union d'ici 2050 au plus tard [...] nécessite une convergence des efforts déployés par tous les États membres au fil du temps, en tenant compte des circonstances nationales spécifiques ». À cet égard, les considérants 11 et 14 du règlement attaqué précisent respectivement que l'objectif de réduction des émissions de GES d'ici 2030 « revu à la hausse ne peut être atteint qu'avec la contribution de tous les secteurs » et que cet objectif initialement « fixé par le règlement [2018/842] doit être révisé pour chaque État membre ». Le considérant 18 du règlement attaqué ajoute que « les États membres devraient être en mesure de réduire progressivement leurs émissions de [GES] et d'atteindre leurs objectifs nationaux plus ambitieux de réduction des émissions de [GES] pour 2030 de manière efficace au regard des coûts » et que, pour parvenir à cette fin, ce règlement exige « des nouveaux quotas annuels d'émissions plus stricts » et relève « les plafonds existants pour les transferts de quotas annuels d'émissions entre les États membres ».

56 Par ailleurs, le considérant 28 du règlement 2018/842 énonçait que ce règlement « devrait être réexaminé en 2024, puis tous les cinq ans par la suite, afin d'évaluer son fonctionnement global, en particulier en ce qui concerne la nécessité de politiques et mesures de l'Union plus rigoureuses ». Ainsi, dès l'adoption dudit règlement, le législateur de l'Union avait envisagé la possibilité de le modifier en vue d'en améliorer son fonctionnement global, et d'adopter, en cas de besoin, des mesures plus rigoureuses.

57 Or, telle est l'ambition du règlement attaqué. Celui-ci s'inscrit dans un contexte renouvelé, d'une part, par l'urgence et la nécessité d'intensifier les efforts de l'Union en vue d'adopter des mesures visant à accélérer la réduction des émissions de GES et, d'autre part, par l'adoption de la loi européenne sur le climat, dont l'article 4, paragraphe 1, établit un objectif contraignant de réduction, dans l'Union, des émissions nettes de GES d'au moins 55 % d'ici à l'année 2030 par rapport aux niveaux de l'année 1990 et dont l'article 2, paragraphe 1, prévoit de ramener ces émissions à zéro dans l'Union d'ici à l'année 2050 au plus tard.

58 Il s'ensuit que le règlement attaqué s'attache à poursuivre la réalisation des objectifs de l'accord de Paris et se place dans le droit fil du règlement 2018/842 en visant à répondre aux défis climatiques et environnementaux auxquels l'Union est confrontée.

59 Quant au contenu du règlement attaqué, il importe de constater que les dispositions de ce dernier n'ont pas, en tant que telles et à titre principal, pour objet d'arrêter des mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie ainsi que la structure générale de son approvisionnement énergétique, mais qu'elles ont, tout au plus, des effets indirects et accessoires sur la structure générale de l'approvisionnement énergétique des États membres (voir, par analogie, arrêt du 23 février 1999, Parlement/Conseil, C-42/97, EU:C:1999:81, point 63).

60 Or, ainsi qu'il a été relevé au point 49 du présent arrêt, il convient de rappeler que, conformément au principe d'interprétation stricte des exceptions, l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE ne peut constituer la base juridique d'un acte de l'Union que s'il ressort du but et du contenu de celui-ci que le résultat premier recherché par cet acte consiste à affecter sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie ainsi que la structure générale de l'approvisionnement énergétique de ce dernier.

61 En effet, en l'espèce, il ressort, en premier lieu, de l'article 1er du règlement 2018/842, tel que modifié par le règlement attaqué (ci-après le « règlement 2018/842 modifié ») que le règlement 2018/842 modifié établit, d'une part, pour les États membres, des obligations relatives à leurs contributions minimales pour la période allant de l'année 2021 à l'année 2030, en vue d'atteindre l'objectif de l'Union de réduire, d'ici à l'année 2030, ses émissions de GES de 40 % par rapport aux niveaux de l'année 2005 dans les secteurs relevant de l'article 2 de ce règlement et, d'autre part, des règles relatives à la détermination des quotas annuels d'émissions de GES ainsi que des règles relatives à l'évaluation des progrès accomplis par les États membres en vue de respecter leurs contributions minimales. Par conséquent, l'objet du règlement 2018/842 modifié, tel qu'il est mentionné à l'article 1er de celui-ci, ne se distingue de celui du règlement 2018/842 qu'au regard de l'ambition accrue poursuivie par le législateur de l'Union, consistant à fixer l'objectif de réduction des émissions de GES à – 40 % d'ici à l'année 2030 par rapport au niveau de l'année 2005, alors qu'il était préalablement fixé à – 30 % par le règlement 2018/842.

62 En deuxième lieu, l'article 2 du règlement 2018/842 modifié précise que le champ d'application de celui-ci comprend les émissions de GES des catégories de sources de l'énergie, des procédés industriels et de l'utilisation des produits, de l'agriculture et des déchets définies par le GIEC, à l'exclusion des émissions de GES résultant des activités énumérées à l'annexe I de la directive 2003/87, ne différant pas en cela de ce que prévoyait en substance l'article 2 du règlement 2018/842. La seule différence entre ces deux règlements, au regard de leurs champs d'application respectifs, réside dans le fait que le règlement attaqué couvre une partie de l'activité de transport maritime.

63 En troisième lieu, le libellé de l'article 4 du règlement 2018/842 modifié, tel qu'il résulte des modifications apportées par l'article 1er, point 3, du règlement attaqué, est fortement semblable à celui de l'article 4 du règlement 2018/842. En effet, outre qu'il renvoie à l'objectif de réduction des émissions de GES fixé à chaque État membre pour la période allant de l'année 2021 à l'année 2030, il prévoit également un mode de calcul de ces émissions qui est fortement semblable à celui mis en place par l'article 4, paragraphe 2, du règlement 2018/842, en ce sens qu'il prend en considération les flexibilités prévues aux articles 5 à 7 du règlement 2018/842 modifié, ainsi que le mécanisme d'ajustement prévu à l'article 10, paragraphe 2, de ce règlement, qu'il tient compte de la déduction résultant de l'article 7 dudit règlement et qu'il impose aux États membres de respecter une trajectoire linéaire de réduction desdites émissions. À cet égard, l'article 4, paragraphe 2, du règlement 2018/842 modifié se distingue de l'article 4, paragraphe 2, du règlement 2018/842, en ce qu'il scinde la période allant de l'année 2021 à l'année 2030 en trois « sous-périodes » pour lesquelles la trajectoire linéaire est déterminée au regard de données « actualisées ».

64 En quatrième lieu, l'article 1er, points 4 et 5, du règlement attaqué modifie les articles 5 et 6 du règlement 2018/842 relatifs à des mécanismes de flexibilité, en diminuant les taux de prélèvement et de mise en réserve de ces quotas ou en augmentant les taux de transfert desdits quotas.

65 En cinquième lieu, l'article 7 du règlement 2018/842 modifié est en substance fortement analogue à l'article 7 du règlement 2018/842 qu'il modifie. Alors que ce dernier soumettait la possibilité d'utiliser les absorptions nettes de GES générées par le secteur UTCATF pour la période allant de l'année 2021 à l'année 2030 à certaines conditions qu'il énumérait à son paragraphe 2, sous a) à e), le règlement 2018/842 modifié détermine deux « sous-périodes », soit celle allant de l'année 2021 à l'année 2025 et celle allant de l'année 2026 à l'année 2030, pour l'utilisation de ces absorptions nettes de GES. Ce partage de la période allant de l'année 2021 à l'année 2030 en deux « sous-périodes » vise ainsi à s'assurer que les États membres adoptent une stratégie d'augmentation de leurs absorptions totales nettes fixées à l'annexe III du règlement 2018/842 modifié au cours de cette période décennale qui suive une trajectoire permettant aux États membres de concentrer leurs efforts de manière plus linéaire au cours de ladite période et, par voie de conséquence, de respecter de manière durable leur objectif final au terme de la même période.

