YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(laajennettu viides jaosto)

10 päivänä huhtikuuta 2008 *

Asiassa T-233/04,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään H. Sevenster, J. van Bakel ja M. de Grave,

kantajana,

jota tukee

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään W.-D. Plessing ja M. Lumma,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään H. van Vliet ja V. Di Bucci,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan typen oksidien päästöoikeuksien kaupan järjestelmää, jonka Alankomaiden kuningaskunta on ilmoittanut, koskevasta valtiontuesta N 35/2003 24.6.2003 tehty komission päätös K(2003) 1761 lopullinen,

EUROOPAN YHTEISÖJEN
ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras sekä tuomarit M. E. Martins Ribeiro, F. Dehousse, D. Šváby ja K. Jürimäe,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Plingers,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 5.12.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 EY 6 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä 3 artiklassa tarkoitetun yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi.”

2 EY 87 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

– –

3. Yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää:

a) tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma;

b) tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen;

c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla;

d) tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisössä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla;

e) muuta tukea, josta neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta."

3 Valtiontuesta ympäristönsuojelulle annetuista yhteisön suuntaviivoista (EYVL 2001, C 37, s. 3) ilmenee seuraavaa:

"69. Jäsenvaltiot ja yhteisö voivat saavuttaa kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteensa toisaalta yhteisen ja yhteisön tasolla yhteensovitetun toiminnan ja politiikan avulla, myös taloudellisin keinoin, ja toisaalta soveltamalla Kioton pöytäkirjassa vahvistettuja mekanismeja eli päästöoikeuksien kauppaa, projektikohtaista yhteistoteutusta ja puhtaan kehityksen mekanismia.

70. Koska asiaa koskevaa yhteisön lainsäädäntöä ei ole ja rajoittamatta komission aloiteoikeutta ehdottaa asiaa koskevaa yhteisön lainsäädäntöä, jokaisen jäsenvaltion tehtävänä on määritellä politiikka, toimenpiteet ja keinot, joita se käyttää Kioton pöytäkirjan mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen.

71. Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden tietyt järjestelyt Kioton pöytäkirjan mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi saattavat sisältää valtiontukea. On kuitenkin ennenaikaista määritellä mahdollisten tukien hyväksymisperusteita."

4 Tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista 23.10.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/81/EY (EYVL L 309, s. 22) johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jäsenvaltiokohtaisten rajojen asettaminen rikkidioksidin (SO_2), typen oksidien (NO_x), haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (VOC) ja ammoniakin (NH_3) päästöille on kustannustehokas keino saavuttaa ympäristöalan välitavoitteet. Päästörajat suovat yhteisölle ja jäsenvaltioille liikkumavaraa määriteltäessä, miten näihin tavoitteisiin päästään.”

5 Direktiivin 2001/81 4 artiklassa otsikon ”Kansalliset päästörajat” alla säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on vuoden 2010 loppuun mennessä rajattava vuotuiset kansalliset epäpuhtauspäästönsä rikkidioksidin (SO_2), typen oksidien (NO_x), haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (VOC) ja ammoniakin (NH_3) osalta määriin, jotka eivät ylitä liitteessä I vahvistettuja päästörajoja, ottaen huomioon 9 artiklassa tarkoitettujen kertomusten perusteella hyväksytyistä yhteisön toimenpiteistä aiheutuvat muutokset.”

6 Alankomaiden kuningaskunnan osalta direktiivin 2001/81 liitteessä I vahvistetaan typen oksidien (NO_x) päästörajaksi 260 kilotonnia, joka on saavutettava vuoteen 2010 mennessä.

7 Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin 2001/81 noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan ennen 27.11.2002 ja ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

Tosiseikat

8 Alankomaalaisviranomaiset ilmoittivat komissiolle 23.1.2003 päivätyllä kirjeellä EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti NO_x:n päästöoikeuksien kaupan järjestelmän (jäljempänä asianomainen toimenpide). Ne pyysivät komissiota tekemään päätöksen, jossa todetaan, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, EY 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

9 Komissio teki 24.6.2003 päätöksen K(2003) 1761 lopullinen valtiontuesta N 35/2003, joka koski asianomaista toimenpidettä (jäljempänä riidanalainen päätös).

