YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(laajennettu kolmas jaosto)

7 päivänä marraskuuta 2007 *

Asiassa T-374/04,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään aluksi C.-D. Quassowski, A. Tiemann ja C. Schulze-Bahr, sittemmin Schulze-Bahr ja M. Lumma, avustajinaan asianajajat D. Sellner ja U. Karpenstein,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään U. Wölker,

vastaajana,

jossa vaaditaan Saksan liittotasavallan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32) mukaisesti ilmoittamasta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

kansallisesta jakosuunnitelmasta 7.7.2004 tehdyn komission päätöksen K(2004) 2515/2 lopullinen osittaista kumoamista siltä osin kuin komissio hylkää siinä tietyt päästöoikeuksien jaon jälkikäteismuutokset yhteensopimattomina kyseisen direktiivin liitteessä III olevien perusteiden 5 ja 10 kanssa,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti M. Jaeger sekä tuomarit V. Tiili, J. Azizi, E. Cremona ja O. Czúcz,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Andová,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.6.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetussa

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32), joka tuli voimaan 25.10.2003, toteutetaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä yhteisössä (jäljempänä päästöoikeuksien kaupan järjestelmä) kasvihuonekaasupäästöjen, erityisesti hiilidioksidin vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti (direktiivin 2003/87 1 artikla). Se perustuu ilmastonmuutosta koskevasta Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksesta ja Kioton pöytäkirjasta yhteisölle aiheutuviin velvoitteisiin. Viimeksi mainittu pöytäkirja hyväksyttiin ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti 25.4.2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2002/358/EY (EYVL L 130, s. 1). Pöytäkirja tuli voimaan 16.2.2005.

2 Yhteisö ja sen jäsenvaltiot sitoutuivat vähentämään Kioton pöytäkirjan liitteessä A lueteltujen ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen kokonaismäärää vuosien 2008 ja 2012 välisenä kautena kahdeksalla prosentilla vuoden 1990 tasoon verrattuna (direktiivin 2003/87 neljäs perustelukappale).

3 Tässä tarkoituksessa direktiivissä 2003/87 säädetään ensisijaisesti, että sen liitteessä I lueteltujen laitosten aiheuttamiin kasvihuonepäästöihin on saatava ennakkolupa ja että myönnetyt päästöoikeudet on jaettava kansallisten jakosuunnitelmien mukaan. Jos toiminnanharjoittaja onnistuu vähentämään päästöjään, yli jääneet päästöoikeudet voidaan myydä muille toiminnanharjoittajille. Vastaavasti sellaisen laitoksen toiminnanharjoittaja, jonka päästöt ylittävät sallitun rajan, voi ostaa tarvittavat päästöoikeudet sellaiselta toiminnanharjoittajalta, jolla on ylimääräisiä oikeuksia.

4 Direktiivissä 2003/87 säädetään ensimmäisestä kaudesta vuosina 2005–2007 (jäljempänä ensimmäinen jakokausi), joka edeltää Kioton pöytäkirjassa määrättyä

ensimmäistä sitoumuskautta, ja tämän jälkeen toisesta kaudesta vuosina 2008–2012 (jäljempänä toinen jakokausi), joka vastaa mainittua ensimmäistä sitoumuskautta (direktiivin 2003/87 11 artikla).

5 Päätökseen 2002/358 ja Kioton pöytäkirjaan perustuvien sitoumusten noudattamista varten direktiivin 2003/87 liitteessä III olevassa 1 perusteessa täsmennetään seuraavaa:

”Kunakin kautena jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän on vastattava jäsenvaltion päästörajoitusvelvoitetta, joka perustuu päätökseen 2002/358/EY ja Kioton pöytäkirjaan – –. Jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä ei saa ylittää tässä liitteessä olevien perusteiden tinkimättömäksi soveltamiseksi todennäköisesti tarvittavaa määrää. Ennen vuotta 2008 on kyseisen määrän oltava johdonmukainen niiden toimien kanssa, joilla pyritään saavuttamaan tai ylittämään kunkin jäsenvaltion tavoite päätöksen 2002/358/EY ja Kioton pöytäkirjan mukaisesti.”

6 Konkreettisemmin päästöoikeuksien kaupan järjestelmä perustuu yhtäältä ennalta myönnettävään kasvihuonekaasujen päästölupaan (direktiivin 2003/87 4–8 artikla) ja toisaalta päästöoikeuksiin, joiden perusteella sen toiminnanharjoittajan, jolle ne on myönnetty, toiminnasta saa aiheutua tietty määrä kasvihuonekaasuja, ja toiminnanharjoittajan on palautettava joka vuosi laitoksensa kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia (direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohta).

7 Niistä edellytyksistä ja menettelyistä, joiden nojalla kansalliset toimivaltaiset viranomaiset myöntävät kansallisen jakosuunnitelman perusteella kiintiöitä laitosten toiminnanharjoittajille, säädetään direktiivin 2003/87 9–11 artiklassa.

8 Direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on jokaista 11 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua kautta varten laadittava kansallinen [jako]suunnitelma, jossa esitetään päästöoikeuksien kokonaismäärä, jonka jäsenvaltio aikoo kyseiseksi kaudeksi myöntää, sekä se, miten sen on tarkoitus nämä oikeudet jakaa. [Kansallisen jako]suunnitelman laatimisessa on käytettävä objektiivisia ja avoimia perusteita, mukaan lukien liitteessä III luetellut perusteet, ja siinä on otettava asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset. Komissio laatii 31 päivään joulukuuta 2003 mennessä ohjeet liitteessä III lueteltujen perusteiden täytäntöönpanosta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimuksen soveltamista.

11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kautta koskeva [kansallinen jako]suunnitelma on julkistettava ja siitä on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille 31 päivään maaliskuuta 2004 mennessä. – –”

9 Komissio antoi edellä mainitut ohjeet 7.1.2004 antamassaan tiedonannossa KOM(2003) 830 lopullinen ohjeista jäsenvaltioiden avustamiseksi direktiivin 2003/87/EY liitteessä III lueteltujen perusteiden täytäntöönpanossa sekä olosuhteista, joissa ylivoimainen este on näytetty toteen (jäljempänä komission ohjeet).

10 Direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltion tehtyä 1 kohdan mukaisen ilmoituksen kansallisesta jakosuunnitelmasta komissio voi kolmen kuukauden kuluessa hylätä suunnitelman tai sen osan sillä perusteella, että se ei ole liitteessä III lueteltujen perusteiden tai 10 artiklan

mukainen. Jäsenvaltio voi tehdä 11 artiklan 1 tai 2 kohdan mukaisen päätöksen vain, jos komissio hyväksyy ehdotetut muutokset. Komission on perusteltava hylkäävä päätös.”

11 Direktiivin 2003/87 10 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on jaettava vähintään 95 prosenttia päästöoikeuksista maksutta ensimmäiseksi jakokaudeksi ja vähintään 90 prosenttia toiseksi jakokaudeksi.

12 Direktiivin 2003/87 11 artiklassa, joka koskee päästöoikeuksien jakamista ja myöntämistä, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on päätettävä 1 päivänä tammikuuta 2005 alkavaa kolmivuotiskautta varten myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja päästöoikeuksien jakamisesta kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle. Päätös on tehtävä vähintään kolme kuukautta ennen kauden alkamista, ja sen on perustuttava 9 artiklan nojalla laadittuun kansalliseen jakosuunnitelmaan ja oltava 10 artiklan mukainen, ottaen asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset.

– –

3. 1 tai 2 kohdan mukaisesti tehdyissä päätöksissä on noudatettava Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 87 ja 88 artiklan vaatimuksia. Jakopäätöksiä tehdessään jäsenvaltioiden on otettava huomioon se, että päästöoikeuksia on oltava uusien osallistujien saatavilla.

4. Toimivaltaisen viranomaisen on myönnettävä osa päästöoikeuksien kokonaismäärästä 1 – – kohdassa mainitun kauden kutakin vuotta varten kyseisen vuoden helmikuun 28 päivään mennessä.”

13 Direktiivin 2003/87 liitteessä III luetellaan 11 perustetta, joita sovelletaan kansallisiin jakosuunnitelmiin.

14 Liitteessä III olevassa perusteessa 1 todetaan seuraavaa:

”Kunakin kautena jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän on vastattava jäsenvaltion päästörajoitusvelvoitetta, joka perustuu päätökseen 2002/358/EY ja Kioton pöytäkirjaan, ottaen huomioon toisaalta kokonaispäästömäärä, jota nämä päästöoikeudet vastaavat verrattuna tämän direktiivin soveltamisalaan kuulumattomista lähteistä aiheutuviin päästöihin, ja toisaalta kansalliset energiapolitiikat, ja sen olisi oltava kansallisen ilmastonmuutosohjelman mukainen. Jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä ei saa ylittää tässä liitteessä olevien perusteiden tinkimättömäksi soveltamiseksi todennäköisesti tarvittavaa määrää. Ennen vuotta 2008 on kyseisen määrän oltava johdonmukainen niiden toimien kanssa, joilla pyritään saavuttamaan tai ylittämään kunkin jäsenvaltion tavoite päätöksen 2002/358/EY ja Kioton pöytäkirjan mukaisesti.”

15 Liitteessä III olevassa perusteessa 5 todetaan seuraavaa:

”Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja etenkin sen 87 ja 88 artiklan vaatimusten mukaisesti [kansallinen jako]suunnitelma ei saa syrjiä eri yrityksiä tai aloja toisiinsa nähden siten, että suosittaisiin aiheettomasti tiettyjä yrityksiä tai toimintoja.”

16 Liitteessä III olevassa perusteessa 9 todetaan seuraavaa:

”[Kansallisessa jako]suunnitelmassa on selostettava, kuinka yleisö voi esittää huomautuksia. Lisäksi siinä on oltava tiedot järjestelyistä, joiden avulla varmistetaan huomautusten huomioon ottaminen ennen kuin päästöoikeuksien jaosta päätetään.”

17 Tämän osalta komission ohjeiden [93–96] kohdassa täsmennetään seuraavaa:

” [93.] Tämä peruste on pakollinen.

[94.] – – [Kansallinen jako]suunnitelma olisi saatettava yleisön saataville niin, että yleisö voi esittää huomautuksensa tehokkaasti ja varhaisessa vaiheessa. – –

[95.] Jäsenvaltion olisi varattava huomautusten jättämiselle riittävästi aikaa ja yhteensovitettava huomautusten jättämisen määräaika kansallisen päätöksentekomenettelyn kanssa niin, että esitetyt huomautukset voidaan ottaa asianmukaisella tavalla huomioon ennen kuin kansallisesta jakosuunnitelmasta tehdään päätös. Asianmukaisella huomioon ottamisella tarkoitetaan, että huomautukset on otettava huomioon, jos se on tarkoituksenmukaista liitteessä III esitettävien perusteiden tai minkä tahansa muun objektiivisen ja avoimen perusteen kannalta, jota jäsenvaltio on soveltanut kansallisessa jakosuunnitelmassa. Jäsenvaltion olisi ilmoitettava komissiolle kaikista yleisön huomautusten johdosta kansalliseen jakosuunnitelmaan sen julkaisemisen ja komissiolle tehtävän ilmoituksen jälkeen suunnitelluista muutoksista ennen 11 artiklan mukaisen lopullisen päätöksen tekemistä. Yleisölle on annettava yleisluontoista palautetta tehdystä päätöksestä ja tärkeimmistä näkökohdista, joihin päätös perustuu.

[96.] Olisi otettava huomioon, että tämän perusteen mukaisen yleisön mahdollisuuden esittää huomautuksia kansalliseen jakosuunnitelmaan katsotaan olevan toinen julkinen kuuleminen. Direktiivin [2003/87] 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti ensimmäisessä julkisessa kuulemisessa esitetyt yleisön huomautukset olisi asiaankuuluvin osin pitänyt ottaa huomioon kansallisessa jakosuunnitelmassa ennen kuin suunnitelmasta ilmoitetaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Jotta yleisön osallistuminen (kuuleminen ja huomautusten huomioon ottaminen) olisi kokonaisuudessaan tehokasta, ensimmäinen julkinen kuuleminen on erityisen tärkeä. Tämän perusteen yhteydessä esitettäviä sääntöjä olisi sovellettava myös ensimmäiseen kuulemiseen.

Jäsenvaltion olisi ilmoitettava komissiolle kaikista kansalliseen jakosuunnitelmaan sen julkaisemisen ja komissiolle tehdyn ilmoituksen jälkeen suunniteltuista muutoksista ennen [direktiivin 2003/87] 11 artiklan mukaisen lopullisen päätöksen tekemistä.”

18 Liitteessä III olevassa perusteessa 10 todetaan, että ”[kansalliseen jako]suunnitelmaan on sisällyttävä luettelo tämän direktiivin kattamista laitoksista ja päästöoikeuksista, jotka niille kullekin aiotaan myöntää”.

19 Kyseisen perusteen 10 osalta komission ohjeiden [100–103] kohdassa todetaan seuraavaa:

”[97.] Tämän perusteen mukaan kansallisen jakosuunnitelman on oltava avoin. Tämä tarkoittaa, että päästöoikeuksien laitoskohtaiset määrät on julkistettava ja saatettava siten yleisön nähtäville, kun [kansallinen jakosuunnitelma] toimitetaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille.

– –

[98.] Jäsenvaltion katsotaan täyttävän tämän perusteen, jos se on noudattanut kaikkien direktiivin [2003/87] soveltamisalaan kuuluvien laitosten luetteloimista koskevaa velvoitetta. – –

– –

[100.] Jäsenvaltion on ilmoitettava kullekin laitokselle myönnettäväksi aiottujen päästöoikeuksien kokonaismäärä ja mainittava kullekin laitokselle [direktiivin 2003/87] 11 artiklan 4 kohdan mukaisesti kunkin vuoden aikana myönnettävä määrä.”

20 Komission ohjeiden 60–74 kohdan mukaan jäsenvaltio voi luoda päästöoikeuksien reservin (jäljempänä reservi), josta päästöoikeuksia jaetaan ilmaiseksi erityisesti uusille osallistujille noudattaen objektiivisia ja avoimia sääntöjä ja menettelyjä. Kansallisessa jakosuunnitelmassa on ilmoitettava reservin koko verrattuna päästöoikeuksien kokonaismäärään.

21 Direktiivin 2003/87 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, että päästöoikeuksia voidaan siirtää luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden välillä yhteisössä tai kolmansissa maissa oleville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille. Direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohdan mukaan kunkin laitoksen toiminnanharjoittajan on palautettava joka vuosi 30 päivään huhtikuuta mennessä toimivaltaiselle viranomaiselle kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia, minkä jälkeen nämä päästöoikeudet mitätöidään.

22 Direktiivin 2003/87 29 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat – – tehdä hakemuksen komissiolle lisäpäästöoikeuksien myöntämisestä tietyille laitoksille ylivoimaisen esteen tapauksissa. Komissio ratkaisee, onko ylivoimainen este näytetty toteen, ja jos on, se antaa kyseiselle jäsenvaltiolle luvan ei-siirtokelpoisten lisäpäästöoikeuksien myöntämiseen kyseisten laitosten toiminnanharjoittajille.”

23 Direktiivin 2003/87/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 280/2004/EY mukaisesta standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä 21.12.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2216/2004 (EUVL L 386, s. 1) 38 artiklan, jonka otsikkona on ”[ensimmäisen] kauden – – kansallista jakosuunnitelmaa koskeva taulu”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltion on ilmoitettava jokaisesta kansalliseen jakosuunnitelmaansa tehdystä korjauksesta sekä jokaisesta sen kansallista jakosuunnitelmaa koskevaan tauluun tehdystä vastaavasta korjauksesta komissiolle. Jos kansallista jakosuunnitelmaa koskevaan tauluun tehty korjaus perustuu komissiolle ilmoitettuun kansalliseen jakosuunnitelmaan, jota ei ole hylätty direktiivin 2003/87/EY 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti tai johon komissio on hyväksynyt muutoksia, ja korjaus on tehty kyseisessä kansallisessa jakosuunnitelmassa esitetyn metodologian mukaisesti tai on seurausta tietojen tarkentamisesta, komissio määrää keskusvalvojan kirjaamaan vastaavan korjauksen – – kansallista jakosuunnitelmaa koskevaan tauluun – –. Kaikissa muissa tapauksissa jäsenvaltion on ilmoitettava kansalliseen jakosuunnitelmaansa tehty korjaus komissiolle ja jos komissio ei hylkää korjausta direktiivin 2003/87/EY 9 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen, komissio määrää keskusvalvojan kirjaamaan vastaavan korjauksen – – kansallista jakosuunnitelmaa koskevaan tauluun – –.”

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

24 Saksan liittotasavalta ilmoitti 31.3.2004 komissiolle kansallisen jakosuunnitelmansa ensimmäistä jakokautta varten (jäljempänä Saksan kansallinen jakosuunnitelma) direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

25 Saksan jakosuunnitelma koostuu ”makrosuunnitelmasta” ja ”mikrosuunnitelmasta”. Makrosuunnitelma sisältää kansallisen päästöbudjetin jaon, ja sillä vahvistetaan myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärä Saksan liittotasavallalle kuuluvien päästöjen vähentämisvelvoitteiden mukaisesti. Mikrosuunnitelmassa määrätään päästöoikeuksien jaosta eri laitosten toiminnanharjoittajille ja määrätään perustettavaksi uusille osallistujille tarkoitettu päästöoikeuksien reservi.

26 Jakosuunnitelman mikrosuunnitelmaa vastaavassa osassa määrätään eri laitoksille jaettavien päätösoikeuksien määrän vahvistamiseksi kolmesta ajanjaksosta eli kolmesta erilaisesta laskutavasta laitoksen toiminnanharjoittamisen alkamispäivän mukaan.

27 Sellaisten laitosten osalta, joiden toiminta alkoi ennen 31.12.2002, maksutta myönnettävien päästöoikeuksien määrä lasketaan niiden aikaisemmin aiheuttamien hiilidioksidipäästöjen vuosittaisen keskiarvon perusteella niin sanotun grandfathering-laskumenetelmän mukaan. Jaettavien päästöoikeuksien määrä vahvistetaan kertomalla vanhat päästötiedot ”täytäntöönpanokertoimella” (Erfüllungsfaktor), joka määräytyy sen tavoitteen mukaan, joka päästövähennyksillä on saavutettava. Tämä täytäntöönpanokerroin asettuu näin ollen yleensä ykkösen alapuolelle, jotta päästöjen vähentyminen aikaisempaan päästötasoon verrattuna ja myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärän rajoittaminen lopultakin mahdollistettaisiin.

28 Sellaisten laitosten osalta, joiden toiminta alkoi 1.1.2003–31.12.2004, maksutta myönnettävien päästöoikeuksien määrä lasketaan toiminnanharjoittajien ilmoittamien, hiilidioksidipäästöjen vuosittaisia keskiarvoja koskevien tietojen perusteella. Toiminnanharjoittajan on liitettävä päästöoikeuksien jakopyyntöönsä asiantuntijalausunto laitoksen määräävistä ominaisuuksista. Sekä pyynnössä että asiantuntijalausunnossa on ilmoitettava tiedot laitoksen kapasiteetista, suunnitellusta raaka-aineiden käytöstä sekä laitoksen kapasiteetin käyttöasteesta. Näihin laitoksiin sovelletaan kahdentoista vuoden ajan täytäntöönpanokerrointa, jonka suuruus on yksi.

29 Sellaisille laitoksille, joiden toiminta alkoi 1.1.2005 jälkeen, eli ”uusille osallistujille” maksutta myönnettävien kiintiöiden määrä lasketaan vanhojen tietojen puuttuessa niin sanotun Benchmarking-laskumenetelmän mukaan eli vuosille 2005–2007 arvioidun vuosittaisen tuotantovolyymin keskiarvon, laitoksen tuotantoyksikköä kohden arvioitujen päästöjen sekä niiden kalenterivuosien määrän, joiden ajan laitoksen toimintaa oletetaan harjoitettavan jakokautena, välisen kertolaskun tulona. Ennakoidut päästöt tuotantoyksikköä kohti arvioidaan ottaen perusteeksi (benchmark) ”paras mahdollinen käytettävissä oleva tekniikka”. Näiden uusien laitosten osalta täytäntöönpanokerroin säilyy samana eli se pysyy arvossa 1 ensimmäisten 14 toiminnanharjoittamisvuoden ajan.

30 Direktiivin 2003/87 11 artiklan 4 kohdan mukaisesti Saksan jakosuunnitelmassa määrätään, että ensimmäiselle jakokaudelle jaettavat päästöoikeudet myönnetään vuotuisissa yhtä suurissa osissa viimeistään kunkin vuoden helmikuun 28. päivään mennessä.

31 Saksan jakosuunnitelmassa, sellaisena kuin se ilmoitettiin komissiolle, määrätään jaettujen päästöoikeuksien määrän jälkikäteismuutoksista seuraavissa tapauksissa:

– Laitoksen tuotantokapasiteetin käytön huomattava väheneminen ja laitoksen sulkeminen (nk. tosiasiallista sulkemista koskeva sääntö): jos laitoksen toiminnan harjoittaminen päättyy, toiminnan harjoittajan on luovutettava takaisin sille

jaetut päästöoikeudet siltä osin kuin niitä on jäänyt yli. Laitoksen toiminnan harjoittamisen katsotaan päättyneen, kun sen päästöt kyseiseltä vuodelta ovat alle 10 prosenttia viitekautena rekisteröityjen päästöjen vuotuisesta keskiarvosta. Jos päästöt ovat alle 60 prosenttia viitekautena rekisteröityjen päästöjen vuotuisesta keskiarvosta, kyseiselle vuodelle myönnettyyn päästöoikeuksien osaan tehdään jälkikäteismuutos, joka on suhteessa tuotantokapasiteetin käytön alenemiseen eli toiminta-asteeseen. Seuraavien vuosien osalta myönnetty päästöoikeuksien osa vastaa alkuperäistä jakopäätöstä, jollei jälkikäteismuutosta koskevan säännön soveltamisesta myöhemmin uudelleen muuta johdu.