66 En sixième lieu, l'article 1er, point 7, du règlement attaqué complète l'article 8 du règlement 2018/842 relatif aux mesures correctives qu'un État membre doit prendre lorsqu'il ne respecte pas les obligations prévues à l'article 4 de ce règlement, sans pour autant en modifier la nature ni la portée.

67 En septième et dernier lieu, l'article 1er, point 9, du règlement attaqué remplace l'article 15 du règlement 2018/842, intitulé « Réexamen », par de nouvelles dispositions, en exigeant que le contenu du rapport que la Commission doit présenter au Parlement et au Conseil sur le

fonctionnement de ce règlement porte sur de nouveaux aspects, notamment sur la pertinence des objectifs de réduction des émissions de GES au niveau national, en ce qui concerne leur contribution à la réalisation des objectifs climatiques de l'Union, ainsi que sur l'évaluation de la trajectoire de réduction des émissions de GES relevant de ce règlement.

68 Il ressort ainsi tant de son objectif que de son contenu que le règlement attaqué n'a pas pour objet d'arrêter des mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie ainsi que la structure générale de son approvisionnement. Il en résulte que le choix de l'article 192, paragraphe 1, TFUE comme base juridique de ce règlement n'est pas erroné et que l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE ne pouvait pas constituer la base juridique sur laquelle le règlement attaqué devait être adopté.

69 Quant à l'argument selon lequel le législateur de l'Union n'aurait pas motivé les raisons pour lesquelles il avait écarté l'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), TFUE comme base juridique du règlement attaqué, il suffit de rappeler que, conformément à la jurisprudence rappelée au point 42 du présent arrêt, la détermination de la base juridique d'un acte s'effectue au regard du but et du contenu propres à l'acte en cause, et que c'est à la lumière de ces derniers qu'il convient d'identifier la base juridique adéquate.

70 Par ailleurs, il y a lieu de relever qu'aucune disposition du droit de l'Union n'impose aux institutions de l'Union d'exposer les motifs pour lesquels elles ne retiennent pas l'article 192, paragraphe 2, TFUE comme base juridique d'un acte de l'Union si le choix de l'article 192, paragraphe 1, TFUE apparaît dûment justifiée. En effet, le choix d'une base juridique implique, par hypothèse, que les autres bases juridiques potentielles, qui auraient été susceptibles de fonder cet acte, n'ont pas paru appropriées.

71 De même, conformément au point 45 du présent arrêt, l'évaluation de l'effet escompté d'un acte de l'Union sur la politique énergétique d'un État membre peut uniquement être prise en considération dans le cadre de l'appréciation du but et du contenu de cet acte. Dès lors, l'argument selon lequel le législateur de l'Union n'aurait pas examiné de manière suffisamment précise et exhaustive les effets des mesures projetées ne saurait être apprécié de manière autonome.

72 Enfin, il ne saurait davantage être tiré argument du libellé du considérant 16 du règlement attaqué pour soutenir que, en adoptant ce règlement, le législateur de l'Union aurait cherché à dissuader l'utilisation des combustibles fossiles. En effet, audit considérant, le législateur de l'Union explique que, outre l'accélération de l'abandon progressif de ces combustibles engendrée par l'adoption du programme de relance, la survenance de la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine sont autant d'évènements qui ont généré une incertitude quant à leur impact sur les émissions de GES et entraîné la nécessité de prévoir une révision des données relatives à ces émissions en 2025 et, si nécessaire, une mise à jour en 2025 des quotas annuels desdites émissions pour les années 2026 à 2030. Soutenir que, ce faisant, ce législateur aurait cherché à dissuader l'utilisation desdits combustibles procède donc d'une lecture partielle et erronée de ce considérant.

73 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient d'écarter le premier moyen de la République de Pologne comme étant non fondé.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation du principe de solidarité énergétique, énoncé à l'article 194, paragraphe 1, sous b), TFUE

Argumentation des parties

74 Par son deuxième moyen, la République de Pologne soutient que le règlement attaqué viole le principe de solidarité énergétique, énoncé à l'article 194, paragraphe 1, sous b), TFUE. Elle considère que la notion de solidarité énergétique doit être prise en considération conjointement avec le principe de coopération loyale, consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

75 En premier lieu, elle estime que le règlement attaqué a un effet dissuasif sur l'utilisation des combustibles fossiles et pourrait conduire à la faillite de nombreuses entreprises du secteur de l'énergie qui utilisent des combustibles fossiles, y compris le charbon, pour la production d'électricité. Ce règlement mettrait ainsi en péril la sécurité de l'approvisionnement énergétique des États membres dont le système énergétique est fortement dépendant de l'utilisation de ces combustibles. Or, la Cour aurait reconnu le risque grave que représente l'interruption de l'approvisionnement d'une source d'énergie pour la sécurité publique d'un État membre (arrêt du 10 juillet 1984, Campus Oil e.a., 72/83, EU:C:1984:256).

76 En second lieu, en adoptant le règlement attaqué, le législateur de l'Union aurait violé le principe de solidarité énergétique visé à l'article 194, paragraphe 1, TFUE, en ne prenant pas en compte les intérêts des États membres, tels que ceux de la République de Pologne, et en n'ayant pas procédé à une mise en balance des intérêts de l'Union et de ceux des différents États membres en cas de conflits (arrêt du 15 juillet 2021, Allemagne/Pologne, C-848/19 P, EU:C:2021:598, point 73). En effet, même s'il a formellement été adopté dans le cadre de la politique environnementale de l'Union, le règlement attaqué concernerait indubitablement la politique énergétique de cette dernière.

77 Par ailleurs, la République de Pologne souligne que, en ne comportant pas non plus d'analyse comparative des intérêts de l'Union et de ceux des États membres éventuellement concernés ni de pondération de ces intérêts lorsqu'ils sont en conflit, le document COM(2021) 555 final de la Commission, du 14 juillet 2021, portant proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, aurait également violé un tel principe de solidarité énergétique.

78 En outre, la seule référence, au considérant 12 du règlement attaqué, aux conclusions du Conseil du 11 décembre 2020 selon lesquelles l'objectif de réduction des émissions de GES pour 2030 sera atteint collectivement par l'Union de la manière la plus efficace possible au regard des coûts et que « tous les États membres participeront à cet effort, en tenant compte de considérations d'équité et de solidarité [...] et que le nouvel objectif pour 2030 doit être atteint d'une manière qui préserve la compétitivité de l'Union et tienne compte des situations de départ différentes, des contextes nationaux spécifiques et du potentiel de réduction des émissions de [GES] des États membres, [...] ainsi que des efforts accomplis », ne suffirait pas pour respecter le principe de solidarité énergétique ni ne refléterait une mise en balance des intérêts.

79 Dès lors, le règlement attaqué aurait été adopté en violation du principe de solidarité énergétique et devrait être annulé.

80 Le Parlement et le Conseil, soutenus par la Commission, considèrent que ce moyen doit être écarté comme étant non fondé.

Appréciation de la Cour

81 Par son deuxième moyen, la République de Pologne soutient, à titre principal, que le règlement attaqué viole le principe de solidarité énergétique, énoncé à l'article 194, paragraphe 1, sous b), TFUE, et, à titre subsidiaire, que ce règlement viole le principe général de solidarité.

82 Cela étant précisé, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 194, paragraphe 1, TFUE, dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres, à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie, à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union, à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables, ainsi qu'à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

83 À cet égard, la Cour a jugé que le principe de solidarité énergétique, mentionné à cette disposition, constitue une expression spécifique, dans le domaine de l'énergie, du principe de solidarité. Ainsi qu'il découle du libellé et de la structure de l'article 194, paragraphe 1, TFUE, le principe de solidarité énergétique sous-tend l'ensemble des objectifs de la politique de l'Union en matière d' énergie, en les regroupant et en leur donnant une cohérence, de telle sorte que les actes adoptés par les institutions de l'Union au titre de cette politique doivent être interprétés, et leur légalité appréciée, à la lumière de ce principe (voir, en ce sens, arrêt du 15 juillet 2021, Allemagne/Pologne, C-848/19 P, EU:C:2021:598, points 38, 43 et 44).