10 Riidanalaisen päätöksen 1 kohdassa komissio ensinnäkin kuvaili asianomaista toimenpidettä. Direktiivissä 2001/81 määritellyn NO_x:n kansallisen päästörajan puitteissa alankomaalaisviranomaiset olivat vahvistaneet tavoitteeksi 55 kilotonnin NO_x-päästöt vuonna 2010 suurille teollisuuslaitoksilleen eli noin 250 yritykselle.

11 Tämän järjestelmän toiminnan osalta komissio esitti riidanalaisen päätöksen 1.2 kohdassa, että kansallisessa laissa vahvistetaan kullekin teollisuuslaitokselle NO_x:n suhteellinen päästönormi, jota on noudatettava. Yritys voi noudattaa tällä tavoin määritettyä päästönormia joko toteuttamalla toimenpiteitä NO_x-päästöjen vähentämiseksi omassa laitoksessaan tai ostamalla muiden yritysten päästöoikeuksia tai yhdistämällä nämä kaksi vaihtoehtoa. Laitokset, joiden päästöt alittavat päästönormin, tuovat päästöoikeuksien vaihtomarkkinoille päästövähennykset NO_x-hyvitysten muodossa.

12 Laitoksen vuosittaisen NO_x-kokonaispäästön, jota korjataan mahdollisilla myydyillä tai ostetuilla NO_x-hyvityksillä, on vastattava kyseiselle laitokselle hyväksyttyä päästötasoa. Hyväksytty vuotuinen päästö, joka ilmaistaan absoluuttisena lukuna, lasketaan suhteellisen päästönormin ja kyseisen laitoksen käyttämän energiamäärän mukaan.

13 Kunkin vuoden lopussa alankomaalaisviranomaiset selvittävät, ovatko laitokset noudattaneet säädettyä päästönormia. Kunakin vuonna NO_x-hyvityksiä voidaan ostaa, säästää tai lainata tuleville ajanjaksoille. Jos laitos ylittää säädetyn päästönormin, sen on korvattava ylijäämä seuraavana vuonna. Lisäksi tätä korvattavaa ylijämää korotetaan 25 prosenttia ylitysten hillitsemiseksi. Jos laitos ei noudata päästönormiaan, alankomaalaisviranomaiset määräävät sille tehokkaan, oikeasuhteisen ja vaikutuksiltaan ehkäisevän sakon.

14 Lopuksi asianomaisen toimenpiteen puitteissa yritykset eivät saa hankkia päästöoikeuksia voidakseen tuottaa. Niiden on yksinomaan noudatettava päästönormia.

15 Riidanalaisen päätöksen 1.3 kohdassa komissio kuvaili päästönormin laskentatapaa ja sitten sen 1.4 kohdassa olemassa olevia eroja ”cap-and-trade”-järjestelmän ja asianomaisen toimenpiteen tyyppisen ”dynamic cap” -järjestelmän välillä. Se esitti, että alankomaalaisviranomaisten mukaan asianomainen toimenpide eroaa kaupan olevien oikeuksien järjestelmien toisesta muunnelmasta eli ”cap-and-trade”-järjestelmästä, jossa yrityksille myönnetään päästöoikeuksia. Uusien yritysten tai yritysten, jotka haluavat kasvattaa toimintaansa, on ensin hankittava tarvittava määrä oikeuksia. Asianomaisen toimenpiteen puitteissa näillä yrityksillä ei ole tätä velvollisuutta, vaan niiden on yksinkertaisesti noudatettava päästönormiaan, joka riippuu niiden energiankulutuksesta ja joka on mukautettu tämän mukaan.

16 Riidanalaisen päätöksen 1.5 ja 1.6 kohdassa komissio täsmensi seuraavaksi, että asianomaista toimenpidettä sovelletaan kaikkiin teollisuusyrityksiin, joiden kapasiteetti on yli 20 MWth, yhteisön lainsäädännön mukaisesti. Alankomaalaisviranomaiset soveltavat edelleen päästöraja-arvoja, jotka vahvistetaan voimassa olevissa eri yhteisön direktiiveissä.