– Päästöoikeuksien siirto tapauksessa, jossa laitos suljetaan ja korvataan uudella laitoksella (nk. siirtosääntö): suljetulle laitokselle jaettuja päästöoikeuksia ei oteta pois, jos toiminnanharjoittaja käynnistää uuden laitoksen kolmen kuukauden kuluessa entisen laitoksen sulkemisesta ja jos se on tätä pyytänyt. Tässä tapauksessa oikeuksia jaetaan aluksi neljän vuoden ajan suljetun laitoksen vanhojen päästöarvojen perusteella ja sen jälkeen ne lasketaan 14 vuoden ajan täytäntöönpanokertoimen 1 perusteella; tällä säännöllä on tarkoitus kannustaa toiminnanharjoittajaa sulkemaan vanhat ja tehottomat laitokset. Jos uuden laitoksen tuotantokapasiteetti on kuitenkin vähäisempi verrattuna suljettuun laitokseen, näiden kapasiteettien välisen eron katsotaan vastaavan laitoksen sulkemista ja tätä eroa vastaavaa päästöoikeuksien osaa ei enää jaeta seuraavassa päästöoikeuksien jaossa. Käänteisesti jos uuden laitoksen tuotantokapasiteetti kasvaa, sovelletaan uusia osallistujia hyödyttävää sääntöä ja niille myönnetään ylimääräisiä päästöoikeuksia, jotka kattavat lisääntyneen kapasiteetin (ks. jäljempänä neljäs luetelmakohta).

– Olemassa olevat laitokset, joiden toiminnan harjoittaminen alkoi vuonna 2003 tai 2004: näille laitoksille jaettavien päästöoikeuksien määrää mukautetaan, jos kyseisen laitoksen toimintaa harjoitettaessa tosiasiallinen tuotantovolyymi on alun perin myönnettyjen päästöoikeuksien laskemista varten ilmoitettuja volyymejä pienempi tai suurempi. Tapauksesta riippuen seuraavan vuoden

päästöoikeusosaa myönnettäessä päästöoikeuksien määrää vähennetään tai korotetaan suhteellisesti. Tuotantovolyymin kasvaessa reservistä jaetaan lisäpäästöoikeuksia.

– Uudet osallistujat, joiden toiminnan harjoittaminen alkaa 1.1.2005 jälkeen, tai olemassa olevien laitosten tuotantokapasiteetin kasvaminen: näille laitoksille jaettujen päästöoikeuksien määrää mukautetaan, jos kyseisen laitoksen toimintaa harjoitettaessa tosiasiallinen toiminta-aste on alun perin jaettujen päästöoikeuksien laskemista varten ilmoitettua astetta pienempi tai suurempi. Tapauksesta riippuen seuraavan vuoden päästöoikeusosaa myönnettäessä päästöoikeuksien määrää vähennetään tai korotetaan suhteellisesti.

– Yhteistuotantolaitokset, joissa tuotetaan samalla sähköä ja lämpöä (Kraft-Wärme-Kopplung): näille laitoksille jaetaan erityisiä päästöoikeuksia (Sonderzuteilung) ensimmäisenä jakovuotena sähköntuotannon todellisen volyymin perusteella. Niiden määrää voidaan kuitenkin korjata myöhemmin seuraavana vuonna vahvistettavan sähköntuotannon volyymin perusteella.

32 Lisäksi Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa määrätään, että päästöoikeudet, joita ei ole myönnetty tai jotka on peruutettu, siirretään reserviin. Reserviin sisältyvät päästöoikeudet ovat uusien osallistujien saatavilla. Kantaja on täsmentänyt istunnossa, että reservi oli ainoastaan Saksan alueelle sijoittautuneiden laitosten toiminnanharjoittajien saatavilla (suullisen käsittelyn pöytäkirja, s. 2).

33 Saksan toimivaltaiset viranomaiset vastasivat 8.6.2004 päivätyllä kirjeellä komission esittämiin tiettyihin kysymyksiin.

34 Saksan viranomaiset täsmensivät vastauksena näihin kysymyksiin erityisesti, että kuten Zuteilungsgesetz 2007 -nimisessä laissa (päästöoikeuksien jakamisesta ensimmäiselle jakokaudelle 26.8.2004 annettu Saksan laki; BGBl. 2004 I, s. 2211; jäljempänä jakolaki) säädetään ja toisin kuin Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa, sellaisena kuin se on ilmoitettu komissiolle, todetaan, jälkikäteismuutoksista ei missään tapauksessa saa aiheutua kyseisille laitoksille jaettujen päästöoikeuksien osuuden kasvua. Lisäksi Saksan viranomaiset huomauttivat, että yhteistuotantolaitosten osalta mahdollisuus tehdä päästöoikeuksia vähentävä jälkikäteismuutos mahdollistaa sen, että vältytään luomasta haitallisia eli ekologisesti ei-toivottuja kannustimia tämäntyyppisten laitosten toiminnanharjoittajille, joita kannustettaisiin muussa tapauksessa laskemaan sähköntuotantoastettaan; tämä mahdollisuus oli näin ollen tarpeen päästöoikeuksien ”erityistä jakoa” (Sonderzuteilung) koskevan säännön perusteltavuuden voimassa pysyttämiseksi. Vaikka tällainen tuotannon lasku saisi aikaan päästöjen vähenemisen samoin kuin vähentyneen päästöoikeuksien kysynnän päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä, se johtaa tavallisesti järjestelmän ulkopuolisten päästöjen lisääntymiseen.

35 Kuten Saksan viranomaiset ovat selostaneet (ks. edellä 34 kohta), jakolaissa säädetään ainoastaan päästöoikeuksia vähentävistä jälkikäteismuutoksista. Näistä säädetään jakolain säännöksissä eli 7 §:n 9 momentissa (olemassa oleville laitoksille aikaisempien tietojen perusteella jaettavat päästöoikeudet), 8 §:n 4 momentissa (olemassa oleville laitoksille ilmoitettujen päästöjen perusteella jaettavat päästöoikeudet), 9 §:n 1 ja 4 momentissa (laitosten sulkeminen), 10 §:n 2 ja 4 momentissa (uusille laitoksille korvaavina laitoksina jaettavat päästöoikeudet), 11 §:n 5 momentissa, luettuna yhdessä 8 §:n 4 momentin kanssa (uusille osallistujille jaettavat päästöoikeudet), sekä 14 §:n 5 momentissa (yhteistuotantolaitoksille jaettavat erityiset päästöoikeudet). Jakolain 6 §:n 2 momentissa säädetään, että päästöoikeudet, jotka on peruutettu edellä viitattujen säännösten nojalla, siirretään reserviin.

36 Komissio hylkäsi 7.7.2004 tehdyllä komission päätöksellä K(2004) 2515/2 lopullinen (jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös), joka koskee Saksan kansallista jakosuunnitelmaa sellaisena kuin kantaja ilmoitti sen ja joka on tehty direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan perusteella, Saksan kansallisen jakosuunnitelman siltä osin kuin siinä määrätään tietyistä päästöoikeuksien jaon jälkikäteismuutoksista, ja se totesi niiden olevan yhteensopimattomia direktiivin 2003/87 liitteessä III olevien perusteiden 5 ja 10 kanssa (kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artikla) ja vaati kantajaa poistamaan ne (kanteen kohteena olevan päätöksen 2 artikla). Komissio jätti kuitenkin kantajalle mahdollisuuden jakaa päästöoikeuksia ennen kyseisen päätöksen 2 artiklassa edellytettyjen muutosten toteuttamista (kanteen kohteena olevan päätöksen 3 artiklan 4 kohta). Kyseessä olivat jälkikäteismuutokset, jotka oli tarkoitettu seuraavia tahoja varten:

– uudet osallistujat (kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan a kohta)

– uudet laitokset, joita hyödynnetään suljetulle laitokselle jaettujen päästöoikeuksien siirtämisen seurauksena (kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan b kohta)

– laitokset, joiden tuotantokapasiteetin käyttö on alun perin odotettua vähäisempää (kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan c kohdan ensimmäinen vaihtoehto)

– laitokset, joiden vuotuiset päästöt ovat alle 40 prosenttia viiteajanjakson päästöistä (kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan c kohdan toinen vaihtoehto)

– yhteistuotantolaitokset, joissa tuotetaan viiteajanjaksona rekisteröityä vähemmän energiaa (kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan c kohdan kolmas vaihtoehto).

37 Komissio toteaa kanteen kohteena olevan päätöksen neljännessä perustelukappaleessa, että uusiin osallistujiin sovellettavat jälkikäteismuutokset ovat ristiriidassa direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 kanssa, koska niille myönnetään perusteeton etuus verrattuna sellaisten laitosten toiminnanharjoittajiin, joihin sovelletaan jo Saksan jakosuunnitelmaa ja joiden osalta tällaiset muutokset eivät ole sallittuja ensimmäisen jakokauden aikana.

38 Komissio toteaa kanteen kohteena olevan päätöksen viidennessä perustelukappaleessa, että sellaiselle uudelle laitokselle, jota hyödynnetään vanhan laitoksen sulkemisen seurauksena, jaettujen päästöoikeuksien määrän muutokset ovat yhteensopimattomia direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 kanssa; tuon perusteen mukaan direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna päästökauppakautena kansallisessa jakosuunnitelmassa luetelluille eri laitoksille jaettavien päästöoikeuksien määrä on määritettävä etukäteen.

39 Komissio toteaa kanteen kohteena olevan päätöksen kuudennessa perustelukappaleessa, että direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 kanssa yhteensopimattomia ovat myös seuraavia tahoja varten tarkoitetut muutokset: a) laitokset, joiden tuotantokapasiteetin käyttö on alun perin odotettua vähäisempää; b) laitokset, joiden vuosittaiset päästöt ovat alle 40 prosenttia viitekauden päästöistä, sekä c) yhteistuotantolaitokset, jotka tuottavat viitekautena rekisteröityä energiaa vähemmän energiaa.

40 Komissio on täsmentänyt istunnossa, että toinen vaihtoehto kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan c kohdassa ja kuudennessa perustelukappaleessa (ks. edellä 39 kohdan b kohta) koski tosiasiallisesti laitoksia, joiden vuotuiset päästöt olivat alle 60 prosenttia viitekautena rekisteröidyistä päästöistä, ja että kyseisessä päätöksessä mainittu 40 prosenttia johtui virheestä (suullisen käsittelyn pöytäkirja, s. 2).

41 Komission 7. heinäkuuta 2004 tekemistä päätöksistä, jotka koskevat Itävallan [tasavallan], Tanskan [kuningaskunnan], Saksan [liittotasavallan], Irlannin, Alankomaiden [kuningaskunnan], Slovenian [tasavallan], Ruotsin [kuningaskunnan] ja [Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin] yhdistyneen kuningaskunnan direktiivin 2003/87/EY mukaisesti esittämiä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisia jakosuunnitelmia, 7.7.2004 annetun komission tiedonannon KOM(2004) 500 lopullinen neuvostolle ja Euroopan parlamentille (jäljempänä 7.7.2004 annettu komission tiedonanto) 3.2 kohdassa todetaan päästöoikeuksien jaon jälkikäteismuutoksista seuraavaa:

”Direktiivin [2003/87] 11 artiklan sekä liitteessä III olevan vaatimuksen 10 mukaan jäsenvaltioiden on etukäteen (ennen päästökauppakauden alkua) päätettävä myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle jaettavista määristä. Tätä päätöstä ei saa muuttaa jälkikäteen eikä päästöoikeuksia saa jakaa uudelleen siten, että yksittäisille toiminnanharjoittajille jaettuja määriä lisättäisiin tai pienennettäisiin valtion päätöksellä tai ennalta vahvistetun säännön perusteella. Direktiivissä [2003/87] säädetään erikseen jälkikäteismuutosten sallimisesta sellaisissa tapauksissa, joissa on kysymys ylivoimaisesta esteestä. Tällöin sovelletaan 29 artiklassa säädettyä menettelyä. Lisäksi:

– suunniteltua päästöoikeuksien jakoa voidaan korjata tietojen laatuun liittyvistä syistä milloin tahansa ennen kuin 11 artiklan 1 kohdan mukainen jakopäätös tehdään,

– direktiivi ei sulje pois sellaista vaihtoehtoa, että laitoksen lopettaessa toimintansa päästökauppakauden aikana jäsenvaltio voi päättää, ettei toiminnanharjoittajaa, jolle myönnetään päästöoikeuksia, enää ole olemassa, ja

– jos päästöoikeuksia jaetaan uusille osallistujille niitä varten muodostetusta reservistä, kunkin uuden osallistujan saamasta täsmällisestä päästöoikeuksien määrästä päätetään sen jälkeen kun 11 artiklan 1 kohdan mukainen jakopäätös on tehty.

Direktiivin liitteen III vaatimus 10 edellyttää, että olemassa oleville laitoksille myönnettävät päästöoikeuksien määrät mainitaan [kansallisessa jako]suunnitelmassa ennen päästökauppakauden alkamista. Komissio on arvioinut jälkikäteismuutosten hyväksyttävyyttä riippumatta siitä, voidaanko kaavaillun muutoksen tai sen laajuuden katsoa johtuvan siitä toiminnanharjoittajasta, jonka päästöoikeuksien määrää on tarkoitus muuttaa päästökauppakauden aikana, vai ei.

Vaatimuksen 5 perusteella sama periaate pätee myös uusiin osallistujiin. Kun jäsenvaltio on päästökauppakauden aikana tehnyt lopullisen päätöksen päästöoikeuksien määrästä, joka myönnetään uudelle osallistujalle uusien osallistujien reservistä, se ei saa enää muuttaa tätä päätöstä. Jos uusiin osallistujiin sovellettaisiin periaatetta, jota ei hyväksytä olemassa olevien laitosten osalta, voitaisiin perusteettomasti suosia tai syrjiä joitakin yrityksiä.

Jälkikäteismuutokset aiheuttaisivat epävarmuutta toiminnanharjoittajien keskuudessa ja olisivat haitallisia investointipäätösten ja päästökauppamarkkinoiden kannalta. Niiden käyttö merkitsisi sitä, että markkinoilla käytettävissä olevia tehokkaampia ratkaisuja korvattaisiin hankalasti toteutettavissa olevilla hallinnollisilla prosesseilla. Myös päästöoikeuksien jälkikäteiset pienennykset, joilla voitaisiin katsoa olevan hyödyllisiä ympäristövaikutuksia, ovat haitallisia sen varmuuden kannalta, jota yritykset tarvitsevat, jotta ne tekisivät päästöjen vähennyksiin johtavia investointeja.

Komissio katsoo, että Saksan ja Itävallan [kansallisissa jako]suunnitelmissa kaavaillut muutokset ovat ristiriidassa vaatimuksen 5 ja/tai vaatimuksen 10 kanssa.

Saksan [kansallisen jako]suunnitelman osalta komissio katsoo, että suunnitelma on ristiriidassa vaatimuksen 10 kanssa, koska Saksan [liittotasavallan] aikomuksena on muuttaa tai mahdollisesti muuttaa laitoskohtaisesti myönnettyjä määriä

[ensimmäisen jako]kauden – – aikana, jos i) kapasiteetin käyttöaste pienenee olemassa olevissa laitoksissa, jotka ovat aloittaneet toimintansa 1. tammikuuta 2003 jälkeen; ii) olemassa olevien laitosten vuotuiset päästömäärät ovat alle 40 prosenttia perusajanjakson päästömääristä; iii) olemassa olevat laitokset saavat lisää päästöoikeuksia käytöstä poistetulle laitokselle tarkoitettujen oikeuksien siirtämisen myötä; iv) olemassa olevat laitokset tai uudet osallistujat, jotka ovat saaneet päästöoikeuksien jaossa bonusta, koska ne käyttävät sähkön ja lämmön yhteistuotantoa, tuottavat vähemmän sähköä yhteistuotannon avulla kuin vertailuajanjakson aikana. Saksan [liittotasavallan] aie, joka koskee uusille osallistujille myönnettyjen päästöoikeuksien mahdollista muuttamista, on puolestaan ristiriidassa vaatimuksen 5 kanssa. Kyseisessä vaatimuksessa edellytetään perustamissopimuksen mukaisesti, ettei ketään syrjitä. Jälkikäteismuutoksilla syrjittäisiin uusia osallistujia suhteessa muihin laitoksiin, joiden osalta direktiivi [2003/87] ei salli jälkikäteen tehtäviä päästöoikeuksien muutoksia.

_ –”

42 Kantaja on nostanut nyt käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 20.9.2004 jättämällään kannekirjelmällä.

43 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 14 artiklan nojalla ja kolmannen jaoston ehdotuksesta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti asianosaisia kuultuaan siirtää asian työjärjestyksen 51 artiklan mukaisesti laajennetun ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi.

44 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu kolmas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn, ja se kehotti työjärjestyksen 64 artiklassa määrättyjen prosessinjohtotoimien yhteydessä

asianosaisia vastaamaan kirjallisiin kysymyksiin ja komissiota toimittamaan tietyn asiakirjan ennen istuntoa. Asianosaiset vastasivat näihin kysymyksiin ja komissio toimitti kyseisen asiakirjan asetetuissa määräajoissa.

45 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 21.6.2006 pidetyssä istunnossa.

46 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan

– kumoaa kyseisen päätöksen 2 artiklan a kohdan siltä osin kuin siinä määrätään kantaja tekemään tietyt muutokset Saksan jakosuunnitelmaan ja antamaan nämä tiedoksi

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

47 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

I *Alustava huomautus*

48 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi kolmeen kanneperusteeseen eli ensinnäkin direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä saman direktiivin liitteen III kanssa, rikkomiseen, toiseksi EY 176 artiklan rikkomiseen ja kolmanneksi EY 253 artiklassa määrätyn perusteluvelvollisuuden rikkomiseen kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan a kohdan ja 2 artiklan a kohdan osalta.

II *Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä saman direktiivin liitteen III kanssa, rikkomista*

A *Asianosaisten lausumat*

1. Kantajan väitteet

a) Alustava huomautus

49 Kantaja riitauttaa ensimmäisessä kanneperusteessaan komission kanteen kohteena olevassa päätöksessä tekemät toteamukset, joiden mukaan Saksan kansallisessa

jakosuunnitelmassa määrätyt päästöoikeuksien jaon jälkikäteismuutokset ovat yhteensopimattomia direktiivin 2003/87 liitteessä III olevien perusteiden 5 ja 10 kanssa. Nämä toteamukset ovat sen mukaan ristiriidassa direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan kanssa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteen III kanssa, sillä näissä säännöksissä ei kielletä jäsenvaltioita tekemästä jälkikäteismuutoksia. Kantaja katsoo, että komission näkemyksellä estetään jäsenvaltioita täytäntöönpanemasta tosiasiallisesti direktiiviä 2003/87 ja erityisesti sen liitteessä III lueteltuja perusteita.

b) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 noudattaminen

50 Kantaja väittää, että kanteen kohteena oleva päätös on yhteensopimaton direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 kanssa, koska siinä ei oteta huomioon sen sanamuotoa eikä normatiivista asiayhteyttä. Kantaja toteaa erityisesti, että kyseisestä perusteesta ei voida päätellä, että kansallisessa jakosuunnitelmassa luetelluille eri laitoksille direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulle kaudelle jaettavien päästöoikeuksien määrä on vahvistettava etukäteen (kanteen kohteena olevan päätöksen viides perustelukappale).

51 Kantajan mukaan direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 sanamuodossa ei kielletä tekemästä jälkikäteismuutoksia silloin, kun osoittautuu, että tietyt päästöoikeuksien jaot perustuvat toiminnanharjoittajan virheellisiin arvioihin. Se muistuttaa tämän osalta, että kyseisen perusteen mukaan kansalliseen jakosuunnitelmaan on sisällyttävä luettelo direktiivin 2003/87 kattamista laitoksista ja päästöoikeuksista, jotka niille kullekin ”aiotaan myöntää”. Tästä seuraa sen mukaan, että tässä luettelossa mainitut päästöoikeuksien määrät kuvastavat vain niitä määriä, jotka jäsenvaltiot ”aikovat” jakaa direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kantajan mukaan direktiivin 2003/87 saksankielisestä versiosta tai muistakaan kieliversioista ei käy ilmi, että kansallisessa jakosuunnitelmassa mainituilla laitoksilla on oikeus saada täsmälleen komissiolle ilmoitettu päästöoikeusmäärä.