84 Il s'ensuit que ce principe est pertinent pour apprécier la légalité des actes adoptés par l'Union au titre de la politique en matière d'énergie, mais non pour apprécier celle d'actes adoptés par elle au titre d'autres politiques, telles que celle portant sur la protection de l'environnement. Or, ainsi qu'il a été relevé au point 68 du présent arrêt, le règlement attaqué a été adopté, à bon droit, sur le fondement de l'article 192, paragraphe 1, TFUE et relève non pas du domaine de la politique énergétique, mais bien de celui de la protection de l'environnement.

85 Partant, l'argument selon lequel le règlement attaqué viole le principe de solidarité énergétique, prévu à l'article 194, paragraphe 1, TFUE, ne peut qu'être écarté comme étant inopérant.

86 La République de Pologne soutient, à titre subsidiaire, que le règlement attaqué viole le principe général de solidarité. À cet égard, il convient de préciser que ce dernier constitue l'un des principes fondamentaux du droit de l'Union, qui sous-tend l'ensemble du système juridique de l'Union et qui est étroitement lié au principe de coopération loyale, consacré à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, en vertu duquel l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités (voir, en ce sens, arrêt du 15 juillet 2021, Allemagne/Pologne, C-848/19 P, EU:C:2021:598, points 38 et 41 ainsi que jurisprudence citée).

87 Cela étant, l'argumentation de la République de Pologne, tirée d'une violation du principe général de solidarité en ce que le législateur de l'Union n'a pas pris en compte les intérêts des États membres ni leur mise en balance avec ceux de l'Union, ne saurait prospérer.

88 En effet, il ressort, premièrement, du considérant 12 du règlement attaqué, qui renvoie aux conclusions du Conseil européen du 11 décembre 2020, que le nouvel objectif de réduction des émissions de GES pour 2030 doit être atteint collectivement par l'Union « de la manière la plus efficace possible au regard des coûts, [et] que tous les États membres participeront à cet effort, en tenant compte des considérations d'équité et de solidarité tout en ne laissant personne de côté », ainsi que « des situations de départ différentes, des contextes nationaux spécifiques et du potentiel de réduction des émissions de [GES] des États membres ».

89 Deuxièmement, il ressort de l'objet même des objectifs nationaux d'émissions de GES, tels que modifiés par l'article 1er, points 1 et 3, du règlement attaqué, figurant dorénavant aux article 1er et 4 du règlement 2018/842 modifié, ainsi que de la révision des niveaux de ces objectifs fixés, à l'annexe I de ce règlement, à des niveaux différents, que le législateur de l'Union a tenu compte des capacités respectives des États membres et, partant, de leurs intérêts.

90 De même, l'article 1er, point 9, du règlement attaqué, remplaçant l'article 15 du règlement 2018/842 par de nouvelles dispositions, reflète également le fait que le législateur de l'Union a entendu prendre en compte les intérêts des États membres en insérant une disposition prévoyant le réexamen de ce règlement afin de tenir compte des évolutions du contexte national, de la manière dont tous les secteurs de l'économie contribuent à la réduction des émissions de GES, des développements au niveau international, ainsi que des efforts entrepris pour atteindre les objectifs à long terme de l'accord de Paris et de la loi européenne sur le climat. À cet égard, le rapport que la Commission doit présenter au Parlement et au Conseil, en application de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2018/842 modifié, comprend une évaluation de la trajectoire de réduction des émissions de GES relevant de ce règlement qui doit être compatible avec l'objectif de neutralité climatique au plus tard à l'horizon 2050 en tenant compte du budget indicatif prévisionnel de l'Union pour les GES, visé à l'article 4 de la loi européenne sur le climat, ainsi que de l'importance de promouvoir à la fois l'équité et la solidarité entre les États membres.

91 Troisièmement, l'argumentation de la République de Pologne se heurte également au libellé du document de travail des services de la Commission, du 14 juillet 2021, intitulé « Rapport d'analyse d'impact, accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris » (ci-après l' « analyse d'impact »), qui mentionne à plusieurs reprises la prise en considération de la situation des différents États membres pour leur impartir des objectifs distincts (voir sections 1.1, 1.3, 2.1, 4.2, 6.1.2 et 8 de l'analyse d'impact).

92 Ainsi, à la section 1.1 de l'analyse d'impact, consacrée à la description du contexte politique général, la Commission rappelle que, à la suite de l'adoption de la loi européenne sur le climat, le Conseil européen de décembre 2020 a demandé que l'objectif de réduction des émissions de GES soit atteint collectivement par l'Union de la manière la plus efficace au regard des coûts, en préservant la compétitivité de l'Union et « en tenant compte des situations de départ différentes des États membres, des circonstances nationales spécifiques et du potentiel de réduction des émissions ».

93 À la section 1.3 de cette analyse, consacrée à la description des principaux aspects du règlement 2018/842, la Commission précise que ce règlement « fixe des "contributions minimales" sous la forme d'objectifs nationaux contraignants de réduction des émissions pour chaque État membre

pour la période 2021-2030 » selon une « clé de répartition [qui] est fondée sur la capacité économique, c'est-à-dire le [produit intérieur brut (PIB)] par habitant, avec quelques ajustements limités pour refléter le rapport coût-efficacité de manière équitable et équilibrée ».

94 La section 2.1 de l'analyse d'impact, qui identifie les problèmes et les facteurs liés au relèvement du niveau d'ambition climatique de l'Union à l'horizon 2030, souligne que « l'équité et le rapport coût-efficacité restent des principes clés du règlement [2018/842] », lequel est mis en œuvre selon « une approche de fixation d'objectifs qui tienne compte des différences de capacité d'action tout en envisageant des ajustements pour tenir compte des circonstances nationales spécifiques ». Si le règlement 2018/842 a « différenci[é] les objectifs nationaux en fonction des différences relatives de PIB par habitant », la Commission a relevé que la « fixation d'objectifs fondés uniquement sur le PIB par habitant peut entraîner de grandes différences de coût par tonne de réduction des émissions de [GES] entre les États membres sur les réductions qui doivent être réalisées au niveau national, et pourrait entraîner des efforts très coûteux pour les États membres à revenu plus élevé dont le potentiel de réduction est plus limité ». C'est pourquoi, dans ce règlement, « les objectifs pour [ces États membres] ont été relativement ajustés pour refléter le rapport coût-efficacité de manière équitable et équilibrée », et la Commission a prévu de réévaluer cette question « dans le contexte du niveau d'ambition plus élevé ».

95 De même, la section 4.2 de l'analyse d'impact, consacrée aux objectifs spécifiques poursuivis par la révision du règlement 2018/842, précise que cette dernière a été engagée au regard, notamment, de l'objectif spécifique consistant à « [partager] les efforts supplémentaires [...] de manière cohérente, juste et équitable entre les États membres » et que « [l]'équité est un principe fondamental du règlement [2018/842] ».

96 La section 6.1.2 de l'analyse d'impact, intitulée « Objectifs nationaux et effets distributifs dans le règlement [2018/842] », souligne également que les « objectifs nationaux au titre du règlement [2018/842] pour 2030, [...] sont fondés sur une différenciation des efforts en fonction du PIB par habitant relatif pour 2013 » et que la majorité des parties prenantes était d'avis « que l'ambition accrue [...] devrait être conforme au potentiel de réduction rentable ». Il y est également indiqué que cette majorité de parties soutenait que l'équité et l'efficacité au regard des coûts constituaient « les principaux paramètres permettant de fixer des objectifs nationaux dans le règlement [2018/842], compte tenu des circonstances nationales spécifiques ».