17 Arvioidessaan asianomaista toimenpidettä (riidanalaisen päätöksen 3 kohta) komissio vetosi ensinnäkin päätöskäytäntöönsä, joka liittyy päästöoikeuksien kaupan järjestelmiin, ja teki eron kahdentyyppisten järjestelmien välillä seuraavasti:

”1) Järjestelmät, joissa kaupan olevia päästö- tai saastuttamislupia pidetään aineettomina varoina, joilla on markkina-arvo ja jotka valtio olisi myös voinut myydä tai huutokaupata, mikä merkitsee voiton saamatta jäämistä (tai valtion varojen menetystä), joten kyseessä on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki.

2) Järjestelmät, joissa kaupan olevia päästö- tai saastuttamislupia pidetään viralliseena todisteena siitä, että tiettyä tuotantoa ei voida myydä tai huutokaupata luvansaajalle, joten voittoa ja siis asianomaisen valtion varoja ei jää saamatta, mikä puolestaan merkitsee, että kyseessä ei ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki.”

18 Komissio esitti seuraavaksi syyt, joiden vuoksi se päätteli, että asianomaisen toimenpiteen tapauksessa oli kyseessä valtiontuki, ja näihin kuului lähinnä se, että valtio myönsi maksutta NO_x-hyvityksiä tietylle yritysryhmälle, joka käy kauppaa jäsenvaltioiden välillä. Riidanalaisen päätöksen mukaan alankomaalaisviranomaisilla oli mahdollisuus myydä tai huutokaupata päästöoikeudet. Kun jäsenvaltio tarjosi

maksutta NO_x-hyvityksiä aineettomina varoina, siltä jäi siis saamatta voittoa. Komissio päätteli tästä, että tähän järjestelmään kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtion varoja. Asianomaisten yritysten aseman vahvistuminen vaikutti sen mukaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

19 Riidanalaisen päätöksen 3.3 kohdassa komissio tutki lopuksi asianomaisen toimenpiteen soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

20 Komissio päätteli riidanalaisen päätöksen 4 kohdassa, että asianomaiseen toimenpiteeseen kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ja lisäsi, että tämä tuki soveltuu yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan ja Euroopan talousalueesta (ETA) tehdyn sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti. Komissio kehotti alankomaalaisviranomaisia toimittamaan sille vuosittain kertomuksen asianomaisen toimenpiteen täytäntöönpanosta ja ilmoittamaan sille ennalta tuen myöntämisedellytysten muuttamisesta.

Oikeudenkäyntimenettely

21 Alankomaiden kuningaskunta nosti yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 5.9.2003 jättämällään kannekirjelmällä kanteen riidanalaisesta päätöksestä (asia C-388/03).

22 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 17.2.2004 antamallaan määräyksellä Saksan liittotasavallan väliintulijaksi tässä oikeudenkäynnissä tukemaan Alankomaiden kuningaskunnan vaatimuksia.

23 Yhteisöjen tuomioistuin palautti asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 8.6.2004 antamallaan määräyksellä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 51 ja 54 artiklan muuttamisesta 26.4.2004 tehdyn neuvoston päätöksen 2004/407/EY, Euratom (EUVL L 132, s. 5) nojalla.

24 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kehotti 13.12.2004 päivätyllä kirjeellä Alankomaiden kuningaskuntaa ja Saksan liittotasavaltaa esittämään huomautuksensa päätelmistä, jotka oli aiheellista tehdä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-164/02, Alankomaat vastaan komissio, 28.1.2004 antamasta määräyksestä (Kok. 2004, s. I-1177) esillä olevan kanteen tutkittavaksi ottamisen osalta. Näistä edellinen esitti huomautuksensa 14.1.2005 ja jälkimmäinen 12.1.2005.

Asianosaisten vaatimukset

25 Saksan liittotasavallan tukema Alankomaiden kuningaskunta vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen, koska komissio katsoi siinä, että asianomaiseen toimenpiteeseen kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– ensisijaisesti jättää kanteen tutkimatta tai toissijaisesti hylkää kanteen

– velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

27 Esittämättä oikeudenkäyntiväitettä komissio pohtii, voidaanko tämä kanne ottaa tutkittavaksi. Se väittää, että riidanalainen päätös on hyväksymispäätös, jolla ei ole oikeusvaikutuksia, jotka vaikuttaisivat Alankomaiden kuningaskunnan intresseihin. Tällä päätöksellä ei siis muuteta sen oikeudellista tilannetta, eikä se ole sille vastainen. Oikeuskäytännön mukaan riidanalaisesta päätöksestä ei näin ollen voida nostaa kannetta.