52 Kantajan mukaan direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 normatiivisen asiayhteyden osalta direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kansallisesta jakosuunnitelmasta on ainoastaan käytävä ilmi ”päästöoikeuksien kokonaismäärä, jonka jäsenvaltio aikoo kyseiseksi kaudeksi myöntää, sekä se, miten sen on tarkoitus nämä oikeudet jakaa”. Samoin kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdasta käy ilmi, että yksilölliset päästöoikeudet jaetaan vasta, kun yleisö on voinut osallistua menettelyyn ja kun kansallinen jakosuunnitelma on annettu komissiolle ja muille jäsenvaltioille tiedoksi. Näin ollen jottei tätä tiedonantoa ja tätä osallistumista tehtäisi täysin tarkoituksettomiksi, on yhtäältä niiden päästöoikeuksien määrän, jotka jäsenvaltio ”aikoo jakaa” direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 mukaisesti, ja toisaalta kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti todella jaetun määrän, jonka ”on perustuttava – – kansalliseen jakosuunnitelmaan”, välillä pakostakin voitava olla jokin ero. Näin ollen komission väite, jonka mukaan direktiivin 2003/87 liitteessä III olevassa perusteessa 10 kielletään jäsenvaltioita tekemästä mitään jälkikäteismuutoksia kansallisessa jakosuunnitelmassa ilmoitettuihin päästöoikeusmääriin, on virheellinen. Kantaja toteaa lisäksi, että komission näkemys on myös ristiriidassa asetuksen N:o 2216/2004 38 artiklan 2 kohdan kanssa; tuossa säännöksessä sallitaan jakopäätösten päästöoikeuksia vähentävät jälkikäteismuutokset ilman erityisiä tarkastuksia, mikäli nämä muutokset perustuvat tarkempiin tietoihin tai ne ovat kansallisessa jakosuunnitelmassa määrättyjen menetelmien mukaisia.

53 Kantaja toteaa direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 teleologisesta tulkinnasta, että kuten komissio on itse todennut ohjeissaan, tämän perusteen tavoitteena on taata kansallisen jakosuunnitelman avoimuus, jotta yritykset, yleisö, komissio ja muut jäsenvaltiot voisivat ottaa kantaa niihin päästöoikeusmääriin, jotka jäsenvaltio aikoo jakaa (komission ohjeet, s. 23). Tätä tulkintaa tukee kantajan mukaan perustelu, joka esitettiin direktiivin 2003/87 valmisteluvaiheessa kyseistä perustetta annettaessa ja jonka mukaan on tärkeää ”voida saada tietoja, jotka ilmentävät ja kuvaavat määrällisesti päästöoikeuksilla käytävän kaupan tilannetta” (Euroopan parlamentin ympäristöasioiden, kansanterveyden ja kuluttajapolitiikan valiokunta, istunnon pöytäkirja A5-0303/2002, I, s. 48, tarkistus 73). Kantaja päättelee tästä, että direktiivin 2003/87 liitteessä III olevaan perusteeseen 10 sisältyy vain muodollinen edellytys, jonka mukaan jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle

kansallinen jakosuunnitelma, johon sisältyy luettelo direktiivin kattamista laitoksista ja arvioiduista yksilöllisistä päästöoikeuksista, jotka se aikoo myöntää niille kullekin. Kantaja toteaa lopuksi, että komissio ei itsekään ole esittänyt ohjeissaan tämän osalta lisäedellytyksiä (komission ohjeet, s. 23 ja 24).

c) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 noudattaminen

54 Kantaja väittää, että toisin kuin komissio katsoo, Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa määrätyt jälkikäteismuutokset ovat myös yhteensopivia direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 kanssa; tuossa perusteessa todetaan, että perustamissopimuksen vaatimusten mukaisesti kansallinen jakosuunnitelma ei saa suosia aiheettomasti tiettyjä yrityksiä tai toimintoja. Kantaja täsmentää tämän osalta, että käänteisesti, jos jäsenvaltiot eivät voisi peruuttaa päästöoikeuksia siitä huolimatta, että ne perustuisivat virheellisiin tai liiallisiin tuotantoa koskeviin arvioihin, esimerkiksi uusien osallistujien tapauksessa, kyseinen toiminnanharjoittaja saisi perusteetonta kilpailuetua sillä perusteella, että se voisi myydä voitollisesti ylimääräiset päästöoikeudet markkinoilla, ja että tästä seuraisi käänteisesti perusteettomia haittoja muiden toiminnanharjoittajien kilpailulle. Tällaisessa tapauksessa päästöoikeuksia vähentävät jälkikäteismuutokset ovat asianmukainen ja välttämätön keino estää tällaisia kilpailunvääristymiä, jotka ovat perusteen 5 vastaisia, ja niillä tasoitetaan samalla se etu, jota uudet osallistujat saavat siitä, että niille tulevat päästöoikeudet jaetaan niiden omiin laskelmiin perustuvan tuotantokapasiteetin käyttöasteen perusteella.

55 Kantaja toteaa lisäksi, että mikäli tällaista mahdollisuutta tehdä jälkikäteismuutoksia liiallisten päästöoikeusmäärien välttämiseksi ei olisi, se ei voisi täyttää sille direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 1 nojalla kuuluvaa velvollisuutta, jonka mukaan sen on valvottava, että jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä ei ylitä kyseisessä liitteessä olevien perusteiden tinkimättömäksi soveltamiseksi todennäköisesti tarvittavaa määrää. Se katsoo, että tältä osin komissio jättää huomiotta päästöoikeuksia vähentävien jälkikäteismuutosten ja päästöoikeuksia lisäävien jälkikäteismuutosten

välisen olennaisen eron. Vaikka viimeksi mainitut ovat yhteensopimattomia direktiivin 2003/87 liitteen III kanssa siltä osin kuin ne saisivat aikaan jaettavan kokonaismäärän ylittymisen (peruste 1), päästöoikeuksia vähentävillä jälkikäteiskorjauksilla ei rikota mitään merkityksellistä perustetta. Päinvastoin direktiivin 2003/87 perusteissa 1 ja 5 edellytetään, että yli jääneet päästöoikeudet peruutetaan yksittäisissä ja perustelluissa tapauksissa.

56 Lopuksi kantaja riitauttaa komission väitteen, jonka mukaan mahdollisuus tehdä jälkikäteismuutoksia on omiaan heikentämään niiden ennakkotarkastusten täsmällisyyttä ja nopeutta, jotka toiminnanharjoittajien päästöoikeuksien alun perin tapahtuvaa jakoa varten esittämistä laskelmista ja arvioista on tehtävä. Kantajan mukaan vaikka oletettaisiinkin, että arviot perustuvat parhaaseen mahdolliseen arvioon tuotantokapasiteetin tulevasta käytöstä, nämä ennusteet eivät voi olla täysin varmoja. Riski siitä, että voidaan jakaa liiallisia päästöoikeuksia, jotka siis ylittävät kyseisen toiminnanharjoittajan todelliset tarpeet, edellyttää näin ollen jälkikäteismuutosten tekemistä. Lisäksi alkuperäiset arvioinnit pitäisi tarkastaa niin huolellisesti ja täydellisesti kuin mahdollista, koska alun perin myönnetty liiallinen päästöoikeusmäärä saattaisi johtaa siihen, että muille toiminnanharjoittajille myönnettäisiin riittämättömästi päästöoikeuksia.

d) Komissiolle direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan nojalla, luettuna yhdessä saman direktiivin liitteen III kanssa, kuuluvan valvontavallan laajuus sekä kyseisessä direktiivissä jäsenvaltioille jätetty toimintamarginaali

57 Kantaja asettaa yleisesti kyseenalaiseksi komission valvontavallan laajuuden kansallisen jakosuunnitelman osalta. Kantaja täsmentää, että direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdassa rajoitetaan komission valvontavalta siihen, että se tutkii kansallisen jakosuunnitelman ainoastaan liitteeseen III sisältyvien perusteiden ja kyseisen direktiivin 10 artiklan säännösten perusteella. Näin ollen kansallisen jakosuunnitelman hylkääminen on mahdollista vain siltä osin kuin se on yhteensopimaton mainittujen

perusteiden ja säännösten kanssa. Se huomauttaa erityisesti, että perustetta 10 ei voida tulkita laajasti direktiivin 2003/87 yleisen asiayhteyden tai yleisen järjestelmän valossa. Mikäli komissio aikoisi riitauttaa kansalliset jakosäännöt muiden näkemysten perusteella, sen pitäisi harjoittaa valvontaa koskevaa yleistä toimivaltaansa, josta määrätään EY 211 ja EY 226 artiklassa.

58 Lisäksi kantaja katsoo, ettei direktiivissä 2003/87 tai sen 9 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä saman direktiivin liitteen III kanssa, kielletä tekemästä jälkikäteismuutoksia, vaan nämä on jätetty jäsenvaltioiden vapaaseen harkintaan. Päinvastoin tällaisen mahdollisuuden poissulkeminen yksittäistapauksissa tarkoittaisi, ettei kantaja voisi enää noudattaa tehokkaalla tavalla liitteessä III lueteltuja perusteita. Lisäksi direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaisesti jäsenvaltiot voivat määrätä kansallisessa jakosuunnitelmassaan liitteessä III lueteltujen perusteiden lisäksi ylimääräisistä perusteista, mikäli nämä ovat objektiivisia ja avoimia. Kantajan mukaan kaikki Saksan kansallisen jakosuunnitelman jälkikäteismuutokset täyttävät nämä objektiivisuutta ja avoimuutta koskevat edellytykset, koska toiminnanharjoittajille ilmoitetaan jo päästöoikeuksien jakohetkellä, millä edellytyksillä ja missä määrin ne voidaan peruuttaa.

59 Kantaja riitauttaa myös sen, että direktiivin 2003/87 29 artiklasta voitaisiin johtaa päästöoikeuksia vähentäviä jälkikäteismuutoksia koskeva yleinen kielto, koska tässä säännöksessä säädetään sen mukaan ainoastaan poikkeustapauksissa mahdollisuudesta myöntää lisäpäästöoikeuksia ylivoimaisen esteen tapauksissa. Direktiivin 2003/87 29 artiklan tavoitteena on näin ollen rajoittaa tiukasti päästökauppojen alusta alkaen sitä, että jäsenvaltiot myöntävät lisäpäästöoikeuksia eli tekevät päästöoikeuksia lisääviä jälkikäteismuutoksia, jotta vältettäisiin se, että jäsenvaltiossa jaettujen päästöoikeuksien kokonaismäärä kasvaa. Sitä vastoin tämä säännös ei koske millään tavalla käänteistä tilanne, jossa tehdään päästöoikeuksia vähentäviä jälkikäteismuutoksia.

60 Kantaja päättelee tästä, että Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa määrätyt jälkikäteismuutokset ovat yhteensopivia sekä direktiivin 2003/87 tavoitteiden että sanamuodon kanssa.

e) Komission esittämät taloudelliset argumentit

61 Kantaja toteaa, että toisin kuin komissio on väittänyt, sen näkemystä tukevat direktiivin 2003/87 sekä ekologiset että taloudelliset tavoitteet eli kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti (direktiivin 2003/87 1 artikla), sen varmistaminen, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny, ja kilpailuolosuhteiden säilyttäminen (direktiivin 2003/87 seitsemäs perustelukappale) sekä mahdollisuuksien vähentää päästöjä teollisuusprosessien osalta huomioon ottaminen (direktiivin 2003/87 kahdeksas perustelukappale).

62 Kantajan mukaan komission vastustamilla päästöoikeuksia vähentävillä jälkikäteismuutoksilla pyritään estämään kilpailun vääristymiä sisämarkkinoilla korjaamalla kilpailijoille haitallisia väärinkäytöksiä ja liikaa myönnettyjä päästöoikeusmääriä. Niiden avulla on lisäksi mahdollista korjata virheellisiä arvioita sekä näistä arvioista poikkeavia tuotannon laskuja, ja yhteistuotantolaitosten tapauksessa niiden avulla on mahdollista korjata seuraukset, jotka liittyvät erityisten päästöoikeuksien liialliseen käyttöön, mikä on vastoin niiden ympäristöön liittyvää tavoitetta.

63 Tässä yhteydessä kantaja riitauttaa komission väitteen, jonka mukaan jälkikäteismuutokset ovat haitallisia sen varmuuden kannalta, jota yritykset tarvitsevat, jotta ne tekisivät päästöjen vähennyksiin johtavia investointeja (7.7.2004 annettu komission tiedonanto, s. 8). Nämä muutokset eivät ole riippuvaisia päästöjen vähennyksistä vaan laitoksen todellisesta tuotannosta, mikäli tämä olisi arvioitua tuotantoa vähäisempää. Kantajan mukaan jälkikäteismuutokset päinvastoin helpottavat markkinoiden tehokasta toimintaa ja lisäävät sellaisten investointien varmuutta, joilla on esimerkiksi tarkoitus korvata suuren määrän hiilidioksidia tuottavat polttoaineet. Niiden avulla toiminnanharjoittajan päätös myydä tai ostaa päästöoikeuksia riippuisi laitoksen tehokkuudesta ja käyttämättömät päästöoikeudet vapautuisivat uusille laitoksille. Sen mukaan myös se komission väite on virheellinen, jonka mukaan jälkikäteismuutokset ja päästöoikeuksien palauttaminen reserviin vaikuttavat uusien

osallistujien investointipäätöksiin, kun otetaan huomioon viimeksi mainituilla oleva täysi varmuus investoinneista kansallisessa jakosuunnitelmassa ja jakolain 6 §:n 3 momentissa valtiolle asetetun päästöoikeuksien ostovelvollisuuden johdosta. Sen tavoitteena, että reserviä kasvatetaan palautetuilla päästöoikeuksilla näiden muutosten avulla, on lisäksi välttää se, että tästä ostovelvollisuudesta ei tule liian merkittävä.

64 Komission väitteestä, jonka mukaan jälkikäteismuutokset eivät ole välttämättömiä väärinkäytösten ja virheellisten arvioiden estämiseksi ja jonka mukaan virheellisten tietojen korjaamisen on tapahduttava ennen jakopäätöstä, kantaja huomauttaa, että näiden arvioiden virheellisyys käy ilmi vasta tämän päätöksen jälkeen eli todellisen tuotannon ja alun perin arvioidun tuotannon välisen vertailun perusteella. Tällaisessa tilanteessa jälkikäteismuutos on sen mukaan ainoa keino välttää tästä seuraava liiallisten päästöoikeusmäärien riski, ja se on näin ollen ainoa keino välttää päästöoikeuksien kaupan järjestelmän asianmukaisen toiminnan vaarantuminen. Sen mukaan myöskään direktiivissä 2003/87 ei tehdä tämän osalta erottelua toiminnanharjoittajan tekemän virheen vakavuuden mukaan. Tästä seuraa sen mukaan, että myös huolimattomuudesta johtuvat arviointivirheet olisi korjattava jälkikäteen ja että toisin kuin komissio väittää, tahallisten väärinkäytösten torjuntaa koskeva kansallinen lainsäädäntö ei riitä tähän tarkoitukseen.

65 Kantaja toteaa lisäksi, että ainoa toimenpide, jota komissio pitää kanteen kohteena olevassa päätöksessä laillisena eli päästöoikeuksien peruuttaminen laitoksen toiminnan lakkauttamisen vuoksi on yhtä lailla jälkikäteismuutos. Se riitauttaa tämän osalta komission väitteen, jonka mukaan laitoksen toiminnan lakatessa laitos lakkaa olemasta ja näin ollen myös toiminnanharjoittaja. Ensinnäkään toiminnanharjoittajan juridinen olemassaolo ei lakkaa pelkästään laitoksen sulkemisen perusteella. Toiseksi Saksan ympäristölainsäädännössä asetetaan toiminnanharjoittajille merkittäviä ylläpitovelvoitteita myös laitoksen lopetettua toimintansa (Nachsorgepflichten). Näissä olosuhteissa toiminnanharjoittaja voisi hyötyä sellaisten päästöoikeuksien luovutuksesta, joita se ei enää tarvitse. Näin ollen laitoksen toiminnan lakkaamisen yhteydessä tehtävä päästöoikeuksien peruuttaminen, mitä komissio ei ole kyseenalaistanut, on todellisuudessa päästöoikeuksia vähentävä jälkikäteismuutos.

2. Komission väitteet

a) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevien perusteiden ulottuvuus komission kyseisen direktiivin 9 artiklan 3 kohdan nojalla harjoittamassa valvonnassa

66 Komissio katsoo, että sen direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohtaan perustuva valta valvoa kansallisia jakosuunnitelmia koskee erityisesti kyseisen direktiivin liitteessä III lueteltuja perusteita, joita on luettava yhdessä kyseisen direktiivin yleisen asiayhteyden ja sen koko järjestelmän valossa. Komission mukaan riidan kohteena on kanteen kohteena olevan päätöksen yhteensopivuus kyseisen direktiivin ja erityisesti sen liitteessä III lueteltujen perusteiden kanssa; kyseisten perusteiden yleisenä tavoitteena on tarjota toiminnanharjoittajille selvien ja kiinteiden päästöoikeuksien perusteella taloudellinen kannustin niiden päästöjen vähentämiseksi. Kanteen kohteena oleva päätös on lainmukainen, jos sen kohteena oleva kansallinen jakosuunnitelma ei ole yhteensopiva näiden perusteiden kanssa. Näin ollen näiden perusteiden ulottuvuus on ratkaiseva kanteen kohteena olevan päätöksen ja kansallisen jakosuunnitelman lainmukaisuudelle.

b) Saksan kansallisen jakosuunnitelman yhteensopivuus direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 kanssa

67 Komissio katsoo, että vaikka jälkikäteismuutos toteutettaisiin etukäteen vahvistettujen sääntöjen mukaisesti, se ei ole yhteensopiva perusteen 10 kanssa, sellaisena kuin sitä on tulkittava direktiivin 2003/87 9 ja 11 artiklan yleisessä asiayhteydessä. Se katsoo, ettei tällaista muutosta voida enää tehdä sen jälkeen, kun jakopäätös on tehty kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tämä johtuu sen mukaan siitä, että jaetut päästöoikeudet on myönnettävä toiminnanharjoittajille (11 artiklan 4 kohta) ja että päästöoikeuksia voidaan siirtää yhteisössä (12 artiklan 1 kohta). Komissio täsmentää, että direktiivin yleinen tavoite, joka on tarjota

toiminnanharjoittajille etukäteen määritettyjen päästöoikeuksien perusteella taloudellinen kannustin niiden päästöjen vähentämiseksi, toteutuu täysimääräisesti jakopäätöksen tekohetkestä lukien.

68 Kantajan väitteestä, jonka mukaan on tarpeen estää väärinkäytökset ja virheelliset arviot, komissio huomauttaa ensinnäkin, että virheelliset tiedot on yhä mahdollista korjata ennen kuin jakopäätös tehdään direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Se toteaa lisäksi, että tietyt riskit ja tietty virhemarginaali – esimerkiksi kun kyseessä ovat arviot, jotka uusien osallistujien on tehtävä – ovat ominaisia kantajan valitseman kaltaiselle järjestelmälle, eikä näillä voida oikeuttaa direktiivin 2003/87 säännösten noudattamatta jättämistä. Lisäksi kantajaa lukuun ottamatta vain hyvin pieni määrä jäsenvaltioita katsoo tai katsoi aluksi, etteivät ne voi luopua jälkikäteismuutoksista. Komissio toteaa, että joka tapauksessa jäsenvaltioissa on yleisiä säännöksiä, joilla on tarkoitus torjua tahallisia väärinkäytöksiä.

69 Komissio toteaa kantajan väitteestä, jonka mukaan päästöoikeuksia vähentävät jälkikäteismuutokset mahdollistavat kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisen ehdottoman välttämättömään ja jonka mukaan ne auttavat osaltaan ilmastonmuutoksen torjumisessa, että tämä vaikutus voidaan saavuttaa vain, mikäli lupahakemusten puuttuessa reserviä ei käytetä loppuun ja päästöoikeudet mitätöidään. Tällaisessa tapauksessa kyseessä on ainoastaan odottamaton toissijainen vaikutus, mikä selittyy sillä, että uusien osallistujien määrä on odotettua pienempi. Jos kantaja olisi halunnut edistää tätä ympäristöä koskevaa tavoitetta, sen olisi pitänyt määrätä alusta lähtien pienemmästä päästöoikeuksien kokonaismäärästä liiallisten päästöoikeusmäärien välttämiseksi tai ainakin jälkikäteen peruutettujen päästöoikeuksien välittömästä mitätöimisestä. Komissio päättelee tästä, että jälkikäteismuutokset ovat neutraaleja ympäristönsuojelun näkökulmasta, koska päästöoikeuksien kokonaismäärä säilyy muuttumattomana. Se katsoo, että näillä muutoksilla saatetaan jopa poistaa toiminnanharjoittajilta kannustimet vähentää päästöjään, siltä osin kuin nämä menettävät mahdollisuuden luovuttaa päästökaupan markkinoilla päästöoikeuksia, jotka ne ovat saaneet omien taloudellisten päätöstensä ansiosta, esimerkiksi siksi, että ne ovat päättäneet vähentää tuotantoaan.

70 Komissio katsoo, ettei sen omaksuma kanta ole ristiriidassa asetuksen N:o 2216/2004 38 artiklan 2 kohdan kanssa, koska tuossa säännöksessä sallitaan ainoastaan korjaukset, jotka on tehty kansallisessa jakosuunnitelmassa esitetyn jakomenetelmän mukaisesti, ja myös tämän menetelmän on oltava yhteensopiva direktiivin 2003/87 liitteessä III lueteltujen perusteiden kanssa. Lisäksi tuossa säännöksessä tehty viittaus direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohtaan vain vahvistaa liitteessä III lueteltujen perusteiden samoin kuin kyseisen direktiivin muiden säännösten ratkaisevan luonteen arvioitaessa kansallisen jakosuunnitelman yhteensopivuutta.