97 Enfin, il est rappelé à la section 8 de l'analyse d'impact, relative à l'option privilégiée, que « l 'augmentation des objectifs nationaux au titre du règlement [2018/842] nécessitera de revoir l'équité et le rapport coût-efficacité au sein de l'instrument », que, « [e]n ce qui concerne l'équité, l'analyse conclut qu'une mise à jour de l'approche selon laquelle les objectifs sont basés sur le PIB par habitant est toujours appropriée, tout en appliquant un nombre limité de corrections ciblées pour répondre aux préoccupations en matière de rentabilité », et que, « dans l'ensemble, cela permettra de faire converger les émissions par habitant dans ces secteurs au sein de l'[Union] ».

98 Il découle des considérations exposées aux points 92 à 97 du présent arrêt que les intérêts des États membres ont bien été pris en considération dans le cadre de l'analyse d'impact.

99 Quatrièmement, l'argumentation tirée de l'arrêt du 10 juillet 1984, Campus Oil e.a. (72/83, EU:C:1984:256), est dénuée de pertinence pour apprécier le respect du principe de solidarité, dès lors que cet arrêt portait non pas sur ce principe, mais uniquement sur le point de savoir si un État membre pouvait adopter, sans méconnaître la liberté de circulation des marchandises, une réglementation nationale visant à remédier aux conséquences d'une interruption

d'approvisionnement en produits pétroliers pour l'existence même de cet État, en imposant aux importateurs de produits pétroliers une obligation d'achat de ces produits à des prix fixés sur la base de frais supportés par une raffinerie située sur le territoire dudit État. En outre, la portée de cet arrêt est d'autant plus limitée qu'il a été rendu avant l'inscription dans les traités de tout objectif d'ordre environnemental ou du principe de solidarité énergétique.

100 Cinquièmement, il convient encore de rappeler que l'application du principe de solidarité ne signifie pas qu'un acte de l'Union ne doive en aucun cas avoir d'incidences négatives sur les intérêts particuliers d'un État membre dans le domaine auquel il se rapporte (voir, par analogie, arrêt du 15 juillet 2021, Allemagne/Pologne, C-848/19 P, EU:C:2021:598, point 73).

101 À cet égard, il y a lieu de constater que l'allégation de la République de Pologne selon laquelle le règlement attaqué aurait un effet dissuasif sur l'utilisation des combustibles fossiles et pourrait ainsi conduire à la faillite de nombreuses entreprises du secteur de l'énergie qui utilisent des combustibles fossiles pour la production d'électricité, telle que rappelée au point 75 du présent arrêt, n'est aucunement étayée et doit, dès lors, être écartée.

102 Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient la République de Pologne, les intérêts de chaque État membre ont bien été pris en considération et mis en balance avec ceux des autres États membres ainsi que de l'Union dans son ensemble, lorsque le législateur de l'Union a réparti les efforts de réduction des émissions de GES à l'occasion de l'adoption du règlement attaqué.

103 Dès lors, il convient d'écarter le deuxième moyen comme étant non fondé.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation du principe de proportionnalité, énoncé à l'article 5, paragraphe 4, TUE

Argumentation des parties

104 Par son troisième moyen, la République de Pologne soutient, en substance, que l'adoption du règlement attaqué viole le principe de proportionnalité, énoncé à l'article 5, paragraphe 4, TUE.

105 Ce moyen s'articule en trois branches, tirées, pour la première, d'une analyse d'impact insuffisante et inexacte, pour la deuxième, d'une répartition inégale et inéquitable des objectifs nationaux de réduction des émissions de GES, qui généreraient des coûts sociaux et économiques excessifs pour la République de Pologne, et, pour la troisième, du caractère obsolète des données sur lesquelles repose l'analyse d'impact.

106 Par la première branche, la République de Pologne soutient que l'analyse d'impact souffre de plusieurs lacunes et méconnaît ainsi le point 12 de l'accord « Mieux légiférer », qui exigerait qu'une analyse d'impact d'un projet de réglementation porte sur l'existence, l'ampleur et les conséquences d'un problème, qu'elle examine la nécessité d'une action de l'Union et expose différentes solutions avec, lorsque cela est possible, leurs coûts et avantages éventuels à court terme et à long terme, en évaluant les incidences économiques, environnementales et sociales d'une manière intégrée et équilibrée, sur la base d'analyses tant qualitatives que quantitatives. En ne rectifiant pas les lacunes dont souffre l'analyse d'impact, le Parlement et le Conseil auraient également violé le point 16 de cet accord. Le règlement attaqué aurait ainsi été adopté sur la base d'une analyse d'impact insuffisante et inexacte.

107 Premièrement, cette analyse serait insuffisante en ce que la Commission a écarté la sous-option 1.2, à savoir celle consistant à porter l'objectif de réduction des émissions de GES pour les secteurs relevant du règlement 2018/842 à un niveau moins élevé, soit à – 35 %, que celui retenu par le règlement attaqué, soit à – 40 %. Or, cet objectif moins élevé se serait traduit, pour la République de Pologne, par un objectif national de réduction des émissions de GES de – 11 % au lieu de – 17,7 %, qui, lui, est fixé par le règlement attaqué, et aurait évité des ajustements économiques et sociaux trop douloureux imposés par celui-ci.

108 Deuxièmement, l'analyse d'impact répartirait de manière erronée les objectifs nationaux de réduction des émissions de GES entre les États membres. En effet, la clé de répartition retenue par la Commission reposerait sur le critère du PIB par habitant qui serait lui-même ajusté pour les États membres dont le PIB par habitant est le plus élevé afin de tenir compte du rapport coût-efficacité. Or, un tel ajustement serait discutable dès lors que le lien entre un faible rapport coût-efficacité et la répartition de ces objectifs serait artificiel. Selon la République de Pologne, il aurait suffi d'améliorer les mécanismes de flexibilité pour améliorer le rapport coût-efficacité. Plus concrètement, cette méthode d'ajustement aurait entraîné une augmentation de 0,7 % de l'objectif de réduction des émissions de GES qui lui a été assigné.

109 Troisièmement, la Commission aurait insuffisamment examiné les options permettant d'imposer des obligations de réduction des émissions de GES plus importantes aux États membres ayant un PIB par habitant plus élevé. Ce faisant, elle n'aurait pas tenu compte de l'amplitude des objectifs de réduction des émissions de GES assignés aux différents États membres, qui iraient de 0 % à 60 %, ni suffisamment pris en compte le poids de l'ajustement supplémentaire qui pèserait sur les États membres dont le PIB par habitant est le moins élevé, au point que les efforts de réduction exigés de la République de Pologne seraient plus élevés (– 31,7 %) que la moyenne de ces efforts dans l'Union (– 30,7 %).

110 Quatrièmement, en méconnaissance du point 12 de l'accord « Mieux légiférer », la Commission n'aurait pas suffisamment examiné l'impact de la répartition du nouvel objectif de réduction des émissions de GES entre les États membres ni présenté l'impact précis de la mise en œuvre d'un objectif de réduction de – 40 % par rapport au niveau d'émission de référence pour l'année 2005. Or, ces informations seraient essentielles pour les États membres les plus pauvres. L'absence d'une analyse coût-avantage pouvant éclairer les États membres sur l'efficacité potentielle des mesures à prendre au niveau national de même que l'absence d'analyse des coûts anticipés dus aux réductions d'émissions de GES au niveau national seraient particulièrement problématiques, en ce qu'elles placent la République de Pologne dans l'impossibilité de connaître les coûts qu'elle devra supporter lors de la mise en œuvre du règlement attaqué.

111 Par la deuxième branche, la République de Pologne soutient que le règlement attaqué aura un effet social et économique négatif sur des pans importants de l'économie polonaise, à savoir, plus particulièrement, sur les secteurs de l'agriculture, de l'agro-industrie, du bâtiment, du transport routier, et qu'il affectera davantage les zones rurales. L'objectif national de réduction des émissions de GES qui lui est assigné serait inéquitable sur le plan social, en ce qu'il l'affecterait davantage que d'autres États membres plus industrialisés. Ce règlement aurait également pour conséquence une augmentation des prix du chauffage domestique, du carburant pour les véhicules, des engrais et des machines agricoles ainsi qu'une augmentation des coûts relatifs à la gestion des déchets, de telle sorte qu'il pourrait générer une diminution du PIB de la République de Pologne. Ainsi, compte tenu de telles conséquences sociales et économiques, la République de Pologne ne serait pas en mesure d'atteindre les objectifs fixés par ledit règlement.

112 En outre, alors que le règlement attaqué conduirait à une répartition inégale et inéquitable des coûts sociaux entraînés par les réductions des émissions de GES, à une augmentation de la précarité énergétique et à l'exclusion d'une partie de la population de l'usage des moyens de transport ainsi que, plus généralement, à l'augmentation du coût de la production d'électricité et de chaleur, il ne comporterait aucune mesure concrétisant l'objectif tendant à assurer la protection des intérêts des groupes défavorisés, pourtant mentionné à son considérant 4, ni ne prévoirait de mesure de soutien supplémentaire destinée à accompagner l'ambition accrue de l'Union. À cet égard, l'absence d'incitation directe en faveur des agriculteurs, qui sont pourtant des acteurs économiques qui prennent des mesures favorables aux absorptions de CO_2, ne les inciterait pas à réduire leurs émissions de GES ni à augmenter les absorptions de GES.

113 Par la troisième branche, la République de Pologne soutient que l'analyse d'impact serait erronée et obsolète, faute d'avoir été mise à jour après la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Cet évènement aurait pourtant des conséquences considérables sur sa situation. Selon différents scénarios, la population de la République de Pologne pourrait connaître une augmentation, évaluée entre 1,75 et 6 millions d'habitants, en raison de l'afflux de réfugiés ukrainiens. Cette situation conduirait à une augmentation sensible des émissions de GES de cet État membre, ce qui affecterait, in fine, le volume de l'effort de réduction qu'il devrait réaliser à l'horizon 2026-2030. Or, la Commission projetait dans l'analyse d'impact une diminution de la population totale en Pologne pour la période allant de l'année 2020 à l'année 2030.

114 À cet égard, le législateur de l'Union aurait dû prévoir une « clause de crise » permettant de mettre à jour les données démographiques des États membres, similaire dans son mécanisme à la « clause de perturbations naturelles » existant dans le règlement 2018/841. Or, en omettant d'adopter une disposition en ce sens, qui aurait permis de réviser le critère du PIB par habitant et dont l'insertion avait d'ailleurs été demandée par la République de Pologne lors des négociations ayant précédé l'adoption du règlement attaqué, le législateur de l'Union aurait commis une erreur.

115 Le Parlement et le Conseil, soutenus par la Commission, considèrent que le troisième moyen doit être écarté comme étant non fondé.

Appréciation de la Cour

116 Aux termes de l'article 5, paragraphe 4, TUE, en vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

117 Ce principe exige que les moyens mis en œuvre par une disposition du droit de l'Union soient propres à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et qu'ils n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre. Ainsi, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., C-331/88, EU:C:1990:391, point 13 ; du 13 mars 2019, Pologne/Parlement et Conseil, C-128/17, EU:C:2019:194, point 94, ainsi que du 3 décembre 2019, République tchèque/Parlement et Conseil, C-482/17, EU:C:2019:1035, point 76).

118 S'agissant du contrôle juridictionnel du respect dudit principe, la Cour a reconnu au législateur de l'Union, dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui sont conférées, un large pouvoir d'appréciation dans les domaines où son action implique des choix de nature tant politique

qu'économique ou sociale, et où il est appelé à effectuer des appréciations et des évaluations complexes, a fortiori lorsqu'elles présentent un caractère évolutif. Ce large pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union s'applique à la détermination de la nature et de l'étendue des mesures qu'il adopte, ainsi que, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base [voir, en ce sens, arrêts du 8 juillet 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, points 28, 33 et 46 ; du 21 juin 2018, Pologne/Parlement et Conseil, C-5/16, EU:C:2018:483, points 150, 151 et 170, ainsi que du 4 octobre 2024, Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité), C-541/20 à C-555/20, EU:C:2024:818, points 219 et 242].

119 Par conséquent, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée dans l'un de ces domaines, par rapport à l'objectif que le législateur de l'Union entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure. Il ne s'agit donc pas de savoir si une mesure arrêtée dans un tel domaine était la seule ou la meilleure possible, le juge de l'Union ne pouvant substituer son appréciation des éléments factuels d'ordre scientifique et technique à celle du législateur de l'Union à qui les traités ont conféré cette tâche [voir, en ce sens, arrêts du 12 juillet 2001, Jippes e.a., C-189/01, EU:C:2001:420, points 82 et 83, ainsi que du 4 octobre 2024, Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité), C-541/20 à C-555/20, EU:C:2024:818, point 242].

120 Cela étant, même en présence d'un large pouvoir d'appréciation, le législateur de l'Union est tenu de fonder son choix sur des critères objectifs et d'examiner si les buts poursuivis par la mesure retenue sont de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs. Les institutions de l'Union, auteurs de l'acte en cause, doivent ainsi être en mesure d'établir devant la Cour que cet acte a été adopté moyennant un exercice effectif de leur pouvoir d'appréciation, lequel suppose la prise en considération de tous les éléments et circonstances pertinents de la situation que ledit acte a entendu régir. Il en résulte que ces institutions doivent, à tout le moins, pouvoir produire et exposer de façon claire et non équivoque les données de base ayant dû être prises en compte pour fonder les mesures contestées du même acte et dont dépendait l'exercice de leur pouvoir d'appréciation. À cet égard, la validité d'un acte de l'Union doit être appréciée par rapport aux éléments dont le législateur de l'Union disposait au moment de l'adoption de la réglementation en cause et ne saurait dépendre de considérations rétrospectives concernant son degré d'efficacité [voir, en ce sens, arrêts du 7 février 1973, Schroeder, 40/72, EU:C:1973:14, point 14 ; du 12 juillet 2001, Jippes e.a., C-189/01, EU:C:2001:420, point 84, ainsi que du 21 juin 2018, Pologne/Parlement et Conseil, C-5/16, EU:C:2018:483, points 152 et 153].

121 Par ailleurs, le législateur de l'Union n'est pas tenu de prendre en considération la situation particulière d'un État membre lorsque l'acte de l'Union concerné a un impact dans tous les États membres et suppose, compte tenu des objectifs qu'il poursuit, que soit assuré un équilibre entre les différents intérêts en présence. Dès lors, la recherche d'un tel équilibre prenant en considération non pas la situation particulière d'un seul État membre, mais celle de l'ensemble des États membres de l'Union, ne saurait, par elle-même, être regardée comme étant contraire au principe de proportionnalité [arrêts du 18 juin 2015, Estonie/Parlement et Conseil, C-508/13, EU:C:2015:403, point 39 ; du 21 juin 2018, Pologne/Parlement et Conseil, C-5/16, EU:C:2018:483, point 167, ainsi que du 4 octobre 2024, Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité), C-541/20 à C-555/20, EU:C:2024:818, point 246].

122 C'est à la lumière de cette jurisprudence qu'il convient d'examiner les trois branches du troisième moyen.

123 En l'espèce, par la première branche de ce moyen, la République de Pologne soutient, en substance, que l'analyse d'impact effectuée par la Commission est insuffisante et erronée à plusieurs titres, et ce en méconnaissance du point 12 de l'accord « Mieux légiférer ».