71 Komissio toteaa lisäksi, että toisin kuin kantaja väittää, päästöoikeuksien peruuttaminen laitoksen toiminnan lakkauttamisen vuoksi ei ole jälkikäteismuutos, koska päästöoikeudet ovat sidoksissa laitoksiin. Komission mukaan laitos, jonka olemassaolo lakkaa, ei enää tarvitse päästöoikeuksia. Laitoksen olemassaolon lakatessa tavoitetta kannustaa sitä vähentämään päästöjään ja vapauttamaan päästöoikeuksia ei siis enää ole, ja jäsenvaltio on näin ollen vapaa peruuttamaan päästöoikeudet, joita lakkautettu laitos ei enää tarvitse. Näin ollen tällaisessa tapauksessa päästöoikeuksien peruuttaminen ei ole jälkikäteismuutos, joka voitaisiin rinnastaa Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa määrättyihin jälkikäteismuutoksiin.

c) Saksan kansallisen jakosuunnitelman yhteensopivuus direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 kanssa

72 Komission mukaan kanteen kohteena olevaa päätöstä ei voida myöskään riitauttaa perusteen 5 nojalla. Se katsoo, että mahdollisuudesta tehdä päästöoikeuksia vähentäviä jälkikäteismuutoksia voi aiheutua se, että uusia osallistujia suositaan perusteettomasti siten, että ne saattavat saada heti alkuun enemmän päästöoikeuksia kuin ne olisivat voineet toivoa saavansa ilman tällaista mahdollisuutta, mikä tarkoittaa, että muita toiminnanharjoittajia, joilla ei ole tällaista alkuperäiseen jakoon liittyvää korjausmahdollisuutta, kohdellaan epäedullisemmin. Kun otetaan huomioon se, että uusien osallistujien on itse arvioitava odotettavissa oleva kapasiteetin käyttöaste ja oletettu tuotantovolyymi, niitä ei kannustettaisi toimittamaan täsmällisiä arvioita

ja tekemään tarkastuksia samalla tavalla kuin siinä tapauksessa, että päästöoikeudet vahvistettaisiin peruuttamattomasti heti alkuun. Alun perin jaettu liian suuri päästöoikeusmäärä saattaisi hyödyttää perusteettomasti uutta toimijaa, jos osoittautuisi, että se voisi myydä enemmän tuotteita kasvaneen kysynnän vuoksi ilman, että sille aiheutuisi ylimääräisiä kustannuksia päästöoikeuksien ostosta. Sitä vastoin olemassa olevan laitoksen toiminnanharjoittajan olisi ostettava markkinoilta lisäpäästöoikeuksia jokaiselle ennalta arvioimattomalle ylimääräiselle tuotantoyksikölle.

73 Komissio toteaa lisäksi, että päästöoikeuksien kaupan järjestelmä, joka ulottuu usean vuoden pituiselle kaudelle, voi toimia tehokkaasti vain etukäteen tehtävän tutkimisen perusteella, joka perustuu olennaisesti arvioihin. Siitä seikasta riippumatta, että mikäli jälkikäteismuutoksia olisi mahdollista tehdä, asianosaisilla tahoilla olisi taipumus olla vähemmän huolellisia kansallista jakosuunnitelmaa laadittaessa, mikä vaikuttaisi jakopäätöksen täsmällisyyteen, lopullinen jako voidaan tehdä kantajan esittämän logiikan mukaan vasta jakokauden lopussa, kun kaikki todella tuotettuja päästöjä koskevat tiedot olisivat saatavilla. Näin ollen jälkikäteismuutoksista seuraisi, että perusteen 5 noudattaminen voitaisiin taata vain jälkikäteen. Komissio katsoo kuitenkin, että tiettyjen laitosten mahdollinen syrjivä kohtelu on selvitettävä tämän perusteen nojalla etukäteen eli hetkellä, jona kansallinen jakosuunnitelma laaditaan ja komission päätös tehdään. Tästä seuraa sen mukaan, että jälkikäteismuutokset ovat ristiriidassa päästöoikeuksien jakoa ja kauppaa koskevan järjestelmän tarkoituksen ja toiminnan kanssa. Komissio täsmentää lisäksi, että arvioihin perustuvalle järjestelmälle on ominaista, että myöhemmin ilmenevä todellinen tilanne poikkeaa arvioinneista. Myöhempi kehitys ei kuitenkaan voi enää saattaa kyseenalaiseksi etukäteen suoritetun tarkastelun perusteella tehtyä jakopäätöstä, jonka tarkoituksena on luoda taloudellisia kannustimia päästöjen vähentämiseksi. Jos määrättäisiin sellaisten päästöoikeuksien peruuttamisesta, jotka ovat tulleet tarpeettomiksi toteutettujen päästöjen vähennysten vuoksi mutta jotka voitaisiin myydä, tästä aiheutuisi se, että osa tällaisiin vähennyksiin pyrkimistä koskevista kannustimista poistettaisiin. Tällä olisi ratkaiseva vaikutus päästöoikeuksien kaupan järjestelmän tehokkuuteen.

74 Tämän osalta ei ole eroa sillä, liittyvätkö jälkikäteismuutokset päästöjen määrään vai tuotantovolyymiin, koska komission mukaan näiden kahden tekijän välillä on positiivinen vuorovaikutus, sillä niillä molemmilla on vaikutusta laitoksen tuotannolla

saatavan voiton optimointia koskevaan taloudelliseen päätökseen. Komissio katsoo, että jälkikäteismuutosten sitominen tuotantovolyymiin saa aikaan epävarmuustekijän siihen taloudelliseen laskelmaan, jossa määritetään, onko kannattavaa vähentää päästöjä tehokkuutta kasvattamalla tai tuotantovolyymiä laskemalla, jotta voidaan myydä ylimääräiset päästöoikeudet. Sitä vastoin jälkikäteismuutosten vuoksi aiheutuneesta epävarmuudesta seuraisi, että laitosten toiminnanharjoittajia kannustettaisiin investoimaan vähäisemmässä määrin puhtaaseen tuotantotekniikkaan ja luopumaan huomattavasta tuotannon laskemisesta. Juuri tätä komissio pyrkii välttämään. Komissio toteaa lisäksi, että tällaisella toiminnanharjoittajien kannustimien siirrolla saattaa jopa olla negatiivisia vaikutuksia ympäristölle, kun taas kantajan esittämät mahdolliset positiiviset vaikutukset toteutuisivat vain erityisissä hypoteettisissa tilanteissa, muun muassa tapauksessa, jossa uusia osallistujia ei olisi riittävästi.

75 Kantajan väitteestä, jonka mukaan peruutetut päästöoikeudet siirretään reserviin, josta ne ovat uusien osallistujien saatavilla, komissio toteaa, että jos kantaja pitää reservin kasvattamista tarpeellisena, sen pitäisi määrätä alusta lähtien suuremmasta reservistä kansallisessa jakosuunnitelmassaan. Komissio huomauttaa lisäksi, että jälkikäteismuutosten avulla saatavien päästöoikeuksien määrä on epävarma eikä sillä näin ollen taata suurempaa oikeudellista varmuutta uusien osallistujien investointipäätösten osalta. Lisäksi se, että kansalliseen jakosuunnitelmaan ja jakolain 6 §:n 3 momenttiin sisältyy mahdollisuus kasvattaa reserviä siten, että yksityinen laitos ostaa päästöoikeuksia, jotka luovutetaan maksutta sen hallinnoimisesta vastuussa oleville viranomaisille, vahvistaa komission mukaan sen, ettei kyseistä reserviä ole välttämätöntä kartuttaa jälkikäteismuutosten avulla. Lopuksi komissio muistuttaa, ettei ole välttämätöntä määrätä uusille osallistujille tarkoitetusta reservistä, koska viimeksi mainitut voivat hankkia tarvittavat päästöoikeudet markkinoilta (ks. myös komission ohjeet, 56 kohta).

76 Kaikkien näiden syiden perusteella komissio katsoo, että kanteen kohteena oleva päätös on yhteensopiva direktiivin 2003/87 liitteessä III lueteltujen perusteiden kanssa ja että kyseisen direktiivin 9 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä saman direktiivin liitteen III kanssa, rikkomista koskeva kanneperuste on hylättävä.

B *Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta*

1. Yhteisön ja jäsenvaltioiden välinen tehtävien- ja toimivallanjako ja tuomioistuinvalvonnan ulottuvuus

77 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa aluksi, että kantaja väittää ensisijaisesti, että toisin kuin komissio toteaa kanteen kohteena olevassa päätöksessä, Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa määrätyillä jälkikäteismuutoksilla ei rikota direktiivin 2003/87 liitteessä III lueteltuja perusteita 5 ja 10. Tässä asiayhteydessä asianosaisten välillä on kiistaa muun muassa siitä, haittaavatko nämä jälkikäteismuutokset päästöoikeuksien kaupan järjestelmän moitteetonta toimintaa vai eivät ja ovatko kyseiset muutokset näin ollen yhteensopivia niiden direktiivin tavoitteiden ja yleisen rakenteen kanssa, joiden valossa kyseisiä perusteita on luettava. Tämän osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on otettava huomioon ne rajat, jotka erottavat toisistaan yhtäältä komissiolla erityisesti direktiivin 2003/87 perusteella olevan valvontavallan ja päätöksentekovallan ulottuvuuden ja toisaalta sen toimintamarginaalin ulottuvuuden, joka jäsenvaltiolla on kyseisen direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeutta yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisesti.

78 Kun kyseessä on ympäristön alaa koskevan direktiivin täytäntöönpano, yhteisön ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon osalta on viitattava EY 249 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan ”direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot”. Tästä seuraa, että koska kyseisessä direktiivissä ei säädetä tiettyä muotoa eikä keinoja tietyn tuloksen saavuttamiseksi, jäsenvaltiolla on pääsääntöisesti täysi vapaus valita asianmukaiset muodot ja keinot kyseisen tuloksen saavuttamiseksi. Jäsenvaltioilla on kuitenkin niille EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa annetun vapauden rajoissa velvollisuus valita kaikkein tarkoituksenmukaisimmat muodot ja keinot direktiivien tehokkaan vaikutuksen turvaamiseksi (ks. asia C-40/04,

Yonemoto, tuomio 8.9.2005, Kok. 2005, s. I-7755, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tästä seuraa lisäksi, että jos ei ole annettu yhteisön säännöstä, jossa vahvistetaan selkeästi ja täsmällisesti muoto ja keinot, joita jäsenvaltion on käytettävä, komission tehtävänä on sen harjoittaessa erityisesti EY 211 ja EY 226 artiklan nojalla valvontavaltaa näyttää oikeudellisesti riittävällä tavalla, että jäsenvaltion tätä tarkoitusta varten toteuttamat toimenpiteet ovat yhteisön oikeuden vastaisia.

79 Tämän lisäksi on todettava, että vain näitä periaatteita noudattamalla voidaan varmistaa EY 5 artiklan toisessa kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen noudattaminen; tämä periaate velvoittaa yhteisön toimielimiä niiden antaessa säädöksiä, ja sitä oletetaan noudatetun direktiiviä 2003/87 annettaessa (direktiivin 30 perustelukappale). Tämän periaatteen mukaan aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. Näin ollen ympäristön kaltaisella alalla, johon sovelletaan EY 174–EY 176 artiklaa ja jolla yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivalta on jaettu, todistustaakka kuuluu yhteisölle, eli esillä olevassa asiassa on komission asiana näyttää toteen, missä määrin jäsenvaltion toimivaltaa ja siis myös sen toimintamarginaalia on rajoitettu, kun otetaan huomioon edellä 78 kohdassa mainitut edellytykset.

80 Komissiolle direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan nojalla kuuluvasta valvontavallasta on todettava erityisesti, että vaikka jäsenvaltiolla on tietty toimintamarginaali tämän direktiivin täytäntöönpanon suhteen, on kuitenkin todettava, että yhtäältä komissiolla on valta valvoa, ovatko jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet yhteensopivia kyseisen direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden ja saman direktiivin 10 artiklan säännösten kanssa, ja että toisaalta komissiolla itsellään on tätä valvontavaltaa käyttäessään harkintavaltaa siltä osin kuin tämä valvonta edellyttää monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arvioita, jotka tehdään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä sellaisen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän avulla, joka on sekä kustannustehokas että taloudellinen, koskevaa yleistä tavoitetta silmällä pitäen (direktiivin 2003/87 1 artikla ja viides perustelukappale).

81 Tästä seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimilla on laillisuusvalvontaa harjoittaessaan täysi valta valvoa, että komissio on soveltanut asianmukaisesti asiaa koskevia oikeussääntöjä, joiden ulottuvuus on määritettävä oikeuskäytännössä tunnustettujen tulkintametodien avulla. Sitä vastoin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voi tulla komission tilalle, kun viimeksi mainitun on tehtävä tässä asiayhteydessä monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arvioita. Tämän osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on rajoituttava varmistamaan, onko tätä toimenpidettä toteutettaessa tehty ilmeinen virhe, onko harkintavaltaa käytetty väärin, onko toimivaltainen viranomainen selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat ja onko menettelyllisiä takeita, joilla on tässä asiayhteydessä aivan olennainen merkitys, noudatettu täysimääräisesti (ks. vastaavasti asia T-13/99, Pfizer Animal Health v. neuvosto, tuomio 11.9.2002, Kok. 2002, s. II-3305, 166 ja 171 kohta; asia T-70/99, Alpharma v. neuvosto, tuomio 11.9.2002, Kok. 2002, s. II-3495, 177 ja 182 kohta ja asia T-392/02, Solvay Pharmaceuticals v. neuvosto, tuomio 21.10.2003, Kok. 2003, s. II-4555, 126 kohta).

82 Koska esillä olevassa asiassa on kysymys sen valvonnasta, ovatko riidanalaiset jälkikäteismuutokset yhteensopivia erityisesti direktiivin 2003/87 liitteessä III olevien perusteiden 5 ja 10 kanssa, ja komissio harjoittaa tätä valvontaa kyseisen direktiivin 9 artiklan 3 kohdan nojalla, on korostettava, että tämän valvonnan harjoittaminen on ensisijaisesti sidoksissa asiaa koskevien oikeussääntöjen ulottuvuuden määrittelemiseen ja koskee vasta toissijaisesti monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arviointeja, muun muassa kun on arvioitava kyseisistä muutoksista aiheutuvia käytännön seurauksia päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toimintaan. Näin ollen aluksi on tutkittava, onko komissio noudattanut tätä valvontaa harjoittaessaan asiaa koskevissa oikeussäännöissä säädettyjä rajoja, sellaisina kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on niitä tulkinnut, sen selvittämiseksi, liittyykö kanteen kohteena olevaan päätökseen oikeudellinen virhe. Vasta tämän jälkeen, mikäli osoittautuu, että komissio on soveltanut asiaa koskevia oikeussääntöjä asianmukaisesti tai että se on täyttänyt sille kuuluvan näyttövelvollisuuden edellä 78 ja 79 kohdassa täsmennettyjen todistustaakkaa koskevien sääntöjen mukaisesti, on selvitettävä, onko sen tosiseikkoja ja taloudellisia seikkoja koskeva arviointi vakuuttavaa vai liittyykö siihen ilmeinen virhe.

83 Tämän osalta on täsmennettävä, että asianosaiset eivät ole kiistäneet sitä, ettei direktiivissä 2003/87 mainita nimenomaisesti mitään riidanalaisten jälkikäteismuutosten

sallittavuudesta. Näin ollen on oletettava, että jäsenvaltiolla on kyseisten muutosten osalta vapaus valita muoto ja keinot kyseisen direktiivin täytäntöönpanemiseksi, ja näin ollen on komission asiana näyttää toteen, että kyseiset muutokset ovat omiaan estämään näiden säännösten tehokasta vaikutusta.

84 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo asianmukaiseksi tutkia ensin kanteen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuuden siltä osin kuin se koskee tiettyjen jälkikäteismuutosten sallittavuutta direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 valossa, koska tämän perusteen ulottuvuus, sellaisena kuin komissio on sitä tulkinnut, liittyy erottamattomasti kysymykseen siitä, ovatko kyseiset muutokset yhteensopivia päästöoikeuksien kaupan järjestelmää koskevien tavoitteiden ja yleisen rakenteen kanssa, sellaisina kuin siitä säädetään kyseisessä direktiivissä.

2. Kanteen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuus direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 valossa

a) Riidanalaiset jälkikäteismuutokset

85 Aluksi on palautettava mieleen, mitkä ovat ne riidanalaiset jälkikäteismuutokset, joiden komissio katsoo olevan ristiriidassa direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 kanssa.

86 Tämän osalta on todettava, että ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että komissio katsoo kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklassa, että kaikki tuossa artiklassa luetellut jälkikäteismuutokset ovat ristiriidassa direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 kanssa. Kanteen kohteena olevan päätöksen neljännestä kuudenteen perustelukappaleesta, joiden valossa päätösosaa on luettava (ks. vastaavasti asia C-415/03,

komissio v. Kreikka, tuomio 12.5.2005, Kok. 2005, s. I-3875, 41 kohta ja asia T-93/02, Confédération nationale du Crédit mutuel v. komissio, tuomio 18.1.2005, Kok. 2005, s. II-143, 74 kohta), käy kuitenkin ilmi, että tämä arviointi ei koske kyseisen päätöksen 1 artiklan a kohdassa tarkoitettuja, uusia osallistujia koskevia jälkikäteismuutoksia, koska komissio katsoi niiden olevan yhtensopimattomia ainoastaan perusteen 5 kanssa. Näin ollen, kuten komissio on vahvistanut istunnossa (suullisen käsittelyn pöytäkirja, s. 2), kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan alkuosaa on luettava seuraavasti:

”Seuraavat Saksan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet ovat yhteensopimattomia direktiivin 2003/87 liitteessä III olevien perusteiden 5 ja[/tai] 10 kanssa.”

87 Komissio toteaa kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan b kohdassa ja viidennessä perustelukappaleessa, että siirtosääntöä koskevat jälkikäteismuutokset ovat säännösten vastaisia. Vaikka komissio ei vastustakaan siirtosääntöä sellaisenaan, siltä osin kuin se mahdollistaa uuden laitoksen toiminnanharjoittajan säilyttävän aikaisemmin hyödyntämälleen ja sulkemalleen laitokselle myönnetyt päästöoikeudet (ks. erityisesti 7.7.2004 annettu komission tiedonanto, 3.3 kohta), se kieltäytyy kuitenkin hyväksymästä, että tällaiset muutokset ovat lainmukaisia, jos uuden laitoksen tuotantokapasiteetti on suljetun laitoksen tuotantokapasiteettia vähäisempi.

88 Komissio toteaa lisäksi ensimmäisessä vaihtoehdossa kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan c kohdassa ja kuudennessa perustelukappaleessa, että jälkikäteismuutokset, jotka liittyvät toiminnanharjoittajan ilmoittamista arvioista poikkeavaan laitoksen tuotantokapasiteetin käytön alenemiseen, ovat säännösten vastaisia. Edellä mainitussa 7.7.2004 annetussa komission tiedonannossa (s. 8, toiseksi viimeinen alakohta) esitettyjen lisäselostusten mukaan tämä säännösten vastaisuus koskee vain jälkikäteismuutoksia, joita sovelletaan laitoksiin, joiden toiminta on aloitettu 1.1.2003 jälkeen, mutta ei uusiin osallistujiin sovellettavia jälkikäteismuutoksia. Komissio on vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään

kirjalliseen kysymykseen vahvistanut tämän tulkinnan, mutta se on kuitenkin täsmentänyt, että 7.7.2004 annetussa komission tiedonannossa rajoitettiin virheellisesti tämä säännösten vastaisuus koskemaan vain 1.1.2003 jälkeen toimintansa aloittaneisiin laitoksiin sovellettavia jälkikäteismuutoksia ja että kanteen kohteena oleva päätös koski näin ollen myös jälkikäteismuutoksia, joita sovellettiin laitoksiin, joiden hyödyntäminen on alkanut tuon päivämäärän jälkeen.

89 Lisäksi komissio toteaa toisessa vaihtoehdossa kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan c kohdassa ja kuudennessa perustelukappaleessa, sellaisina kuin niitä on oikaistu istunnossa (ks. edellä 40 kohta), että päästöoikeuksia vähentävät jälkikäteismuutokset, joista on määrätty tapauksissa, joissa laitoksen vuosittaiset päästöt ovat alle 60 prosenttia viitekauden päästöistä (tosiasiallinen sulkeminen), ovat säännösten vastaisia.

90 Komissio toteaa lopuksi viimeisessä vaihtoehdossa kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan c kohdassa ja kuudennessa perustelukappaleessa, että jälkikäteismuutokset yhteistuotantolaitokselle myönnettyihin erityisiin päästöoikeuksiin tapauksessa, jossa sen tuottama sähkömäärä on viitekautena tuotettua määrää alhaisempi, ovat säännösten vastaisia.

91 Yleisemmin voidaan todeta, että kanteen kohteena olevan päätöksen neljännestä ja viidennestä perustelukappaleesta samoin kuin 7.7.2004 annetun komission tiedonannon 3.2 kohdan ensimmäisestä alakohdasta (ks. edellä 41 kohta) käy ilmi, että komissio katsoo, että kansallisessa jakosuunnitelmassa on etukäteen päätettävä kullekin laitokselle ensimmäiseksi jakokaudeksi myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä, eikä tätä päätöstä saa missään tapauksessa enää muuttaa jäsenvaltion tehtyä direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun päätöksen. Kantaja sitä vastoin väittää, että kyseisen direktiivin liitteessä III olevaan perusteeseen 10 sisältyy vain yksi muodollinen edellytys, jonka mukaan kansalliseen jakosuunnitelmaan on liitettävä luettelo laitoksista ja arvio niistä päästöoikeuksista, jotka jäsenvaltio aikoo myöntää niille kullekin, ja että tällä tavoin yksilöllisesti myönnettyjen päästöoikeuksien määrä saattaa muuttua direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehdyn jakopäätöksen täytäntöönpanoa koskevassa myöhemmässä vaiheessa.