124 À cet égard, s'agissant, premièrement, de l'argument tiré du caractère superficiel de l'analyse d'impact en ce que la Commission aurait écarté la sous-option 1.2, à savoir celle consistant à porter l'objectif de réduction des émissions de GES pour les secteurs relevant du règlement 2018/842 à un niveau moins élevé que celui retenu dans le règlement attaqué, il convient de relever, tout d'abord, que, contrairement à ce que soutient la République de Pologne, la Commission a longuement décrit, à la section 5.3 de cette analyse, les trois options ainsi que les différentes sous-options se présentant au législateur de l'Union, puis, à la section 5.4 de ladite analyse, les options écartées à un stade précoce de la procédure législative, avant d'expliquer en détail, à la section 6 de la même analyse, les avantages et les inconvénients de ces trois options et de leurs sous-options.

125 Dans ce cadre, elle a indiqué que la sous-option 1.2 « présente clairement des risques liés à l'intégrité environnementale », que, en « supposant que les nouveaux secteurs relevant du [SEQE de l'UE] atteignent leur plafond, le règlement [2018/842] dans son ensemble pourrait ne pas atteindre le potentiel de réduction requis, à savoir – 40 %, si les autres secteurs relevant [de ce règlement] qui ne sont pas inclus dans le nouveau [SEQE de l'UE] ne font pas l'objet de réductions supplémentaires » et que, « [si] ces autres secteurs devaient simplement respecter leurs projections de référence, [ledit règlement] atteindrait globalement – 36 % de réduction des émissions [de GES], ce qui serait conforme à [son] objectif de – 35 % [...], mais clairement non conforme à la réduction requise de – 40 % ».

126 En conclusion de la sous-section 6.1.1, la Commission a, tout d'abord, constaté que « [la sous-option] 1.2 n'a pas la même intégrité environnementale [que la sous-option 1.1] et risque clairement de ne pas atteindre le niveau de réduction requis dans les secteurs relevant du règlement [2018/842] ». Elle a observé, ensuite, qu'un « champ d'application plus large d'un nouveau [SEQE de l'UE] en ce qui concerne les secteurs du transport routier et de la construction ainsi qu'un objectif plus élevé dans ce nouveau SEQE réduiraient ce risque ». Elle a considéré, enfin, que « fixer des ambitions plus élevées dans le [SEQE de l'UE] existant ou dans le secteur UTCATF, au-delà de ce qui est nécessaire dans le cadre des projections présentant un bon rapport coût-efficacité, peut compenser ce risque, mais peut créer de nouveaux problèmes en termes d'intégrité environnementale ou de coûts dans ces secteurs ».

127 En outre, dans le cadre de la comparaison des options, effectuée à la section 7 de l'analyse d' impact, la Commission a observé que « la sous-option 1.2 [présente des risques] liés à l'intégrité environnementale en 2030, étant donné que le champ réduit de l'objectif du règlement [2018/842] lui-même ne garantirait pas la réalisation de l'ambition globale de réduction des émissions de GES de – 40% dans le règlement [2018/842] ». Cette option présenterait également l'inconvénient de favoriser une « accumulation potentielle d'excédents de quotas annuels d'émissions [de GES] au début de la période [allant jusqu'à l'année 2030] » et de dessiner ainsi « une trajectoire trop généreuse en matière de quotas annuels d'émissions [de GES] par rapport aux profils d'émissions ».

128 Ainsi, la République de Pologne n'est pas fondée à soutenir que l'analyse d'impact est superficielle dans l'examen de la sous-option 1.2, dès lors que le législateur de l'Union a pu considérer que cette sous-option ne permettait pas d'atteindre l'objectif global de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030. À cet égard, il convient d'ajouter que le relèvement des objectifs de réduction de

ces émissions, résultant des modifications apportées au règlement 2018/842 par l'article 1er, point 1, du règlement attaqué et par l'article 1er, point 3, de ce règlement, n'est manifestement pas inapproprié par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur de l'Union.

129 Deuxièmement, l'argumentation tirée de l'insuffisante motivation de l'analyse d'impact concerne l'ajustement du critère du PIB par habitant, lequel sert de clé de répartition des objectifs nationaux de réduction des émissions de GES entre les États membres, en ce que cet ajustement favoriserait les États membres dont le PIB par habitant est le plus élevé.

130 À cet égard, il suffit de relever, tout d'abord, que, comme l'a rappelé la Commission à la section 4.2 de cette analyse, la révision du règlement 2018/842 s'articule autour de trois objectifs spécifiques dont, notamment l'objectif de « [partager] les efforts supplémentaires [...] de manière cohérente, juste et équitable entre les États membres ». Il est d'ailleurs souligné, à ce propos, que « l'équité est un principe fondamental de la législation relative à la répartition de l'effort » et qu'« un élément clé est de mettre en corrélation le niveau d'ambition des objectifs nationaux avec les capacités économiques nationales ».

131 En outre, figure aussi parmi ces objectifs spécifiques la promotion « des solutions rentables pour réduire davantage les émissions dans les secteurs relevant de la répartition de l'effort ». Or, cela implique de veiller à ce que « les objectifs fixés puissent être atteints moyennant des efforts raisonnables, en tenant compte des différences de potentiel d'atténuation présentant un bon rapport coût-efficacité entre les États membres ».

132 Ensuite, la section 6.1.2 de l'analyse d'impact, intitulée « Objectifs nationaux et effets distributifs dans le règlement [2018/842] », expose que les objectifs « actuels » de ce règlement sont « fondés sur les données relatives au PIB par habitant, mais comprennent également des ajustements spécifiques pour tenir compte du fait que, pour certains États membres à revenu élevé, un objectif fondé uniquement sur le PIB est nettement plus ambitieux que la contribution rentable ». Partant, « en l'absence d'ajustements, les États membres à revenu élevé devraient réduire leurs émissions davantage que leur potentiel de réduction rentable ». C'est pourquoi, la Commission précise à cette section que, « [a]fin de refléter les différences, pour les États membres à revenu élevé, entre leur potentiel de réduction rentable et leurs objectifs fondés uniquement sur le PIB par habitant, il est possible de procéder à un ajustement limité du rapport coût-efficacité aux objectifs fondés sur le PIB ».

133 En outre, dans le cadre de la comparaison effectuée à la section 7 de l'analyse d'impact, la Commission a souligné que « la conception de base du règlement [2018/842] visant à remédier aux différences de capacité économique des États membres ainsi qu'un ajustement relatif pour refléter le rapport coût-efficacité de manière équitable et équilibrée sont maintenus dans le cadre des options 1 et 2 ». Elle a précisé que ces deux options sont « fondées sur le PIB par habitant avec des ajustements supplémentaires fondés sur le potentiel de réduction rentable, non seulement dans les États membres à revenu élevé, mais aussi au sein du groupe des États membres à revenu faible et intermédiaire ».

134 Enfin, dans le cadre de la section 8, relative à l'option privilégiée, la Commission a souligné que « l 'augmentation des objectifs nationaux au titre [de la révision du règlement 2018/842] nécessitera de revoir l'équité et le rapport coût-efficacité » et que « l'analyse conclut qu'une mise à jour de l'approche selon laquelle les objectifs sont basés sur le PIB par habitant est toujours appropriée, tout en appliquant un nombre limité de corrections ciblées pour répondre aux préoccupations en matière de rentabilité ».

135 Par conséquent, il ressort de façon claire et non équivoque de l'analyse d'impact que, par rapport à l'objectif poursuivi, le choix du législateur de l'Union de procéder à un ajustement du critère du PIB par habitant pour répartir les objectifs nationaux de réduction des émissions de GES n'est manifestement pas inapproprié.

136 Troisièmement, l'argument relatif au caractère insuffisant de l'examen de la Commission portant sur la possibilité d'imposer des obligations de réduction des émissions de GES plus importantes aux États membres ayant un PIB par habitant plus élevé, examen qui aurait dû porter sur l'amplitude des objectifs assignés à ces différents États, doit être écarté dès lors que, ainsi qu'il a été rappelé au point 132 du présent arrêt, pour certains États membres à revenu élevé, un objectif fondé uniquement sur le PIB est nettement plus ambitieux que la contribution rentable.

137 Or, ainsi que le font valoir le Parlement et le Conseil, la République de Pologne ne démontre pas en quoi le système de fixation des objectifs assignés aux États membres serait manifestement erroné ni en quoi le lien entre ces objectifs et le rapport coût-efficacité serait manifestement incorrect. Il s'ensuit qu'elle n'a pas démontré que le législateur de l'Union a commis une erreur manifeste d'appréciation à cet égard au regard de l'objectif poursuivi par le règlement attaqué.

138 Quatrièmement, l'argument selon lequel la Commission n'aurait pas suffisamment examiné l'impact de la répartition du nouvel objectif de réduction des émissions de GES entre les États membres ni présenté l'impact précis de la mise en œuvre d'une réduction de – 40 % de ces émissions par rapport au niveau des émissions de GES de 2005 doit être écarté dès lors qu'il ne repose que sur des allégations de nature générale et qu'il n'établit pas que le législateur de l'Union a exercé son pouvoir d'appréciation de manière manifestement inappropriée.

139 Enfin, quant à l'allégation de la République de Pologne selon laquelle le Parlement et le Conseil auraient violé le point 16 de l'accord « Mieux légiférer », en n'invitant pas la Commission à compléter l'analyse d'impact, il suffit de constater que ce point se borne à prévoir que, à l'invitation du Parlement et du Conseil, la Commission peut compléter sa propre analyse d' impact, de telle sorte qu'il ne contient aucune obligation à la charge des institutions concernées de compléter une telle analyse (voir, par analogie, arrêt du 13 mars 2019, Pologne/Parlement et Conseil, C-128/17, EU:C:2019:194, point 43). Cette allégation doit donc être écartée comme étant non fondée.

140 Dans ces conditions, il y a lieu d'écarter la première branche du troisième moyen visant à établir que l'analyse d'impact diligentée par la Commission serait insuffisante et erronée.

141 Dans la deuxième branche du troisième moyen, la République de Pologne soutient, en substance, que le règlement attaqué aurait des conséquences sociales et économiques négatives sur des pans importants de l'économie polonaise, plus particulièrement sur les secteurs de l'agriculture, de l' agro-industrie, du bâtiment, du transport routier, ainsi que dans les zones rurales, au point que cet État membre ne serait pas en mesure d'atteindre les objectifs fixés par ce règlement. L'objectif national de réduction des émissions de GES qui est assigné à la République de Pologne serait inéquitable sur le plan social, car il l'affecterait davantage que d'autres États membres plus industrialisés et ne s'accompagnerait pas de mesures concrètes tendant à assurer la protection des intérêts des groupes défavorisés, pourtant mentionnée au considérant 4 dudit règlement, ou à inciter les agriculteurs à réduire leurs émissions de GES ou à augmenter leurs absorptions de GES.

142 À cet égard, il convient de relever, d'une part, que la République de Pologne se borne à alléguer de manière générale que le règlement attaqué aura une incidence négative disproportionnée sur les secteurs de l'agriculture, de l'agro-industrie, du bâtiment, du transport routier, ainsi que dans les zones rurales, au point qu'elle ne serait pas en mesure d'atteindre les objectifs fixés par ce règlement, sans apporter un quelconque élément de fait tendant à étayer ces affirmations.

143 D'autre part, quant à l'allégation selon laquelle le règlement attaqué ne comporterait aucune mesure concrétisant l'objectif tendant à protéger les intérêts des groupes défavorisés, pourtant mentionné au considérant 4 de ce règlement, il y a lieu de constater que ledit règlement a été adopté non pas de manière isolée, mais dans le cadre du paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 », qui vise à concrétiser les efforts de l'Union dans tous les domaines pour atteindre les objectifs climatiques qu'elle s'est fixés.

144 Dans ce contexte, comme l'exposent le Parlement et le Conseil dans leurs écritures, l'objectif tendant à protéger les intérêts des groupes défavorisés doit être examiné au regard non pas du seul règlement attaqué, mais de l'ensemble des mesures et instruments mis en place dans le cadre de ce paquet législatif. Or, à cet égard, il convient d'observer, d'une part, que, pour atténuer l'impact de l'augmentation des coûts dans les secteurs de la construction et du transport routier, le règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil, du 10 mai 2023, instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060 (JO 2023, L 130, p. 1), a établi un Fonds social pour le climat afin de fournir aux États membres un financement spécifique pour soutenir les groupes de personnes vulnérables les plus touchés, en particulier les ménages en situation de précarité en matière d'énergie ou de transport. D'autre part, en ce qui concerne plus spécifiquement les agriculteurs, il ressort des sections 1.2 et 6.5 de l'analyse d'impact que l'atténuation du changement climatique figure parmi les objectifs spécifiques de la proposition de la Commission relative à la prochaine politique agricole commune et que les plans stratégiques relevant de cette politique permettent aux États membres d'axer le financement de l'agriculture sur l'amélioration de l'efficacité de celle-ci en matière de GES.

145 Dans ces conditions, il y a lieu d'écarter la deuxième branche du troisième moyen comme étant non fondée.

146 Quant à la troisième branche du troisième moyen, elle porte sur le caractère obsolète des données soutenant l'analyse d'impact en ce que la Commission n'aurait pas tenu compte des conséquences économiques, démographiques et environnementales liées à la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et sur le fait que le législateur de l'Union n'aurait pas davantage tenu compte de la demande de la République de Pologne visant à insérer une « clause de crise » dans le règlement attaqué. Or, il y a lieu de constater, en premier lieu, que, contrairement à ce que celle-ci soutient, le législateur de l'Union a bien pris en considération la survenance de cette guerre au considérant 16 de ce règlement qui énonce que « la guerre d'agression menée par la [Fédération de] Russie contre l'Ukraine [a] des répercussions sur l'économie de l'Union et sur le niveau de ses émissions de [GES] à un degré qui ne peut pas encore être entièrement quantifié[…] », que, « [en] raison de ces incertitudes et d'autres événements imprévus ayant un impact sur les émissions de [GES], il convient de revoir les données relatives aux émissions en 2025 et, si nécessaire, de mettre à jour en 2025 les quotas annuels d'émissions pour les années 2026 à 2030 », et que « [cette] mise à jour devrait se fonder sur un examen complet des données des inventaires nationaux effectué par la Commission afin de déterminer la moyenne des émissions de [GES] de chaque État membre au cours des années 2021, 2022 et 2023. »

147 En second lieu, il convient de relever que l'article 4, paragraphe 3, du règlement 2018/842 modifié prévoit que la Commission détermine le quota annuel d'émissions de GES pour chaque État membre sur la base d'un réexamen des données des inventaires nationaux des années précédentes communiquées par les États membres conformément au règlement 2018/1999, de telle sorte que celle-ci est en mesure de tenir compte de la survenance de circonstances exceptionnelles que pourraient rencontrer les États membres, et, partant, modifier les quotas annuels d'émission de GES en conséquence.

148 Ainsi, force est de constater que, contrairement à ce que soutient la République de Pologne, le législateur de l'Union a bien tenu compte de la survenance de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Au demeurant, il importe de rappeler qu'il ne découle pas des points 12 à 15 de l'accord « Mieux légiférer » que le législateur de l'Union est tenu d'effectuer une analyse d'impact en toute circonstance. Le fait d'omettre d'effectuer une telle analyse ou son actualisation ne saurait être qualifié de violation du principe de proportionnalité (voir, en ce sens, arrêt du 3 décembre 2019, République tchèque/Parlement et Conseil, C-482/17, EU:C:2019:1035, points 82 à 85).

149 Dans ces conditions, il y a lieu d'écarter la troisième branche du troisième moyen de la République de Pologne comme étant non fondée.

150 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient d'écarter le troisième moyen du recours comme étant non fondé.