92 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että jotta se voisi arvioida asianosaisten esittämien väitteiden perusteltavuutta, sen on selvitettävä direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 ulottuvuus sanatarkan, historiallisen, asiayhteyteen perustuvan ja teleologisen tulkinnan avulla (ks. metodologian osalta asia T-251/00, Lagardère ja Canal+ v. komissio, tuomio 20.11.2002, Kok. 2002, s. II-4825, 72 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja yhdistetyt asiat T-22/02 ja T-23/02, Sumitomo Chemical ja Sumika Fine Chemicals v. komissio, tuomio 6.10.2005, Kok. 2005, s. II-4065, 41 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

b) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 sanatarkka tulkinta

93 Aluksi on selvitettävä sanatarkan tulkinnan avulla, onko direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 sanamuoto esteenä Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa määrätyille jälkikäteismuutoksille.

94 Tämän osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2003/87 liitteessä III olevassa perusteessa 10 todetaan seuraavaa: ”Suunnitelmaan on sisällyttävä luettelo tämän direktiivin kattamista laitoksista ja päästöoikeuksista, jotka niille kullekin aiotaan myöntää” Näin ollen tämän perusteen sanamuodosta käy ilmi yhtäältä, että kansalliseen jakosuunnitelmaan on sisällyttävä luettelo direktiivin 2003/87 kattamista laitoksista, ja toisaalta, että luettelossa on ilmoitettava kunkin laitoksen osalta niiden päästöoikeuksien määrä, ”que l’on souhaite – – allouer”. Näin ollen on selvitettävä erityisesti ilmaisun ”que l’on souhaite – – allouer” ulottuvuus.

95 Sanatarkassa tulkinnassa on otettava huomioon se, että yhteisön oikeuden säädökset laaditaan usealla kielellä ja että kaikki kieliversiot ovat yhtä lailla todistusvoimaisia; yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinta edellyttää näin ollen kieliversioiden vertailua (asia 283/81, CILFIT, tuomio 6.10.1982, Kok. 1982, s. 3415, Kok. Ep. VI, s. 537, 18 kohta). Ranskankielisen version ilmaisua ”que l’on souhaite – – allouer” käytetään myös espanjan- ja portugalinkielisessä versiossa, joissa ilmaisut ovat ”que

se prevé asignar" ja "que se pretende de atribuir", ja kaikissa näissä versioissa ilmaistaan sama subjektiivinen luonne, joka tarkoittaa tiettyä itsenäisen tahdon astetta jaettaessa yksilöllisiä päästöoikeuksia eri laitoksille. Tämä luonne lieventyy pelkäksi aikomukseksi englanninkielisessä (intended to be allocated), tanskankielisessä (hensigten), suomenkielisessä (aiotaan myöntää) ja ruotsinkielisessä (som avses) versiossa, joissa tämä ilmaisu on toistettu hieman eri merkityksessä eli siten, että sillä tarkoitetaan "jotka jäsenvaltiolla on aikomus myöntää". Lisäksi saksankielisessä (zugeteilt werden sollen) ja hollanninkielisessä (bestemd om te worden toegewezen) versiossa, jotka tarkoittavat "on tarkoitus myöntää", yksilöllisten päästöoikeuksien jakaminen kullekin laitoksille on luonteeltaan pikemminkin neutraalia ja objektiivista. Tämä neutraali ja objektiivinen luonne korostuu vielä hieman kreikankielisessä (pou prokeitai na diatethoun) ja italiankielisessä (saranno assegnate) versiossa, joissa yksilöllisten päästöoikeuksien jakaminen on yksinkertaisesti tulevaisuudessa tapahtuva seikka (tullaan myöntämään).

96 Edellä esitetyn perusteella voidaan havaita merkittäviä vivahde-eroja direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 eri kieliversioissa, jotka kaikki ovat todistusvoimaisia ja joissa yksilöllisten päästöoikeuksien jakaminen nähdään niissä käytetyn sanamuodon perusteella joko pikemminkin subjektiivisena ja tarkoituksellisena tai päinvastoin enemmän tai vähemmän objektiivisena ja neutraalina tapahtumana. Näin ollen näistä kaikista kieliversioista niitä kokonaisuutena tarkasteltuna ei voida saada tukea sen enempää komission näkemykselle, jonka mukaan kansalliseen jakosuunnitelmaan ja jakopäätökseen on sisällyttävä kullekin luettelossa mainitulle laitokselle myönnettävien päästöoikeuksien lopullinen määrä, kuin kantajankaan näkemykselle, jonka mukaan jäsenvaltiolla on tältä osin laaja harkintavalta. Edellä mainituissa muotoiluissa ei kuitenkaan myöskään voida sulkea pois sitä, että yhteisön lainsäätäjä on saattanut haluta antaa tiettyä joustavuutta tai jopa harkintavaltaa jäsenvaltiolle jättämällä sille mahdollisuuden muuttaa päästöoikeuksien määrää siitä, millaisena se on kansalliseen jakosuunnitelmaan liitetyssä, laitoksista laaditussa luettelossa, direktiivin 2003/87 täytäntöönpanon myöhemmässä vaiheessa.

97 Näin ollen direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 sanatarkkaa tulkintaa ja eri kieliversioiden vertailua on täydennettävä historiallisella tulkinnalla.

c) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 historiallinen tulkinta

98 Perehdyttyään siihen lainsäädäntöprosessiin, joka johti direktiivin 2003/87 antamiseen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2003/87 liitteessä III oleva peruste 10 on otettu mukaan direktiiviä koskevaan ehdotukseen vasta suhteellisen myöhäisessä vaiheessa eli vaiheessa, jossa annettiin neuvoston 18.3.2003 vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 28/2003 [kyseisen] direktiivin antamiseksi (EUVL C 125 E, s. 72). Kuten kantaja on todennut, tämä peruste lisättiin direktiiviä koskevaan ehdotukseen Euroopan parlamentin ympäristöasioiden, kansanterveyden ja kuluttajapolitiikan valiokunnan 13.9.2002 ehdottaman tarkistuksen yhteydessä; kyseinen tarkistus perusteltiin sillä, että ”on tärkeää voida saada tietoja, jotka ilmentävät ja kuvaavat määrällisesti päästöoikeuksilla käytävän kaupan tilannetta” (istunnon pöytäkirja A5-0303/2002, I, s. 48, tarkistus 73).

99 Näin ollen historiallisesta tulkinnasta ei selviä sellaisia ylimääräisiä seikkoja, jotka muuttaisivat edellä 96 kohdassa tehtyä johtopäätöstä.

100 Näin ollen direktiivin 2003/87 liitteessä III olevaa perustetta 10 on tulkittava sen asiayhteyden perusteella.

d) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 asiayhteyteen perustuva tulkinta

Direktiivin 2003/87 ja asetuksen N:o 2216/2004 asian kannalta merkitykselliset säännökset

i) Direktiivin 2003/87 9 ja 11 artikla

101 Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 asiayhteyteen perustuvan tulkinnan yhteydessä on viitattava ensinnäkin direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 kohtaan, joka on oikeudellinen perusta jäsenvaltioiden laatimille kansallisille jakosuunnitelmille. Tuossa säännöksessä säädetään, että ”kunkin jäsenvaltion on – – laadittava kansallinen [jako]suunnitelma, jossa esitetään päästöoikeuksien kokonaismäärä, jonka jäsenvaltio aikoo kyseiseksi kaudeksi myöntää, sekä se, miten sen on tarkoitus nämä oikeudet jakaa”, ja että ”[kansallisen jako]suunnitelman laatimisessa on käytettävä objektiivisia ja avoimia perusteita, mukaan lukien liitteessä III luetellut perusteet, ja siinä on otettava asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset”.

102 Tämän osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että sen osalta, onko jäsenvaltion kansallisessa jakosuunnitelmassa määräämä päästöoikeuksien jako luonteltaan lopullinen vai vain tilapäinen, direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 kohdassa käytetty ilmaisu (”aikoo – – myöntää”) vastaa kaikissa edellä 95 kohdassa tarkastelluissa kieliversioissa lähinnä direktiivin 2003/87 liitteessä III olevassa perusteessa 10 käytettyä ilmaisua (”aiotaan myöntää”). Näissä muotoiluissa ei kuitenkaan välttämättä jätetä jäsenvaltiolle laajaa toimintamarginaalia täytäntöönpanon osalta. Ne voidaan ymmärtää myös seurauksena siitä, että komissio valvoo kansallista jakosuunnitelmaa direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan nojalla ja että näin ollen kyseiseen kansalliseen jakosuunnitelmaan liitetyssä laitoksia koskevassa luettelossa määrätty päästöoikeuksien jako – jonka jäsenvaltio ”aikoo” toteuttaa – on vain tilapäinen siihen saakka, kunnes komissio vahvistaa sen tai hylkää sen vaatimalla siihen muutoksia.

103 Tämän jälkeen on viitattava direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan ”komissio voi – – hylätä [kansallisen jako]suunnitelman tai sen osan sillä perusteella, että se ei ole liitteessä III lueteltujen perusteiden tai 10 artiklan mukainen”, ja että ”jäsenvaltio voi tehdä 11 artiklan 1 – – kohdan mukaisen päätöksen vain, jos komissio hyväksyy ehdotetut muutokset”. Lisäksi on muistutettava, että direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan mukaan ”kunkin jäsenvaltion on päätettävä – – myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja päästöoikeuksien jakamisesta kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle”. Tässä säännöksessä täsmennetään lisäksi, että jäsenvaltion päätöksen on ”perustuttava – – kansalliseen jakosuunnitelmaan – – ottaen asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset”.

104 Tässä asiayhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että on hyödyllistä palauttaa mieliin direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetyn menettelyn eri vaiheet, luettuna yhdessä saman direktiivin 11 artiklan 1 kohdan kanssa. Kyseisessä 9 artiklan 3 kohdassa säädetään eri vaiheista, joita ovat ilmoitus, kansallisen jakosuunnitelman loppuun saattaminen ja jäsenvaltion tekemä jakopäätös. Siinä säädetään lisäksi vähintään kahdesta valvonnasta ja komission mahdollisuudesta hylätä kansallinen jakosuunnitelma. Ensimmäisessä, välttämättömässä vaiheessa jäsenvaltio ilmoittaa aluksi kansallisen jakosuunnitelman saman artiklan 1 kohdan mukaisesti ja komissio tutkii kyseisen kansallisen jakosuunnitelman. Tämän ensimmäisen vaiheen jälkeen seuraa tarvittaessa toinen vaihe. Siinä kansalliseen jakosuunnitelmaan tehdään mahdollisia muutoksia joko komission kehotuksesta tai jäsenvaltion ehdotuksesta, ja komissio joko hyväksyy tai hylkää nämä muutokset. Vasta ensimmäisen ja – mahdollisesti – toisen vaiheen päätyttyä jäsenvaltiolla on oikeus tehdä kolmannessa vaiheessa ja kansallisen jakosuunnitelmansa perusteella direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu jakopäätös (asia T-178/05, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 23.11.2005, Kok. 2005, s. II-4807, 56 kohta). Lisäksi kyseisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdasta ja 11 artiklan 1 kohdasta käy ilmi, että jäsenvaltion on ”otettava asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset” sekä kansallisessa jakosuunnitelmassa eli ensimmäisen julkisen kuulemisen jälkeen että jakopäätöksessä, joka tehdään toisen julkisen kuulemisen jälkeen. Tämän osalta

direktiivin 2003/87 liitteessä III olevassa perusteessa 9 täsmennetään, että ”[kansallisessa jako]suunnitelmassa on selostettava, kuinka yleisö voi esittää huomautuksia. Lisäksi siinä on oltava tiedot järjestelyistä, joiden avulla varmistetaan huomautusten huomioon ottaminen ennen kuin päästöoikeuksien jaosta päätetään”.

105 Edellä esitetyn perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensinnäkin, ettei direktiivissä 2003/87 ole säädetty enää kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun jäsenvaltion jakopäätöksen osalta, että komission pitäisi tutkia sitä erikseen siten kuin se tekee kansallisen jakosuunnitelman osalta kyseisen direktiivin 9 artiklan nojalla. Se, että direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on perustettava jakopäätöksensä kansalliseen jakosuunnitelmaansa, sellaisena kuin komissio on tutkinut sen kyseisen direktiivin 9 artiklan nojalla ja kuin se on mahdollisesti muutettuna sen pyynnöstä, ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että yksilöllisten päästöoikeuksien myöhempi muuttaminen ei ole enää mahdollista. Direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen lopussa, luettuna yhdessä saman direktiivin liitteessä III olevan perusteen 9 kanssa, näet todetaan, että jakopäätöksen sisältö riippuu myös toisesta julkisesta kuulemisesta. Tämä toinen julkinen kuuleminen tapahtuu kuitenkin vasta komission tutkittua sille ilmoitetun kansallisen jakosuunnitelman, ja sen perusteella olisi voitava muuttaa sitä jakoa, jonka jäsenvaltio on esittänyt tekevänsä jakopäätöksessään; muussa tapauksessa yleisön kuuleminen jäisi vaille merkitystä ja yleisön huomautukset olisivat vain teoreettisia (edellä 104 kohdassa mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 57 kohta). Tästä seuraa, että joskin periaatteessa mikä tahansa muutos kansallisen jakosuunnitelman olennaiseen kehykseen direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdassa säädetyn tutkimismenettelyn päätyttyä saattaa tehdä tyhjäksi siinä säädetyn ennakkotarkastusjärjestelmän, ehdoton kielto muuttaa kansallisessa jakosuunnitelmassa määrättyjä yksilöllisiä päästöoikeuksia loukkaisi direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen lopussa, luettuna yhdessä liitteessä III olevan perusteen 9 kanssa, säädetyn toisen julkisen kuulemisen tehokasta vaikutusta (ks. vastaavasti edellä 104 kohdassa mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 58 kohta). Lisäksi on todettava, että kuten komission ohjeiden 93, 95 ja 96 kohdasta käy ilmi, komissio vaikuttaisi itse lähtevän siitä periaatteesta, jonka mukaan ottaen huomioon yleisön osallistumismahdollisuuden sitovan luonteen toisen julkisen kuulemisen jälkeen mahdollisesti tarpeellisiksi osoittautuneet muutokset voidaan sisällyttää jakopäätökseen sillä edellytyksellä, että jäsenvaltio ilmoittaa tästä komissiolle ennen kyseisen päätöksen tekemistä.

106 Toiseksi on todettava, että direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohta on muotoiltu asian kannalta merkityksellisessä kohdassa (”kunkin jäsenvaltion on päätettävä – – myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja päästöoikeuksien jakamisesta kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle”) varsin avoimesti ja suunnattu tulevaisuuteen, eikä tässä säännöksessä nimenomaisesti kielletä muuttamasta myöhemmin kansalliseen jakosuunnitelmaan liitetyn luettelon mukaan yksilöllisesti jaettujen ja jakopäätöksessä myönnettyjen päästöoikeuksien määrää. Myöskään kyseisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa, jossa vahvistetaan kansallisen jakosuunnitelman lainmukaisuutta koskevat edellytykset, ei mainita nimenomaisesti direktiivin 2003/87 liitteessä III lueteltuja perusteita, vaan sallitaan kansallisen jakosuunnitelman perustaminen muihin jakoperusteisiin, edellyttäen, että ne ovat ”objektiivisia ja avoimia”. Tästä seuraa yhtäältä, että koska 11 artiklan 1 kohdassa ei ole nimenomaisesti kielletty muuttamasta myöhemmin yksilöllisesti jaettuja päästöoikeuksia, kansallisessa jakosuunnitelmassa ja jakopäätöksessä voidaan nimenomaisesti määrätä tällaisesta muutostentekomahdollisuudesta sillä edellytyksellä, että sen toteuttamista koskevat edellytykset vahvistetaan objektiivisesti ja avoimesti. Tästä seuraa toisaalta, että koska nämä lisäedellytykset eivät ole direktiivin 2003/87 liitteessä III määriteltyjä perusteita, komissiolle kyseisen direktiivin 9 artiklan 3 kohdan nojalla kuuluvaa valvontavaltaa väistämättä rajoitetaan ja se rajoittuu koskemaan sitä, ovatko nämä lisäedellytykset – jotka jäsenvaltio on vahvistanut sille kyseisen direktiivin täytäntöönpanemiseksi jätettyä harkintavaltaa käyttäessään – objektiivisuutta ja avoimuutta koskevien edellytysten mukaisia. Lisäksi on todettava, että mahdollisuudesta muuttaa myöhemmin yksilöllisesti jaettuja päästöoikeuksia direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun jakopäätöksen jälkeen ei seuraa, että komissio menettäisi kaikki valvontamahdollisuutensa, koska se harjoittaa pysyvästi valvontaa asetuksessa N:o 2216/2004 säädettyjen toimintaa ja tarkastuksia koskevien keinojen ansiosta samoin kuin sille EY 211 ja EY 226 artiklan nojalla kuuluvaa yleistä valvontavaltaa, jonka nojalla se voi toimia aina, kun yhteisön oikeutta rikotaan.

ii) Direktiivin 2003/87 29 artikla

107 Direktiivin 2003/87 29 artiklassa sallitaan poikkeuksellisesti ja vahvistetusta päästöoikeuksien kokonaismäärästä poiketen yksilöllisesti myönnettyjen päästöoikeuksien

määrän myöhempi lisääminen. Tämä vahvistaa ajatuksen, jonka mukaan jäsenvaltiolla ei lähtökohtaisesti ole lupaa jakaa lisäpäästöoikeuksia. Kyseiseen direktiiviin ei kuitenkaan sisälly mitään nimenomaisia säännöksiä, joissa rajoitettaisiin jäsenvaltion toimintamarginaalia sen jakaessa yksilöllisiä päästöoikeuksia silloin, kun tämä ei johda päästöoikeuksien lisäämiseen vaan ainoastaan päästöoikeuksia vähentäviin jälkikäteen tehtäviin korjauksiin. Tässä viimeksi mainitussa tapauksessa ei näet ole vaaraa siitä, että myönnettäisiin kansallisessa jakosuunnitelmassa määrätyn päästöoikeuksien kokonaismäärän ylittäviä päästöoikeusmääriä, mikä olisi vastoin jäsenvaltioille kuuluvaa velvoitetta vähentää päästöjä. Tämän osalta on myös todettava, että kantaja on huomauttanut vastauksena hallintomenettelyn kuluessa esitettyyn komission kyselyyn, että toisin kuin alun perin ilmoitetussa kansallisessa jakosuunnitelmassa todettiin, direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehtyyn jakopäätökseen sisältyy vain päästöoikeuksia vähentäviä jälkikäteismuutoksia mutta ei yksilöllisiä päästöoikeusmääriä lisääviä toimenpiteitä (ks. edellä 34 kohta).

iii) Asetuksen N:o 2216/2004 38 artiklan 2 kohta

108 Kuten komissio toteaa, asetuksen N:o 2216/2004 38 artiklan 2 kohta on pelkkä teknisluonteinen menettelysääntö, jonka tarkoituksena on standardoidun ja suojatun rekisterijärjestelmän hyvä ja keskitetty hallinnointi eurooppalaisella tasolla; tähän rekisterijärjestelmään kuuluvat erityisesti kansallista jakosuunnitelmaa koskevat taulut, joihin sisältyvät kansallisia jakosuunnitelmia koskevat tiedot sellaisina kuin jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet ne komissiolle. Tässä säännössä vahvistetaan ne edellytykset, joiden mukaisesti korjaukset voidaan ilmoittaa ja tehdä kansallista jakosuunnitelmaa koskevaan tauluun; korjausten osalta on kuitenkin noudatettava ilmoitusmenettelyä, ja komissio valvoo niitä direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan nojalla. Tästä seuraa, että nämä muutosmahdollisuudet eivät millään tavalla vaikuta kyseisten korjausten lainmukaisuuteen tai perusteltavuuteen, eivätkä ne missään tapauksessa ole omiaan muuttamaan asiaan sovellettavien direktiivin 2003/87 säännösten ulottuvuutta. Sitä vastoin asetuksen N:o 2216/2004 38 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä käytetty ilmaisu, jonka mukaan ”korjaus on tehty kyseisessä kansallisessa jakosuunnitelmassa esitetyn metodologian mukaisesti”, vahvistaa ainakin epäsuorasti mahdollisuuden tehdä myöhempi korjaus jaettujen päästöoikeuksien määrään, mikäli kansallisessa jakosuunnitelmassa itsessään määrätään nimenomaisesti tällaiseen korjaukseen

sovellettavasta metodista. Kyseinen sääntö edellyttää näin ollen, että jäsenvaltio voi määrätä kansallisessa jakosuunnitelmassa korjausmekanismeista sillä edellytyksellä, että ne ovat direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla objektiivisia ja avoimia.