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE

Argumentation des parties

151 Par son quatrième moyen, la République de Pologne soutient que les objectifs de réduction des émissions de GES assignés aux États membres par le règlement attaqué seraient fixés de manière inéquitable et en contrariété avec le principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

152 Premièrement, l'objectif de réduction de 17,7 % des émissions de GES qui lui a été fixé, selon une clé de répartition reposant sur le critère du PIB par habitant ajustée, calculée sur la base des données moyennes du PIB pour la période allant de l'année 2017 à l'année 2019, serait trop ambitieux et entraînerait des coûts trop importants pour la République de Pologne.

153 Deuxièmement, le législateur de l'Union n'aurait pas prévu de soutien financier solide pour appuyer les actions de mise en œuvre des États membres.

154 Troisièmement, l'objectif de réduction des émissions de GES fixé par le règlement attaqué à la République de Pologne n'aurait jamais été discuté ni expliqué. Le fait d'augmenter les objectifs nationaux de réduction de ces émissions sans tenir compte des différences de superficie entre les États membres ni des différences de potentiel pour « piéger » le CO_2 dans les secteurs couverts par le règlement attaqué aboutirait à des résultats inéquitables.

155 Quatrièmement, la clé de répartition de l'objectif de réduction des émissions de GES entre les États membres et le mécanisme d'ajustement qui lui est appliqué viseraient, en contradiction avec les considérants 12 et 13 du règlement attaqué, à faire supporter les efforts de réduction les plus importants non pas par les États membres « les plus riches », mais par les États membres « les plus pauvres ».

156 Cinquièmement, le législateur de l'Union n'aurait pas suffisamment pris en considération le fait que la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine affectent spécifiquement la République de Pologne. Compte tenu de ces incertitudes, le législateur de l'Union aurait dû se limiter à réexaminer les données relatives aux émissions de GES pour l'année 2025 et, si nécessaire, à prévoir une mise à jour des limites d'émissions annuelles pour la période allant de l'année 2026 à l'année 2030, plutôt que fixer, d'ores et déjà, ces limites dans le règlement attaqué.

157 Le Parlement et le Conseil, soutenus par la Commission, considèrent que ce moyen doit être écarté comme étant, si ce n'est irrecevable, du moins, non fondé. Ces institutions estiment que ce moyen ne satisfait pas à l'exigence de clarté et de précision prévue à l'article 120, sous c), du règlement de procédure de la Cour, dans la mesure où la République de Pologne se bornerait à réitérer les arguments avancés dans le cadre des premier et troisième moyens, sans expliquer les raisons pour lesquelles elle considère que le législateur de l'Union a violé le principe de coopération loyale. La requête se bornerait ainsi à exposer que le règlement attaqué serait inéquitable à l'égard des États membres dont le PIB par habitant est le plus faible et qu'il imposerait des coûts excessifs à la République de Pologne.

Appréciation de la Cour

158 Dans le cadre de son quatrième moyen, la République de Pologne invoque une violation du principe de coopération loyale visé à l'article 4, paragraphe 3, TUE et considère, en substance, que le législateur de l'Union a, premièrement, fixé à son égard un objectif national de réduction des émissions de GES trop ambitieux et trop coûteux, deuxièmement, omis de prévoir un soutien financier solide en faveur des États membres, troisièmement, omis de lui expliquer la méthode de fixation des objectifs nationaux utilisée dans le règlement attaqué, quatrièmement, réparti de manière inéquitable les efforts de réduction des émissions de GES en mettant davantage à contribution les États membres « les plus pauvres », et ce au profit des États membres « les plus riches », et, cinquièmement, insuffisamment pris en considération le fait que la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine l'affectaient spécifiquement.

159 D'emblée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité de ce moyen, il convient de rappeler, ainsi qu'il a été relevé au point 86 du présent arrêt, que, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

160 Dans les domaines où le législateur de l'Union dispose d'une large marge d'appréciation, la Cour vérifie uniquement, conformément à la jurisprudence rappelée aux points 118 à 120 du présent arrêt, si celui-ci est en mesure d'établir qu'il a adopté l'acte en cause en ayant exercé de manière effective son pouvoir d'appréciation et d'exposer, à cette fin, de façon claire et non équivoque, les données de base sur le fondement desquelles cet acte a été adopté et dont dépendait l'exercice de son pouvoir d'appréciation [voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2024, Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité), C-541/20 à C-555/20, EU:C:2024:818, point 664].

161 L'obligation de coopération loyale ne saurait avoir une portée plus étendue en ce sens qu'elle aurait pour effet de contraindre, en toutes circonstances, le législateur de l'Union à produire, à la demande d'un État membre, des documents et des informations prétendument manquants ou à corriger des informations dont il dispose avant de pouvoir procéder à l'adoption d'un acte. En effet, une telle interprétation risquerait d'empêcher les institutions d'exercer leur pouvoir d'appréciation et de bloquer le processus législatif. S'il est vrai que le devoir de coopération loyale comporte l'obligation d'assistance mutuelle qui implique, notamment, l'échange des informations pertinentes entre les institutions et les États membres dans le cadre du processus législatif, cette obligation ne saurait permettre à l'un de ces États membres, en cas de désaccord sur le caractère suffisant, pertinent ou exact des données disponibles, de contester, pour ce seul motif, la légalité du processus décisionnel [voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2024, Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité), C-541/20 à C-555/20, EU:C:2024:818, point 665 et jurisprudence citée].

162 Dans ces conditions, l'adoption d'un acte législatif dans le respect des dispositions pertinentes du traité FUE, malgré l'opposition de plusieurs États membres, ne saurait constituer une violation de l'obligation de coopération loyale incombant au Parlement et au Conseil [voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2024, Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité), C-541/20 à C-555/20, EU:C:2024:818, point 666 et jurisprudence citée].

163 En l'occurrence, il y a lieu de constater, en premier lieu, que, par l'argumentation rappelée aux points 152, 153, 155 et 156 du présent arrêt, la République de Pologne ne conteste pas qu'elle a eu accès, au cours du processus législatif, aux documents sur lesquels s'est fondé le législateur de l'Union afin d'adopter le règlement attaqué et qu'elle a pu présenter des observations relatives aux données contenues dans ces documents ainsi qu'aux hypothèses retenues par le législateur de l'Union. Outre le fait que cette argumentation recoupe, en substance, celle développée dans le cadre des premier et troisième moyens, le respect de l'obligation de coopération loyale n'implique pas que le législateur de l'Union soit tenu d'être d'accord avec ladite argumentation.

164 En second lieu, l'argumentation rappelée au point 154 du présent arrêt, en vertu de laquelle l'objectif national de réduction des émissions de GES fixé à la République de Pologne n'aurait été ni discuté ni expliqué est particulièrement générale et n'est pas étayée. Au demeurant, il importe d'observer que la répartition des objectifs nationaux de réduction des émissions de GES, qui incluent ceux assignés à la République de Pologne, a fait l'objet d'explications détaillées à la section 6.1.2 de l'analyse d'impact, de telle sorte que, dès l'amorce du processus législatif ayant abouti à l'adoption du règlement attaqué, celle-ci était en mesure de présenter ses observations sur le niveau de l'objectif national de réduction des émissions de GES qui lui était assigné. Partant, cette argumentation doit être écartée.

165 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu d'écarter le quatrième moyen comme n'étant pas fondé.

166 Aucun des moyens invoqués par la République de Pologne au soutien de son recours n'étant fondé, il y a lieu, en conséquence, de rejeter celui-ci dans son ensemble.

Sur les dépens

167 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Parlement et le Conseil ayant conclu à la condamnation de la République de Pologne aux dépens et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par le Parlement et le Conseil.

168 Conformément à l'article 140, paragraphe 1, de ce règlement, selon lequel les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens, la Commission supportera ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) La République de Pologne est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne.

3) La Commission européenne supporte ses propres dépens.

Signatures