Komission ohjeiden ulottuvuus

i) Komission ohjeiden sen omaa toimintaa rajoittava vaikutus

109 Siltä osin kuin komission ohjeiden voidaan katsoa olevan osa asian kannalta merkityksellisiä oikeussääntöjä, on arvioitava niiden ulottuvuutta ja analysoitava niiden asiaan soveltuvia sääntöjä direktiivin 2003/87 liitteessä olevan perusteen 10 tulkitsemiseksi.

110 Näiden ohjeiden oikeudellisesta luonteesta on todettava, että vaikka niiden nimenomaisena oikeudellisena perustana onkin direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan viimeinen virke, jonka mukaan ”komissio laatii – – ohjeet liitteessä III lueteltujen perusteiden täytäntöönpanosta”, kyseiset ohjeet eivät ole EY 249 artiklassa tarkoitettuja johdetun oikeuden säädöksiä (ks. vastaavasti asia C-443/97, Espanja v. komissio, tuomio 6.4.2000, Kok. 2000, s. I-2415, 28 kohta ja sitä seuraavat kohdat; edellä 81 kohdassa mainittu asia Pfizer Animal Health v. neuvosto, tuomion 119 kohta ja edellä 81 kohdassa mainittu asia Alpharma v. neuvosto, tuomion 140 kohta). Tästä säännöksestä seuraa kuitenkin komission toimivalta esittää ja julkistaa etukäteen ohjeiden muodossa oma näkemyksensä kyseisen direktiivin liitteessä III olevien perusteiden sisällöstä ja ulottuvuudesta sekä se tapa, jolla se aikoo valvoa

direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan nojalla sitä, ovatko jäsenvaltioiden toteuttamat täytäntöönpanotoimet yhteensopivia kyseisten perusteiden kanssa. Näin ollen ohjeet kuuluvat sellaisten sääntöjen ryhmään, joilla ei periaatteessa sellaisinaan ole itsenäistä sitovaa vaikutusta suhteessa kolmansiin ja joita komissio käyttää laajalti hallintokäytännössään voidakseen tehdä harkintavaltansa ja valvontansa käytöstä selkeämpää ja avoimempaa.

111 Tämän osalta on viitattava oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kun komissio antaa tällaisia hallinnollisia käytännesääntöjä, joilla on tarkoitus saada aikaan ulkopuolisia vaikutuksia, ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että niitä sovelletaan tuosta hetkestä lähtien niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä voi poiketa näistä säännöistä sillä uhalla, että sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yleisiä oikeusperiaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai luottamuksensuojan periaatetta. Näin ollen ei voi olla poissuljettua, että tietyin edellytyksin ja käytännesääntöjen sisällöstä riippuen tällaisilla yleisesti sovellettavilla käytännesäännöillä voi olla oikeusvaikutuksia, eikä hallinto voi poiketa niistä yksittäisessä tapauksessa perustelematta tätä syillä, joiden on oltava yhteensopivia yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa (ks. komission suuntaviivoista, jotka koskevat sakkojen laskemista kilpailun alalla, yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, tuomio 28.6.2005, Kok. 2005, s. I-5425, tuomion 209–211 kohta; ks. myös komission suuntaviivoista valtiontukien alalla, asia T-16/96, Cityflyer Express v. komissio, tuomio 30.4.1998, Kok. 1998, s. II-757, 57 kohta), sillä edellytyksellä, että tällainen lähestymistapa ei ole ristiriidassa muiden yhteisön oikeuden ylemmäntasoisten sääntöjen kanssa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on myöntänyt erityisesti maataloutta, terveyttä ja ympäristöä koskevilla aloilla, että yhteisöjen toimielimet voivat vahvistaa harkintavaltansa käyttöä koskevia suuntaviivoja toimilla, joista ei ole määrätty EY 249 artiklassa, kuten tiedonannoilla, siltä osin kuin ne sisältävät ohjeita siitä, mitä linjaa näiden yhteisön toimielinten on noudatettava, edellyttäen, ettei niillä poiketa perustamissopimuksen säännöistä (ks. edellä 81 kohdassa mainittu asia Pfizer Animal Health v. neuvosto, tuomion 119 kohta ja edellä 81 kohdassa mainittu asia Alpharma v. Conseil, tuomion 140 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

112 Tästä seuraa, että komissio on harjoittaessaan sille direktiivin 2003/87 9 artiklan nojalla kuuluvaa valvontavaltaa rajoittanut ohjeillaan omaa toimintaansa siten, että se ei voi poiketa niistä sillä uhalla, että sen muuten katsotaan mahdollisesti loukkaavan tiettyjä yleisiä oikeusperiaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai luottamuksensuojan periaatetta. Näin ollen erityisesti jäsenvaltiot, joille kyseiset ohjeet on osoitettu, voivat vedota niihin komissiota vastaan, mikäli se toteuttaa näiden ohjeiden kanssa ristiriitaisia toimenpiteitä.

ii) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 tulkinta komission ohjeiden valossa

113 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa, että direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 osalta komissio toteaa ohjeittensa [97–100] kohdassa seuraavaa:

”[97.] Tämän perusteen mukaan kansallisen jakosuunnitelman on oltava avoin. Tämä tarkoittaa, että päästöoikeuksien laitoskohtaiset määrät on julkistettava ja saatettava siten yleisön nähtäville, kun [kansallinen jakosuunnitelma] toimitetaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille.

– –

[98.] Jäsenvaltion katsotaan täyttävän tämän perusteen, jos se on noudattanut kaikkien direktiivin [2003/87] soveltamisalaan kuuluvien laitosten luetteloimista koskevaa velvoitetta. – –

– –

[100.] Jäsenvaltion on ilmoitettava kullekin laitokselle myönnettäväksi aiottujen päästöoikeuksien kokonaismäärä ja mainittava kullekin laitokselle [direktiivin 2003/87] 11 artiklan 4 kohdan mukaisesti kunkin vuoden aikana myönnettävä määrä. – –”

114 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että komission ohjeiden 97 kohdassa tulee esille sama tarkoitus (ratio legis) kuin Euroopan parlamentin valiokunnan esittämässä perustelussa sen ehdottaessa perusteen 10 lisäämistä direktiiviin 2003/87. Tämän perustelun mukaan pitää näet taata yleisölle ja päästöoikeuksien kaupan järjestelmän hallinnoinnista vastaaville viranomaisille, että kansallisessa jakosuunnitelmassa ilmoitetaan avoimesti kullekin laitokselle myönnetty päästöoikeuksien määrä. Samoin komission ohjeiden 98 kohdassa käytetty ilmaisu ”katsotaan täyttävän tämän perusteen” osoittaa, että komissio on itse halunnut ilmaista, että direktiivin 2003/87 liitteessä III olevaan perusteeseen 10 sisältyvä velvoite koskee vain ”kaikkien direktiivin [2003/87] soveltamisalaan kuuluvien laitosten luettelointia” koskevaa muodollista ilmoitusvelvoitetta. Lisäksi komission ohjeiden 100 kohdassa tyydytään vaatimaan perusteen 10 muotoilun tapaan, että jäsenvaltion ”on ilmoitettava kullekin laitokselle myönnettäväksi aiottujen päästöoikeuksien kokonaismäärä”. Muotoilu, joka on valittu ilmaisemaan jäsenvaltiolla päästöoikeuksien jakamisessa olevaa toimintamarginaalia (”myönnettäväksi aiottujen”), ei näin ollen eroa miten-kään perusteessa 10 (”jotka – – aiotaan myöntää”) eikä direktiivin 2003/87 muissa merkityksellisissä säännöksissä käytetystä muotoilusta (ks. edellä 101–106 kohta).

115 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päättelee tästä, että komissio ei tee ohjeissaan direktiivin 2003/87 asiaan sovellettavien säännösten sanamuodon osalta mitään sellaisia lisätäsmennyksiä direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 ulottuvuudesta, jotka olisivat omiaan tukemaan sen tulkinnan perusteltavuutta, jonka

mukaan riidanalaiset jälkikäteismuutokset ovat kyseisen perusteen vastaisia. Komission ohjeisiin ei myöskään sisälly mitään mainintaa siitä, miten olisi ratkaistava se, voiko jäsenvaltio muuttaa yksilöllisesti jaettuja päästöoikeuksia kansallisen jakosuunnitelmansa laatimisen tai direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehdyn jakopäätöksen tekemisen jälkeen.

116 Koska komission ohjeilla on kuitenkin tarkoitus konkretisoida sen hallinto- ja valvontakäytäntö sekä määritellä jäsenvaltioilla direktiivin 2003/87 liitteessä III olevien perusteiden täytäntöönpanemiseksi olevan toimintamarginaalin ulottuvuus, komission on laadittava kyseiset ohjeet erityisesti kaikkein olennaisimpien näkökohtien osalta mahdollisimman selvästi ja täsmällisesti. Tämä pätee sitäkin suuremmalla syyllä, koska komission direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan nojalla harjoittama valvontavalta sekä valta hylätä kansallinen jakosuunnitelma ovat hyvin rajoitettuja ja rajautuvat vain sen tutkimiseen, onko kansallinen jakosuunnitelma yhteensopiva direktiivin 2003/87 liitteessä III olevien perusteiden ja saman direktiivin 10 artiklan säännösten kanssa. Näin ollen koska komission ohjeisiin ei sisälly mitään mainintoja yksilöllisesti jaettujen päästöoikeuksien määrää vähentävien jälkikäteismuutosten lainmukaisuudesta eikä jäsenvaltiolla tämän osalta olevasta toimintamarginaalista, komissio ei voi pätevästi vedota jäsenvaltiota vastaan kyseisiä muutoksia koskevaan kieltoon, sillä uhalla, että sen muutoin katsottaisiin loukanneen oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita, mutta jäsenvaltio sitä vastoin voi vedota komissiota vastaan tähän mainintojen puutteeseen, paitsi jos tämä on ristiriidassa muiden, erityisesti ylemmäntasoisten yhteisön oikeuden sääntöjen kanssa.

iii) Komission 7.7.2004 annetun tiedonannon ulottuvuus

117 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa lisäksi, että 7.7.2004 annettu komission tiedonanto, jossa toistetaan ja täydennetään samana päivänä annetun kanteen kohteena olevan päätöksen perustelut ja erityisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio

katsoo, että riidanalaiset jälkikäteismuutokset ovat ristiriidassa direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 kanssa, ei ole omiaan muuttamaan edellä 114 ja 116 kohdassa tehtyä tulkintaa komission ohjeista. On totta, että kyseinen tiedonanto on siihen välittömään asiayhteyteen, jossa kanteen kohteena oleva päätös on tehty, kuuluva tärkeä osa ja näin ollen tuohon päätökseen sisältyviä perusteluja täydentävä perustelu, joka yhteisöjen tuomioistuinten on otettava huomioon laillisuusvalvonnassaan (ks. vastaavasti asia T-374/00, Verband der freien Rohrwerke ym. v. komissio, tuomio 8.7.2003, Kok. 2003, s. II-2275, 122–124 kohta). Tätä tiedonantoa ei kuitenkaan ollut annettu ennen Saksan kansallisen jakosuunnitelman laatimista, mikä olisi voinut auttaa Saksan liittotasavaltaa noudattamaan liitteessä III olevia perusteita, eikä se perustu direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan viimeiseen virkkeeseen, eikä se näin ollen ole omiaan muuttamaan tämän säännöksen nojalla laadittujen komission ohjeiden ulottuvuutta.

Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 asiayhteyteen perustuvaa tulkintaa koskeva johtopäätös

118 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päättelee kaiken edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 asiayhteyteen perustuva tulkinta tämän direktiivin muiden säännösten ja komission ohjeiden valossa ei ole omiaan tarjoamaan selvää ja täsmällistä vastausta siihen kysymykseen, onko jäsenvaltiolla komission hyväksyttyä sen kansallisen jakosuunnitelman ja jakopäätöksen tekemisen jälkeen mahdollisuus tehdä eri laitoksille myönnettyihin yksilöllisiin päästöoikeuksiin niitä vähentäviä jälkikäteismuutoksia.

e) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 teleologinen tulkinta

Alustava huomautus

119 Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 teleologisen tulkinnan osalta on viitattava erityisesti tämän direktiivin tavoitteisiin, joiden saavuttamista, ja yleiseen

rakenteeseen, jonka toimintaa liitteessä III olevilla perusteilla on tarkoitus edistää. Tässä asiayhteydessä on selvitettävä erityisesti, estävätkö kyseisen direktiivin tavoitteiden tosiasiallinen toteuttaminen ja siis asiaan soveltuvien säännösten, joiden tarkoituksena on näiden tavoitteiden saavuttaminen ja joihin kuuluvat liitteessä III luetellut perusteet, tehokas vaikutus sen, että jaettuja päästöoikeuksia vähentävien jälkikäteismuutosten voitaisiin katsoa olevan lainmukaisia (ks. edellä 93–118 kohta).

120 Näin ollen on aloitettava määrittelemällä direktiivin 2003/87 niiden tavoitteiden ulottuvuus, joiden toteuttamista voitaisiin haitata sillä, että riidanalaisten jälkikäteismuutosten katsottaisiin olevan lainmukaisia.

Direktiivin 2003/87 tavoitteet

121 Direktiivin 2003/87 1 artiklan mukaan tämän direktiivin pääasiallisena tavoitteena on ”perust[aa] kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä yhteisössä – – kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti”. Tämän osalta kyseisen direktiivin liitteessä III olevassa perusteessa 1 todetaan, että jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä ”ei saa ylittää tässä liitteessä olevien perusteiden tinkimättömäksi soveltamiseksi todennäköisesti tarvittavaa määrää” ja että ”ennen vuotta 2008 on kyseisen määrän oltava johdonmukainen niiden toimien kanssa, joilla pyritään saavuttamaan tai ylittämään kunkin jäsenvaltion tavoite päätöksen 2002/358 ja Kioton pöytäkirjan mukaisesti”. Samoin direktiivin 2003/87 neljännessä perustelukappaleessa mainitaan Kioton pöytäkirjan mukaiset sitoumukset, jotka yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sopineet täyttävänsä yhteisesti ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseksi.

122 Direktiivin 2003/87 viidennessä perustelukappaleessa täsmennetään, että ”tällä direktiivillä on tarkoitus myötävaikuttaa siihen, että Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot täyttävät sitoumuksensa tehokkaammin, järjestämällä tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien eurooppalaiset markkinat ja siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle”. Lisäksi seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”yhteisön säännökset päästöoikeuksien jakamisesta jäsenvaltioissa ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny, ja vältetään kilpailun vääristyminen”.

123 Saman direktiivin 20 perustelukappaleessa korostetaan, että ”tällä direktiivillä rohkaistaan energiatehokkaampien ja vähemmän päästöjä tuotantoyksikköä kohden aiheuttavien tekniikoiden käyttöön, sähkön ja lämmön yhteistuotantoon tarkoitettu tekniikka mukaan lukien”. Lisäksi 25 perustelukappaleessa todetaan, että ”politiikkoja ja toimenpiteitä olisi toteutettava jäsenvaltioiden ja yhteisön tasolla kaikilla talouden aloilla – – jotta saadaan aikaan huomattavia vähennyksiä päästöissä”.

124 Tästä seuraa, että direktiivin 2003/87 tärkeimpänä tavoitteena on ilmoitettu olevan saada aikaan huomattavia vähennyksiä kasvihuonekaasupäästöissä yhteisöllä ja sen jäsenvaltioilla olevien, Kioton pöytäkirjan mukaisten sitoumusten täyttämiseksi. Tämä tavoite on saavutettava tiettyjä ”alatavoitteita” noudattaen ja tiettyjen toimenpiteiden avulla. Tämän osalta pääasiallisena keinona on yhteisön laajuinen kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä (direktiivin 2003/87 1 artikla ja toinen perustelukappale), jonka toiminta määrittyy tiettyjen ”alatavoitteiden” perusteella, joita ovat kustannustehokkaiden ja taloudellisten edellytysten säilyttäminen, talouden kehityksen ja työllisyyden suojelu sekä sen varmistaminen, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny ja ettei kilpailu vääristy (kyseisen direktiivin 1 artikla sekä viides ja seitsemäs perustelukappale). Lisäksi direktiivissä 2003/87 rohkaistaan erityisen keinon eli energiatehokkaampien ja vähemmän päästöjä tuotantoyksikköä kohden aiheuttavien tekniikoiden käyttöä (kyseisen direktiivin 20 perustelukappale).

125 Lisäksi on täsmennettävä, että direktiivin 2003/87 liitteessä III oleva peruste 10, jossa viitataan kansallisessa jakosuunnitelmassa luetelluille laitoksille jaettaviin päästöoikeuksiin, on nimenomaan kyseisen direktiivin seitsemännessä perustelukappaleessa tarkoitettu yhteisön säännös päästöoikeuksien jakamisesta jäsenvaltioissa, ja sen tavoitteena on näin ollen ”varmistaa, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny ja vält[tää] kilpailun vääristyminen”. Näin ollen perusteen 10 teleologisen tulkinnan ja siis myös kanteen kohteena olevan päätöksen laillisuusvalvonnan yhteydessä niillä ”alatavoitteilla”, joiden mukaan on varmistettava, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny ja että vältetään kilpailun vääristyminen, on huomattava merkitys.

126 Näin ollen direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 teleologinen tulkinta on suoritettava näiden ”alatavoitteiden” valossa.

Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 tulkitseminen kyseisen direktiivin tavoitteiden valossa

i) Asianosaisten pääasialliset lausumat

127 Komissio toteaa tämän osalta ja perustetta 5 koskevien huomautustensa yhteydessä, että jälkikäteismuutokset vaikuttavat toiminnanharjoittajille tarjottuun kannustimeen toimia direktiivin 2003/87 tavoitteiden mukaisesti ja vähentää lopullisesti päästöjensä määrää. Se toteaa näkemyksensä tueksi pääasiallisesti, että tämä päästöjen väheneminen voitaisiin saavuttaa toiminnanharjoittajien vapaasta tahdosta joko investoimalla energiataloudellisesti tehokkaampaan tekniikkaan, joka johtaa vähäisempiin päästöihin tuotantoyksikköä kohden, tai yksinkertaisesti tuotantoa vähentämällä, mikä johtaisi päästöjen suhteelliseen vähenemiseen. Sitä vastoin jälkikäteismuutokset saavat sen mukaan aikaan epävarmuutta tai niillä saadaan jopa

toiminnanharjoittajat luopumaan investoinneista, mistä on seurauksena, että tuotantotekniikan parannukset ja tuotannon vähentämiset ovat vähäisempiä kuin korjausten puuttuessa.

128 Kantaja väittää, että jälkikäteismuutoksia koskeva mekanismi, jolla toiminnanharjoittajat saadaan luopumaan siitä, että ne arvioisivat päästöoikeuksien tarpeensa liian suureksi, ja jolla vältetään näin ollen liialliset päästöoikeusmäärät, on välttämätön edellytys (sine qua non) direktiivin 2003/87 tavoitteiden saavuttamiseksi eli kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti. Siitä, että jälkikäteismuutosten soveltaminen on sidoksissa todellisen tuotannon ja ilmoitetun tuotannon välillä todettuihin eroavuuksiin eikä päästöjen määrän vähenemiseen, on nimenomaan seurauksena, että toiminnanharjoittajan päästöoikeuksien ostamista tai myymistä koskevat taloudelliset päätökset riippuvat laitoksen tehokkuudesta. Näin ollen jälkikäteismuutokset eivät heikennä toiminnanharjoittajille päästöjen vähentämiseksi tarjottuja kannustimia eivätkä tätä tarkoitusta varten toteutettujen investointien varmuutta, vaan pikemminkin päinvastoin.

ii) Merkitykselliset arviointiperusteet

129 Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 teleologisessa tulkinnassa ja sitä riidanalaisiin jälkikäteismuutoksiin sovellettaessa merkityksellisinä arviointiperusteina on otettava erityisesti huomioon ensinnäkin tuotantovolyymin ja päästöjen määrän välinen suhde päästöjen vähentämistä koskevan tavoitteen valossa, toiseksi tämän tavoitteen ja kustannustehokkaiden ja taloudellisten edellytysten säilyttämistä koskevan tavoitteen välinen suhde (direktiivin 2003/87 1 artikla), kolmanneksi päästöjen vähentämistä tuotantotekniikan parannusten avulla koskeva tavoite (kyseisen direktiivin 20 perustelukappale) ja neljänneksi tavoite, jonka mukaan on varmistettava, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny ja että säilytetään kilpailuolosuhteet (kyseisen direktiivin seitsemäs perustelukappale).

– Tuotantovolyymin ja päästöjen määrän välillä oleva suhde päästöjen vähentämistä koskevan tavoitteen valossa

130 Aluksi on todettava, että asianosaiset eivät ole kiistäneet sitä, että riidanalaiset jälkikäteismuutokset liittyvät ensisijaisesti tuotantovolyymin muutoksiin eli tuotantoyksiköiden määrän muutoksiin eivätkä laitoksen päästöjen määrän muutoksiin. Kuten kantaja on selostanut vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen, komission sitä kiistämättä, sama pätee myös Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa määrätyn niin kutsuttua tosiasiallista sulkemista koskevan säännön osalta (ks. edellä 31 kohdan ensimmäinen luetelmakohta), sellaisena kuin se on täytäntöönpantu jakolain 7 §:n 9 momentin ensimmäisessä virkkeessä; tämän säännön soveltamisen edellytyksenä on tuotantovolyymin väheneminen, ja laitoksen päästöjen vähenemisellä alle 10 prosenttiin tai alle 60 prosenttiin viitekautena rekisteröityjen päästöjen vuotuisesta keskiarvosta on merkitystä vain hallinnon tämän osalta toteuttaman erityisen tutkinnan aloittamisen kannalta.

131 Komission kanteen kohteena olevassa päätöksessä esittämien seikkojen valossa riittää näin ollen, että direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 teleologisen tulkinnan yhteydessä selvitetään, onko tämä peruste esteenä sellaisille jaettujen päästöoikeuksien jälkikäteismuutoksille, jotka liittyvät tuotantovolyymin vähenemiseen.

132 On todettava, kuten komissio on selostanut vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen, että tuotantovolyymin vähentyessä laitoksen päästöt vähenevät, ja näin ollen toiminnanharjoittajalla on päästöoikeuksia, jotka se voi joko saattaa päästökauppamarkkinoille tai säilyttää itsellään, mikäli niitä ei tarvitse palauttaa ja mitätöidä. Sitä vastoin tällaisessa tapauksessa päästöjen määrä ei laske tuotantoyksikköä kohden vaan ainoastaan absoluuttisena määränä ja suhteessa tuotantovolyymin vähenemiseen. Tästä seuraa myös, että tuotannon vähentyessä tällä tavalla päästöjen kokonaismäärä ei välttämättä vähene

direktiivin 2003/87 liitteen kattamilla teollisuuden aloilla, koska toiminnanharjoittaja itse tai muut toiminnanharjoittajat, jotka ovat ostaneet vapautuneet päästöoikeudet, saattavat käyttää ne myöhemmin. Näin ollen vaikka tuotantovolyymin vähentäminen on välttämätön keino, jotta päästökauppamarkkinoille saadaan päästöoikeuksia, se ei yksinään takaa direktiivin 2003/87 pääasiallisen ja viimekätisen tavoitteen saavuttamista eli kasvihuonekaasupäästöjen huomattavaa vähentämistä yhteisössä.

133 Kuten komissio on kuitenkin todennut, jos toiminnanharjoittaja on tietoinen siitä, että sen omista arvioista poikkeavasta tuotannon vähenemisestä rangaistaan tekemällä jälkikäteismuutoksia, tällä heikennetään sen taipumusta vähentää tuotantoaan päästöoikeuksien vapauttamiseksi tai jopa poistetaan se kokonaan, siinäkin tapauksessa, että päästökauppamarkkinoilla olisi kasvanutta kysyntää, joka johtuisi siitä, että toiset toiminnanharjoittajat haluaisivat lisää päästökiintiöitä. Jos oletetaan, että päästöoikeuksien kaupan järjestelmän moitteeton toiminta edellyttää mahdollisuutta tyydyttää tämä kysyntä, vaikuttaa tärkeältä voida säilyttää toiminnanharjoittajan vapaus vähentää tuotantovolyymiään ja saattaa tällä tavoin vapautuneita päästöoikeuksia päästökauppamarkkinoille, jotta se voi vastata lyhyellä aikavälillä toisten toiminnanharjoittajien taholta tulevaan kasvaneeseen kysyntään. Vaikka jälkikäteismuutokset, joiden soveltaminen edellyttää erittäin huomattavaa tuotannon vähenemistä, esimerkiksi ”tosiasiallista sulkemista” koskevassa tapauksessa (ks. edellä 31 kohdan ensimmäinen luetelmakohta), ovat tuskin omiaan vaikuttamaan tuntuvasti kannustimiin laskea tilapäisesti ja rajoitetusti tuotantovolyymiä reaktiona kysynnän vaihteluun päästökauppamarkkinoilla, näin ei ole sellaisten jälkikäteismuutosten osalta, joita sovelletaan jo silloin, kun tuotanto vähenee suhteellisen vähän, esimerkiksi vuodesta 2003 lähtien käytössä olleiden laitosten ja uusien osallistujien osalta (ks. edellä 31 kohdan kolmas ja neljäs luetelmakohta).

134 Näin ollen komissio on näyttänyt toteen, että tietyt riidanalaiset jälkikäteismuutokset, siltä osin kuin niillä saadaan toiminnanharjoittajat luopumaan laitostensa tuotantovolyymin vähentämisestä, ovat omiaan heikentämään direktiivin 2003/87 1 artiklassa ja viidennessä perustelukappaleessa tarkoitetun päästökauppamarkkinoiden tehokasta toimintaa koskevan tavoitteen toteuttamista. Komissio ei ole kuitenkaan esittänyt mitään sellaisia seikkoja, joiden avulla se olisi näyttänyt toteen, että kyseiset muutokset haittaavat direktiivin 2003/87 pääasiallisen tavoitteen toteuttamista eli tuossa säännöksessä tarkoitettua kaikkien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä.

135 Näin ollen on selvitettävä, ovatko riidanalaiset jälkikäteismuutokset yhteensopivia edellä 124–126 kohdassa selostettujen ”alatavoitteiden” kanssa, joiden kanssa kaikkien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskeva ensisijainen tavoite on yhteensovitettava.

– Päästöjen vähentämistä koskevan tavoitteen yhteensovittaminen kustannustehokkaiden ja taloudellisten edellytysten säilyttämistä koskevan tavoitteen kanssa

136 Direktiivin 2003/87 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on edistää päästöjen vähentämistä päästöoikeuksien kaupan järjestelmän avulla sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti. Kuten komissio on myöntänyt istunnossa, kustannustehokkuutta ja taloudellisuutta koskevia edellytyksiä ei sovelleta pelkästään päästöoikeuksien kaupan markkinoiden toimintaan sellaisenaan vaan myös direktiivin 2003/87 liitteessä I tarkoitettuihin toiminta-aloihin, kuten teräksentuotanto- tai energia-alaan, joihin sovelletaan päästöjen vähentämistä koskevaa tavoitetta. Tämä toteamus vahvistetaan ainakin epäsuorasti yhtäältä direktiivin 2003/87 viidennen perustelukappaleen lopussa, jonka mukaan päästökauppamarkkinoista on koiduttava mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle, ja toisaalta saman direktiivin seitsemännessä perustelukappaleessa, jonka mukaan yhteisön säännökset päästöoikeuksien jakamisesta jäsenvaltioissa ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny ja että vältetään kilpailun vääristyminen.

137 Tämän osalta on muistutettava, että vaikka tuotantovolyymin väheneminen saattaa mahdollistaa sen, että päästökauppamarkkinoille saadaan lisää päästöoikeuksia, se ei sellaisenaan takaa sitä, että saavutetaan kasvihuonekaasupäästöjen huomattava vähentäminen yhteisössä (ks. edellä 132 kohta). Lisäksi on vaarana, että tuotantovolyymin väheneminen aiheuttaa alijäämän kyseisillä hyödykemarkkinoilla siltä osin kuin tuotanto ei enää riitä näillä markkinoilla vallitsevan kysynnän tyydyttämiseen; tällainen tilanne saattaa syntyä muun muassa silloin, kun päästökauppamarkkinoilla on päästöoikeuksien tarjonnan osalta rakenteellinen vaje ja kun päästöoikeuksien

hinta ylittää laajasti sen hyödyn, jota toiminnanharjoittaja voisi saada myymällä käytössään olevia päästöoikeuksia käyttämällä tuotettuja hyödykkeitä. Vaikka tällainen tilanne johtuu päästökauppamarkkinoiden taloudellisesta logiikasta, sitä on vaikea sovittaa yhteen kustannustehokkaiden ja taloudellisten edellytysten säilyttämistä koskevan tavoitteen kanssa, kun kyseessä ovat kyseiset direktiivin 2003/87 liitteessä I tarkoitetut tuotannonalat ja hyödykemarkkinat. Näin ollen ja toisin kuin komissio väittää, kun otetaan huomioon jälkikäteismuutoksista kyseisten hyödykemarkkinoiden toiminnalle seuraavat positiiviset vaikutukset, näiden muutosten ei voida katsoa olevan direktiivin 2003/87 1 artiklassa tarkoitetun tavoitteen vastaisia siltä osin kuin niillä saadaan toiminnanharjoittajat luopumaan tuotantovolyyminsä vähentämisestä.

138 Tästä seuraa, että komissio ei ole näyttänyt toteen, että tuotantovolyymin vähentämiseen liittyvien jälkikäteismuutosten ehkäisevä vaikutus on kustannustehokkaiden ja taloudellisten edellytysten säilyttämistä koskevan tavoitteen vastainen kyseisillä direktiivin 2003/87 liitteen I kattamilla toiminta-aloilla ja hyödykemarkkinoilla.

– Päästöjen vähentämistä tuotantotekniikan parannusten avulla koskeva tavoite

139 Lisäksi on selvitettävä, ovatko riidanalaiset jälkikäteismuutokset yhteensopivia direktiivin 2003/87 20 perustelukappaleessa ilmaistun sen ”alatavoitteen” kanssa, jonka mukaan tällä direktiivillä ”rohkaistaan energiatehokkaampien ja vähemmän päästöjä tuotantoyksikköä kohden aiheuttavien tekniikoiden käyttöön”. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo tämän osalta, että komissio on virheellisesti todennut istunnossa, että kyseisessä perustelukappaleessa ainoastaan ”todetaan” tulevaisuuteen sijoittuva toivottu vaikutus direktiivin 2003/87 täytäntöönpanosta ja että joka tapauksessa kyseessä on vain ”toissijainen tavoite”. Vaikka kyseinen perustelukappale on muotoiltu ranskaksi futuurissa (encouragera) ja tosiseikkaa koskevana toteamuksena, on kuitenkin totta, että ekologisesti tehokkaampien uusien

tuotantotekniikoiden käyttö, siltä osin kuin niillä vähennetään päästöjä tuotantoyksikköä kohden, on omiaan edistämään huomattavasti päästöjen vähentämistä koskevaa ensisijaista tavoitetta ja toisaalta kustannustehokkaiden ja taloudellisten edellytysten säilyttämistä kyseisillä päästökauppamarkkinoilla ja hyödykemarkkinoilla, koska siitä ei aiheudu tuotantovolyymin vähenemistä, mikä saattaisi haitata kyseisten markkinoiden asianmukaista toimintaa (ks. edellä 137 kohta). Tämä osoittaa myös, että investoiminen energiatehokkaampiin tekniikoihin on vähintäänkin yhtä tehokas, jollei jopa tehokkaampi keino kuin tuotantovolyymin vähentäminen päästöjen huomattavaa vähentämistä koskevan tavoitteen yhteensovittamiseksi kustannustehokkaiden ja taloudellisten edellytysten säilyttämistä koskevan tavoitteen kanssa kyseisillä päästökauppamarkkinoilla ja hyödykemarkkinoilla.

140 Lisäksi on todettava, että vaikka onkin totta, että riidanalaisilla jälkikäteismuutoksilla saatetaan saada toiminnanharjoittajat luopumaan tuotantovolyyminsä vähentämisestä päästöjen vähentämiseksi, toisin kuin komissio väittää, niillä ei haitata tavoitetta, jonka mukaan toiminnanharjoittajia on rohkaistava investoimaan energiatehokkaampien tekniikoiden käyttöön, eikä tällaisten investointien varmuutta. Päinvastoin siltä osin kuin riidanalaisilla jälkikäteismuutoksilla saadaan toiminnanharjoittajat luopumaan tuotantonsa vähentämisestä siitä, mitä ne olivat itse arvioineet, nämä muutokset ovat omiaan, kun otetaan huomioon käytettävissä olevien päästöoikeuksien rajoitettu määrä, vahvistamaan kannustinta vähentää päästöjä investoimalla energiatehokkaampiin tuotantotekniikoihin.

141 Komissio ei voi pätevästi väittää, että riidanalaiset jälkikäteismuutokset eivät ole omiaan edistämään päästöjen vähentämistä koskevaa tavoitetta, koska vapautuneita päästöoikeuksia ei poisteta välittömästi vaan ne siirretään reserviin, jotta ne ovat uusien osallistujien käytettävissä, sillä seurauksella, että käytettävissä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärä säilyy muuttumattomana. Yhtäältä tässä väitteessä ei oteta huomioon sitä, että lopputulos ei olisi välttämättä toisenlainen tapauksessa, jossa päästöoikeuksia vapautuisi tuotantovolyymin alenemisen seurauksena, jotta mahdollistettaisiin käyttämättä jääneiden päästöoikeuksien myynti (ks. edellä 132 kohta). Toisaalta juuri tässä viimeksi mainitussa tapauksessa investoimista tehokkaamman tekniikan kehittämiseen koskeva kannustin vähintäänkin heikentyisi,

koska toiminnanharjoittajille avautuisi toinen, lyhyellä aikavälillä edullisempi keino päästöjen vähentämiseksi. Näin ollen komission väite, jonka mukaan jälkikäteismuutokset ovat ympäristönsuojelun näkökulmasta neutraaleja tai jopa haitallisia, ei ole perusteltu. Lisäksi komission väite näyttäisi olevan ristiriidassa sen 7.7.2004 annetussa tiedonannossa (s. 8) tekemien niiden toteamusten kanssa, joiden mukaan päästöoikeuksia vähentävillä jälkikäteismuutoksilla ”voitaisiin katsoa olevan” ”hyödyllisiä ympäristövaikutuksia”. On kuitenkin täsmennettävä, että jälkikäteismuutosten positiivinen vaikutus päästöjen huomattavaa vähentämistä koskevan tavoitteen valossa olisi huomattavasti merkittävämpi tapauksessa, jossa poistetut päästöoikeudet mitätöitäisiin välittömästi sen sijaan, että ne siirretään reserviin.

142 Näin ollen toisin kuin komissio väittää, riidanalaiset jälkikäteismuutokset eivät ole päästöjen vähentämistä investoimalla direktiivin 2003/87 20 perustelukappaleessa tarkoitettuihin energiatehokkaampiin tuotantotekniikoihin koskevan tavoitteen vastaisia.

– Tavoite, jonka mukaan on varmistettava, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny ja että säilytetään kilpailuolosuhteet

143 Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että on selvitettävä, edesauttavatko riidanalaiset jälkikäteismuutokset sitä, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny ja että vältetään kilpailun vääristyminen direktiivin 2003/87 seitsemännessä perustelukappaleessa tarkoitetulla tavalla; näillä tavoitteilla on erityinen merkitys kyseisen direktiivin perusteen 10 tulkinnan yhteydessä (ks. edellä 125 kohta).

144 Kuten kantaja on huomauttanut, toiminnanharjoittajien luonnollisena pyrkimyksenä on saada mahdollisimman paljon päästöoikeuksia, mikä tarkoittaa, että niillä on huomattava taipumus yliarvioida – vaikka vain tahattomasti – oma

päästöoikeustarpeensa. Tästä seuraa liiallisten päästöoikeusmäärien vaara tiettyjen, erityisesti sellaisten toiminnanharjoittajien hyväksi, joiden osalta tietojen objektiivinen tarkastaminen aikaisempien tuotantoa koskevien tietojen perusteella osoittautuu vaikeaksi tai mahdottomaksi (ks. edellä 31 kohta, kolmas ja neljäs luetelmakohta). Tämän osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että lukuun ottamatta yleistä toteamusta siitä, että päästöoikeuksien määrä on määritettävä etukäteen, komissio ei esitä mitään sellaista konkreettista seikkaa, jolla kumottaisiin kantajan väite, jonka mukaan jälkikäteismuutokset edesauttavat nimenomaan kilpailuolosuhteiden säilyttämistä ja palauttamista, koska niillä estetään se, että tietyt toiminnanharjoittajat saisivat liiallisten päästöoikeusmäärien välityksellä perusteetonta etua verrattuna muihin toiminnanharjoittajiin.

145 Lisäksi on täsmennettävä, että komissio näyttää itse lähtevän periaatteesta, joka on ilmaistu sen 17.3.2004 jäsenvaltioille osoittamassa kirjeessä, joka koskee tukia koskevien yhteisön sääntöjen soveltamista kansallisiin jakosuunnitelmiin, ja jonka mukaan tällaiset liialliset päästöoikeusmäärät saattavat olla EY 87 artiklan 1 kohdan vastaisia tai vääristää tai uhata vääristää vakavalla tavalla kilpailua. Näissä olosuhteissa komission väite, jonka tueksi on esitetty hyvin vähän tosiseikkoja ja jonka mukaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmä perustuu arvioihin ja sisältää itsekorjausmekanismeja, joilla taataan toiminnanharjoittajille yhtäläiset mahdollisuudet, mikä sulkee alusta lähtien pois kilpailun vääristymisen, ei ole ymmärrettävä eikä sitä näin ollen voida hyväksyä.

146 Komissio ei ole myöskään esittänyt hallinnollisen menettelyn kuluessa, kanteen kohteena olevassa päätöksessä, 7.7.2004 annetussa tiedonannossaan eikä edes ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käydyn kirjallisen menettelyn kuluessa riittäviä seikkoja voidakseen saattaa kyseenalaiseksi riidanalaisten jälkikäteismuutosten lainmukaisuuden sen tavoitteen valossa, jonka mukaan on varmistettava, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny. Kuten komissio itsekin myöntää, sen vasta istunnossa vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään täsmälliseen kysymykseen esittämät huomautukset siitä, ettei voida hyväksyä jäsenvaltioiden välisen vapaan päästöoikeuskaupan rajoittamista – siten, että päästöoikeudet otetaan pois päästökauppamarkkinoilta ja siirretään reserviin, joka on ainoastaan Saksan alueelle sijoittautuneiden laitosten toiminnanharjoittajien käytettävissä – eivät millään tavalla käy ilmi kanteen kohteena olevan päätöksen perusteluista tai hallinnolliseen menettelyyn liittyvistä asiakirjoista. Ensimmäisen oikeusasteen

tuomioistuin katsoo joka tapauksessa, että niiden hyvin yleisluonteisten viittauksien, jotka on tehty vastineen 2 kohdassa mahdollisuudesta siirtää direktiivin 2003/87 12 artiklan 1 kohdan nojalla päästöoikeuksia yhteisössä sekä vastauskirjelmän 5 ja 6 kohdassa tarpeesta turvata päästöoikeusjärjestelmän tehokkuus, ei voida katsoa olevan tämän osalta riittävää näyttöä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa kuitenkin, että tällä näkemyksellä ei ole vaikutusta riidanalaisten jälkikäteismuutosten mahdolliseen arvioimiseen perustamissopimuksesssa vahvistettujen perusvapauksien, erityisesti EY 28 ja EY 43 artiklaan perustuvien tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden valossa ja että tämä arviointi puuttuu täysin sekä kanteen kohteena olevasta päätöksestä että 7.7.2004 annetusta komission tiedonannosta. Kun otetaan huomioon, että komissio ei ole esittänyt tämän osalta selkeää ja täsmällistä puolustautumisperustetta ja että on tarpeen turvata tehtävien jako ja institutionaalinen tasapaino hallinnollista valtaa ja tuomiovaltaa käyttävien elinten välillä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voi esillä olevassa asiassa komission puolesta tehdä selvitystä, joka oli tehtävä hallinnollisen menettelyn vaiheessa siitä, olivatko Saksan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät säännöt yhteensopivia perustamissopimuksessa vahvistettujen perusvapauksien kanssa.

147 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päättelee tästä, että komissio ei ole näyttänyt toteen riittävin oikeudellisin perustein, että riidanalaiset jälkikäteismuutokset ovat ristiriidassa niiden tavoitteiden kanssa, jotka koskevat sen varmistamista, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny ja että säilytetään kilpailuolosuhteet.

Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 teleologista tulkintaa koskeva johtopäätös

148 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo kaiken edellä esitetyn perusteella, että komissio on tulkinnut virheellisesti direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 ulottuvuutta, luettuna tämän direktiivin ja erityisesti sen seitsemännessä perustelukappaleessa ilmaistujen tavoitteiden valossa, katsoessaan, että riidanalaiset jälkikäteismuutokset ovat kyseisen direktiivin järjestelmän ja yleisen rakenteen vastaisia toimenpiteitä. Tämän osalta pelkästään se seikka, että riidanalaisilla jälkikäteismuutoksilla saatetaan saada toiminnanharjoittajat luopumaan tuotantovolyyminsa ja näin ollen päästöjensä vähentämisestä, ei riitä kyseenalaistamaan niiden lainmukaisuutta direktiivin 2003/87 tavoitteiden valossa. Lisäksi komission ohjeiden

sen omaa toimintaa rajoittavasta vaikutuksesta seuraa, että sen on hyväksyttävä se, että kantaja vetoaa sitä vastaan siihen, ettei kyseisissä ohjeissa ole selvää ja täsmällistä mainintaa siitä, että riidanalaiset jälkikäteismuutokset ovat mahdollisesti kiellettyjä kyseisen direktiivin tavoitteiden valossa (ks. edellä 112 ja 116 kohta).

f) Kanteen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuutta direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 valossa koskeva johtopäätös

149 Sanatarkan, historiallisen, asiayhteyteen perustuvan ja teleologisen tulkinnan valossa on näin ollen on todettava, että komissio ei ole näyttänyt toteen, että direktiivin 2003/87 liitteessä III olevalla perusteella 10 rajoitettiin jäsenvaltion toimintamarginaalia kyseisen direktiivin täytäntöönpanemiseksi valittavan muodon ja keinojen osalta siten, että siinä kiellettiin riidanalaisten jälkikäteismuutosten soveltaminen. Näin ollen kanteen kohteena olevassa päätöksessä on tältä osin oikeudellinen virhe.

150 Tästä seuraa, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen soveltaessaan direktiivin 2003/87 liitteessä III olevaa perustetta 10 ja että kantajan ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hyväksyttävä.

3. Kanteen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuus direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 valossa

a) Yleisiä huomautuksia

151 Komisso toteaa kanteen kohteena olevan päätöksen neljännessä perustelukappaleessa pääasiallisesti, että uusille osallistujille jaettavien päästöoikeuksien määrää

koskevat jälkikäteismuutokset ovat direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 vastaisia, koska uusia osallistujia suositaan perusteettomasti verrattuna sellaisten laitosten toiminnanharjoittajiin, joihin sovelletaan jo Saksan jakosuunnitelmaa ja joiden hyväksi tällaisia muutoksia ei voida tehdä. Lisäksi komissio täsmentää 7.7.2004 annetussa tiedonannossaan, että ”[kantajan] aie, joka koskee uusille osallistujille myönnettyjen päästöoikeuksien – – muuttamista, on – – ristiriidassa vaatimuksen 5 kanssa. Kyseisessä vaatimuksessa edellytetään perustamissopimuksen mukaisesti, ettei ketään syrjitä. Jälkikäteismuutoksilla syrjittäisiin uusia osallistujia suhteessa muihin laitoksiin, joiden osalta direktiivi [2003/87] ei salli jälkikäteen tehtäviä päästöoikeuksien muutoksia”.

152 Tämän osalta on palautettava mieliin direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 sanamuoto, jonka mukaan ”perustamissopimuksen ja etenkin [EY] 87 ja [EY] 88 artiklan vaatimusten mukaisesti [kansallinen jako]suunnitelma ei saa syrjiä eri yrityksiä tai aloja toisiinsa nähden siten, että suosittaisiin aiheettomasti tiettyjä yrityksiä tai toimintoja”. Syrjintäkiellon osalta komission ohjeiden 51 kohdassa, joka koskee perustetta 6, jossa mainitaan erityisesti uudet osallistujat, täsmennetään lisäksi, että jaettaessa päästöoikeuksia uusille osallistujille johtavana periaatteena on tasavertainen kohtelu. Lopuksi kyseisten ohjeiden 61 kohdassa todetaan, että ”tasavertaisen kohtelun periaatteen noudattamiseksi menetelmien, joita jäsenvaltiot käyttävät jakaessaan päästöoikeuksia uusille osallistujille, pitäisi mahdollisuuksien mukaan olla samoja kuin menetelmien, joita käytetään verrannollisessa asemassa olevien vakiintuneiden toiminnanharjoittajien osalta”, mutta myönnetään kuitenkin, että ”menetelmiä voidaan kuitenkin mukauttaa perustelluista syistä”.

153 Edellä selostetusta käy ilmi, että komissio katsoo perustellusti, että peruste 5, jonka sanamuodossa mainitaan nimenomaisesti syrjinnän käsite, on yhdenvertaisen kohtelun yleisen periaatteen erityinen ilmentymä jäsenvaltioiden pannessa täytäntöön direktiiviä 2003/87 ja erityisesti jakaessa päästöoikeuksia kansallisten jakosuunnitelmien perusteella. Lisäksi komissio viittaa ohjeissaan perustellusti yhdenvertaisen kohtelun periaatteen soveltamisedellytyksiin, sellaisina kuin ne on vahvistettu oikeuskäytännössä, joita ovat erityisesti tarve verrata kyseisten henkilöiden tilanteita

toisiinsa (”verrannollisessa asemassa”) ja mahdollisuus perustella objektiivisesti syrjintä (”voidaan – – mukauttaa perustelluista syistä”). Tämän oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavoin, ellei tuollainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua (ks. yhdistetyt asiat C-154/04 ja C-155/04, Alliance for Natural Health ym., tuomio 12.7.2005, Kok. 2005, s. I-6451, 115 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

b) Kyseisten toiminnanharjoittajien tilanteiden vertailu

154 Sen arvioiminen, onko komissio soveltanut oikein yhdenvertaisen kohtelun periaatetta esillä olevassa asiassa, on aloitettava tutkimalla, onko se selvittänyt asianmukaisesti, ovatko uudet osallistujat jälkikäteismuutosten soveltamisen osalta samanlaisessa tilanteessa kuin muut laitosten toiminnanharjoittajat vai eivät.

155 Tämän osalta on muistutettava, että toisin kuin komissio näyttäisi katsovan, Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa määrätään jälkikäteismuutoksista sekä uusien osallistujien että myös tiettyjen sellaisten laitosten toiminnanharjoittajien osalta, jotka toimivat jo markkinoilla ja joihin sovelletaan jo Saksan jakosuunnitelmaa.

156 Yhtäältä Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa sallitaan jälkikäteismuutosten soveltaminen kaikkien toiminnanharjoittajien osalta tapauksissa, joissa on kyseessä

tuotannon huomattava väheneminen tai laitoksen tosiasiallinen sulkeminen (ks. edellä 31 kohdan ensimmäinen luetelmakohta ja 89 kohta). Näin ollen tämän osalta on todettava, että komissio ei voi – ilman että se on tutkinut, onko kyseisten toiminnanharjoittajien, joihin myös sovelletaan jälkikäteismuutoksia koskevia sääntöjä, tilanne erilainen vai samanlainen – pätevästi väittää näin yleisellä tavalla, että Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa määrätään muiden toiminnanharjoittajien eriarvoisesta kohtelusta verrattuna uusiin osallistujiin.

157 Toisaalta Saksan kansallisessa jakosuunnitelmassa määrätään sellaisten jälkikäteismuutosten soveltamisesta, jotka ovat samankaltaisia kuin ne jälkikäteismuutokset, joita sovelletaan uusiin osallistujiin sellaisessa erityistapauksessa, jossa laitosten toiminnan harjoittaminen on alkanut vuonna 2003 tai 2004 (ks. edellä 31 kohdan kolmas luetelmakohta ja 88 kohta). Tämä vahvistetaan jakolaissa, jossa säädetään samanlaisista peruuttamismekanismeista uusien osallistujien ja vuoden 2002 jälkeen tuotantonsa aloittaneiden toiminnanharjoittajien osalta (ks. yhtäältä jakolain 8 §:n 4 momentti ja toisaalta saman lain 11 §:n 5 momentti luettuna yhdessä 8 §:n 4 momentin kanssa). Tämän osalta on todettava, että samoin kuin kantaja on selostanut uusiin osallistujiin sovellettavien jälkikäteismuutosten osalta, se perustelee muutosten soveltamista vuonna 2003 tai 2004 toimintansa aloittaneisiin laitoksiin pääasiallisesti liiallisten päästöoikeusmäärien vaaralla, joka johtuu siitä, että kyseiset toiminnanharjoittajat saattavat toimittaa niin kutsuttuun benchmarking-laskumenetelmään perustuvan jakomenettelyn yhteydessä liiallisia tuotantoarvioita. Kantaja toteaa, että tällaista vaaraa ei ole vähintään vuodesta 2002 käytössä olleiden laitosten osalta, joihin sovelletaan niin sanottua grandfathering-laskumenetelmää, jonka avulla voidaan saada suhteellisen luotettavia tietoja aikaisemmin saaduista tuotantovolyymeistä.

158 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että komission kanteen kohteena olevan päätöksen neljännessä perustelukappaleessa esittämän yleisen johtopäätöksensä, jonka mukaan uusiin osallistujiin sovellettavat jälkikäteismuutokset ovat ristiriidassa perusteen 5 kanssa siltä osin kuin niillä saatetaan suosia näitä uusia toimijoita verrattuna muihin toimijoihin, joihin ei sovelleta jälkikäteismuutoksia koskevia sääntöjä, tueksi esittämiä väitteitä ei ole perusteltu tosiseikoilla eikä oikeudellisilla seikoilla.

159 Ensinnäkin on todettava, että kanteen kohteena olevasta päätöksestä tai komission tiedonannoista ei käy ilmi, mistä syystä ja missä määrin uudet osallistujat olisivat jälkikäteismuutosten soveltamisen osalta samanlaisessa tai erilaisessa tilanteessa verrattuna muihin toiminnanharjoittajiin. Päinvastoin kanteen kohteena olevassa päätöksessä ei selvästikään oteta huomioon sitä, että uusiin osallistujiin sovellettavien muutosten kanssa samankaltaisia tai jopa täysin samanlaisia muutoksia sovelletaan sellaisten laitosten toiminnanharjoittajiin, jotka ovat aloittaneet toimintansa vuoden 2002 jälkeen.

160 Toiseksi on todettava, kuten kantaja väittää kolmannessa kanneperusteessaan, että komission esillä olevan oikeudenkäynnin kuluessa esittämä väite, jonka mukaan uusille osallistujille on edullista, että niillä on mahdollisuus tehdä myöhemmin korjaus myönnettyihin päästöoikeusmääriin, koska tämän avulla ne voivat esittää tuotantovolyymistään liiallisia arvioita päästöoikeushakemusta jättäessään ja Saksan viranomaiset valvovat niitä hölläkätisemmin, on useilta kohdin selvästi ristiriitainen ja virheellinen.

161 Ensinnäkin väite, jonka mukaan toiminnanharjoittajalle jaettuja päästöoikeuksia vähentävä jälkikäteismuutos – eli peruuttava toimi, joka tehdään kyseisen toiminnanharjoittajan vahingoksi, koska siltä evätään kaupallista arvoa omaava ”hyödyke” – on omiaan muodostamaan sille ”etuuden” verrattuna muihin toiminnanharjoittajiin, joihin ei sovelleta tällaista korjausmekanismia, on ristiriitainen. Toiseksi tämä väite tarkoittaa, että muilla toiminnanharjoittajilla, olettaen että ne ovat samanlaisessa tilanteessa, ei ole samaa ”etuutta”, mikä ei missään tapauksessa päde vuoden 2002 jälkeen markkinoille tulleisiin toiminnanharjoittajiin, joihin sovelletaan samaa korjausmekanismia.

162 Samoin väite, jonka mukaan uusien osallistujien kannustaminen tekemään liiallisia arvioita on huomattavampaa silloin, kun on olemassa mahdollisuus tehdä

jälkikäteismuutoksia, kuin tällaisen mekanismin puuttuessa, on hyvin spekulatiivinen ja myös ristiriitainen. Sen perusteella pitäisi päätyä vastakkaiseen johtopäätökseen, kun otetaan huomioon, että kaikki toiminnanharjoittajat, jotka ovat hakemusta jättäessään tietoisia jälkikäteismuutosten vaarasta, ovat pikemminkin taipuvaisia suojautumaan niitä vastaan. Lopuksi on todettava, että myöskään väite, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset ovat vähemmän valppaita, jos niillä on mahdollisuus tehdä jälkikäteismuutoksia, ei ole vakuuttava, koska on kaiken tehokkaan hallintotoiminnan edun mukaista välttää etukäteen kaikki myöhemmät vaikeudet ja erityisesti peruuttamistoimenpiteet, jotka sekä ovat aikaavieviä että edellyttävät huomattavia hallinnollisia resursseja.

163 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että kanteen kohteena olevan päätöksen neljäs perustelukappale on ilmeisen ristiriitainen ja virheellinen ja siinä on selvästi jätetty huomiotta yhdenvertaisen kohtelun periaatteen soveltamisedellytykset. Lisäksi on todettava, että komission valvoessa direktiivin 2003/87 9 artiklan nojalla sitä, onko jäsenvaltio noudattanut perustetta 5, se ei voi tyytyä toteamaan eriarvoista kohtelua ilman, että se on etukäteen tutkinut kaikella tarvittavalla huolellisuudella tätä koskevat merkitykselliset seikat, sellaisina kuin ne on täsmennetty edellä 153 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä, eikä ilman, että se on ottanut niitä asianmukaisesti huomioon voidakseen perustella johtopäätöksensä.

164 Tästä seuraa, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen soveltaessaan direktiivin 2003/87 liitteessä III olevaa perustetta 5 ja että myös ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on hyväksyttävä.

165 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että kolmas kanneperuste on syytä tutkia, koska se liittyy läheisesti ensimmäiseen kanneperusteeseen.

III *Kolmas kanneperuste, joka koskee EY 253 artiklaan perustuvan perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä*

A *Asianosaisten lausumat*

166 Kantaja toteaa, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklan a kohdan ja 2 artiklan a kohdan taustalla on EY 253 artiklaan perustuvan perusteluvelvollisuuden laiminlyönti, koska kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, ilmeisen virheellisesti, direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 perusteella, että jälkikäteismuutoksilla suositaan aiheettomasti uusia tulijoita muiden laitosten toiminnanharjoittajiin verrattuna. Kantajan mukaan komissio jätti tältä osin huomiotta sen, että yhtäältä kansallisessa jakosuunnitelmassa ei todeta, että uudet tulijat voisivat saada lisäkiintiöitä, vaan yksinomaan, että näihin sovelletaan jälkikäteisiä pienennyksiä, ja että toisaalta kiintiöiden peruuttaminen tällaisen muutoksen jälkeen on taakka eikä etu. Kantaja ei myöskään näe mitään etua siinä, että toisin kuin olemassa olevien laitosten tapauksessa päästöoikeuksien myöntäminen uusille tulijoille tehdään suunniteltujen tuotantomäärien mukaan, koska nimenomaan tämä kompensoidaan mahdollisilla jälkikäteisillä pienennyksillä. Näin ollen riidanalaisen päätöksen 1 artiklan a kohta ja 2 artiklan a kohta on sen mukaan kumottava myös tämän vuoksi.

167 Komissio viittaa huomautuksiinsa, jotka koskevat sen väitteen perusteettomuutta, joka koskee direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 noudattamatta jättämistä, ja väittää, että riidanalaisella päätöksellä ei rikota EY 253 artiklaa.

B *Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta*

168 Aluksi on muistutettava, että EY 253 artiklaan perustuvan perusteluvelvollisuuden, joka vahvistetaan direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä, kun on kyse komission päätöksistä, joilla hylätään kokonaan tai osittain kansallinen jakosuunnitelma, noudattaminen on erityisen tärkeää, koska esillä olevassa asiassa komission valvontavallan käyttö kyseisen direktiivin 9 artiklan 3 kohdan nojalla merkitsee monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arviointeja ja koska yhteisöjen tuomioistuimilla on vain suppeaa valvontavaltaa näiden arviointien laillisuuden ja perusteltavuuden osalta (ks. vastaavasti asia C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991, Kok. 1991, s. I-5469, Kok. Ep. XI, s. I-485, 14 kohta).

169 Tämän osalta on todettava, että kantajan tämän kanneperusteen tueksi esittämät väitteet koskevat pikemminkin riidanalaisen päätöksen asiasisällön laillisuutta, kun on kyse direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 soveltamisesta. Koska yhteisöjen tuomioistuimet voivat joka tapauksessa tutkia perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin perustuvan kanneperusteen viran puolesta (asia C-166/95 P, komissio v. Daffix, tuomio 20.2.1997, Kok. 1997, s. I-983, 24 kohta ja asia C-457/00, Belgia v. komissio, tuomio 3.7.2003, Kok. 2003, s. I-6931, 102 kohta), ne on kuitenkin tutkittava.

170 Edellä 158–164 kohdassa esitettyjen näkemysten valossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että komissio laiminlöi EY 253 artiklaan perustuvaa perusteluvelvollisuuttaan, koska se ei esittänyt minkäänlaista selitystä, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen soveltamista, riidanalaisessa päätöksessä, 7.7.2004 päivätyssä komission tiedonannossa eikä näiden toimien tekemisen yhteydessä. Tämä perustelujen puuttuminen koskee muun muassa riidanalaisen päätöksen perustelua, jonka mukaan uudet tulijat ovat edullisemmassa ja erilaisessa asemassa kuin muut toiminnanharjoittajat jälkikäteismuutosten soveltamisen osalta, uusien tulijoiden tilanteen ja niiden toiminnanharjoittajien tilanteen välisen vertailun puuttumista

kyseisessä päätöksessä, joihin sovelletaan samankaltaisia tai jopa samanlaisia jälkikäteismuutoksia, sekä sitä, että komissio ei arvioinut mahdollista objektiivista perustelua mahdolliselle erilaiselle kohtelulle.

171 Tämä kanneperuste on näin ollen hyväksyttävä ja riidanalaisen päätöksen 1 artiklan a kohta ja 2 artiklan a kohta on kumottava myös tällä perusteella.

IV *Johtopäätös*

172 Koska ensimmäinen ja kolmas kanneperuste ovat perusteltuja ja koska ne riittävät kantajan kumoamisvaatimusten hyväksymiseksi, ei ole tarpeen lausua toisesta kanneperusteesta, joka koskee EY 176 artiklan rikkomista.

Oikeudenkäyntikulut

173 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian ja kantaja on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, komissio on velvoitettava korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu kolmas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Saksan liittotasavallan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY mukaisesti ilmoittamasta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisesta jakosuunnitelmasta 7.7.2004 tehdyn komission päätöksen K(2004) 2515/2 lopullinen 1 artikla kumotaan.

2) Kyseisen päätöksen 1 artiklan a–c kohta kumotaan siltä osin kuin niissä määrätään, että Saksan liittotasavallan on poistettava siinä tarkoitetut jälkikäteismuutokset ja ilmoitettava komissiolle niiden poistamisesta.

3) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Julistettiin Luxemburgissa 7 päivänä marraskuuta 2007.

E. Coulon M. Jaeger

kirjaaja jaoston puheenjohtaja

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... II - 4442

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset ..... II - 4452

Oikeudellinen arviointi ..... II - 4463

I Alustava huomautus ..... II - 4463

II Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä saman direktiivin liitteen III kanssa, rikkomista ..... II - 4463

A Asianosaisten lausumat ..... II - 4463

1. Kantajan väitteet ..... II - 4463

a) Alustava huomautus ..... II - 4463

b) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 noudattaminen ..... II - 4464

c) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 noudattaminen .. II - 4466

d) Komissiolle direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan nojalla, luettuna yhdessä saman direktiivin liitteen III kanssa, kuuluvan valvontavallan laajuus sekä kyseisessä direktiivissä jäsenvaltioille jätetty toimintamarginaali ..... II - 4467

e) Komission esittämät taloudelliset argumentit ..... II - 4469

2. Komission väitteet ..... II - 4471

a) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevien perusteiden ulottuvuus komission kyseisen direktiivin 9 artiklan 3 kohdan nojalla harjoittamassa valvonnassa ..... II - 4471

b) Saksan kansallisen jakosuunnitelman yhteensopivuus direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 kanssa ..... II - 4471

c) Saksan kansallisen jakosuunnitelman yhteensopivuus direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 kanssa ..... II - 4473

B Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 4476

1. Yhteisön ja jäsenvaltioiden välinen tehtävien- ja toimivallanjako ja tuomioistuinvalvonnan ulottuvuus ..... II - 4476

2. Kanteen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuus direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 valossa ..... II - 4479

a) Riidanalaiset jälkikäteismuutokset ..... II - 4479

b) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 sanatarkka tulkinta ..... II - 4482

c) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 historiallinen tulkinta ..... II - 4484

d) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 asiayhteyteen perustuva tulkinta ..... II - 4485

Direktiivin 2003/87 ja asetuksen N:o 2216/2004 asian kannalta merkitykselliset säännökset ..... II - 4485

i) Direktiivin 2003/87 9 ja 11 artikla ..... II - 4485

ii) Direktiivin 2003/87 29 artikla ..... II - 4488

iii) Asetuksen N:o 2216/2004 38 artiklan 2 kohta ..... II - 4489

Komission ohjeiden ulottuvuus ..... II - 4490

i) Komission ohjeiden sen omaa toimintaa rajoittava vaikutus .. II - 4490

ii) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 tulkinta komission ohjeiden valossa ..... II - 4492

iii) Komission 7.7.2004 annetun tiedonannon ulottuvuus ..... II - 4494

Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 asiayhteyteen perustuvaa tulkintaa koskeva johtopäätös ..... II - 4495

e) Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 teleologinen tulkinta ..... II - 4495

Alustava huomautus ..... II - 4495

Direktiivin 2003/87 tavoitteet ..... II - 4496

Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 tulkitseminen kyseisen direktiivin tavoitteiden valossa ..... II - 4498

i) Asianosaisten pääasialliset lausumat ..... II - 4498

ii) Merkitykselliset arviointiperusteet ..... II - 4499

– Tuotantovolyymin ja päästöjen määrän välillä oleva suhde päästöjen vähentämistä koskevan tavoitteen valossa .... II - 4500

– Päästöjen vähentämistä koskevan tavoitteen yhteensovittaminen kustannustehokkaiden ja taloudellisten edellytysten säilyttämistä koskevan tavoitteen kanssa ..... II - 4502

– Päästöjen vähentämistä tuotantotekniikan parannusten avulla koskeva tavoite ..... II - 4503

– Tavoite, jonka mukaan on varmistettava, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny ja että säilytetään kilpailuolosuhteet ..... II - 4505

Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 teleologista tulkintaa koskeva johtopäätös ..... II - 4507

f) Kanteen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuutta direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 10 valossa koskeva johtopäätös ..... II - 4508

3. Kanteen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuus direktiivin 2003/87 liitteessä III olevan perusteen 5 valossa ..... II - 4508

a) Yleisiä huomautuksia ..... II - 4508

b) Kyseisten toiminnanharjoittajien tilanteiden vertailu ..... II - 4510

III Kolmas kanneperuste, joka koskee EY 253 artiklaan perustuvan perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ..... II - 4514

A Asianosaisten lausumat ..... II - 4514

B Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 4515

IV Johtopäätös ..... II - 4516

Oikeudenkäyntikulut ..... II - 4516