28 Komissio viittaa tämän osalta yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-208/99, Portugali vastaan komissio, 27.11.2001 antamaan määräykseen (Kok. 2001, s. I-9183) sekä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-242/00, Saksa vastaan komissio, 18.6.2002 antamaan tuomioon (Kok. 2002, s. I-5603) ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-212/00, Nuove Industrie Molisane vastaan komissio, 30.1.2002 antamaan tuomioon (Kok. 2002, s. II-347). Tämä oikeuskäytäntö on sen mukaan vahvistettu äskettäin edellä 24 kohdassa mainitussa asiassa Alankomaat vastaan komissio annetulla määräyksellä asiassa, joka oli samankaltainen kuin esillä oleva asia.

29 Komissio katsoo, että Alankomaiden kuningaskunnan käsitys tutkittavaksi ottamisen käsitteestä on liian laaja. Sen mukaan ei riitä, että vedotaan mahdollisuuteen siitä, että tuleviin intresseihin voidaan vaikuttaa. Komission mukaan kumoamiskanteen tekijän nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos sen riitauttama päätös vaikuttaa kielteisesti ja selvästi todellisiin ja olemassa oleviin intresseihin. Tilanne ei sen mukaan ole tämä esillä olevassa asiassa. Se, että kolmannet voivat jonain päivänä vedota kansallisissa tuomioistuimissa käytävissä menettelyissä riidanalaiseen päätökseen väittääkseen, että asianomaista toimenpidettä vastaavat järjestelmät ovat valtiontukia, ei merkitse, että riidanalaisella päätöksellä muutettaisiin kielteisesti ja selvästi Alankomaiden kuningaskunnan tilannetta.

30 Komissio katsoo lisäksi, että EY 230 artiklaa on tarkasteltava EY 233 artiklan valossa. Mahdollisuuden nostaa kanne EY 230 artiklan nojalla on sen mukaan rajoituttava tilanteisiin, joissa riidanalaisen päätöksen kumoamistapauksessa toimielimen on toteutettava tietyt tuomion täytäntöönpanotoimet, joilla muutetaan tosiasiallisesti ja konkreettisesti Alankomaiden kuningaskunnan oikeudellista tilannetta. Esillä olevassa asiassa komission ei kuitenkaan olisi kumoamistapauksessa toteutettava toimea, joka muuttaa Alankomaiden kuningaskunnan oikeudellista tilannetta.

31 Alankomaiden kuningaskunnan mukaan sen kanne voidaan ottaa tutkittavaksi. Se väittää, että riittää, että riidanalaisella toimenpiteellä on oikeusvaikutuksia, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden intresseihin, jotta sen nostamat kanteet voidaan ottaa tutkittavaksi. Ei siis edellytetä, että Alankomaiden intresseihin vaikutetaan tosiasiallisesti kanteen nostamishetkellä. Kanne voidaan sen mukaan nostaa, kun otetaan huomioon tulevat ja mahdolliset oikeusvaikutukset.

32 Alankomaiden kuningaskunta muistuttaa, että luokittelu valtiontueksi merkitsee asetuksen N:o 659/1999 17–19 artiklan soveltamista. Komissio voi näin ollen tulevaisuudessa määrätä kaikki aiheelliset toimenpiteet, mikä muodostaa vaaran asianomaisen toimenpiteen jatkuvuudelle ja oikeusvarmuudelle. Lisäksi tämän toimenpiteen muutokset on ilmoitettava komissiolle, ja Alankomaiden kuningaskunnan on

laadittava vuosittain kertomus sen täytäntöönpanosta. Saksan liittotasavalta väittää myös, että riidanalaisella päätöksellä on oikeusvaikutuksia Alankomaiden kuningaskuntaan, koska sen myötä asianomaiseen toimenpiteeseen sovelletaan valtiontukea koskevia yhteisön oikeuden aineellisia säännöksiä ja menettelysäännöksiä.

33 Alankomaiden kuningaskunta väittää lisäksi, että väitetty tuki, joka on myönnetty asianomaisen toimenpiteen yhteydessä, voisi oikeuttaa päätöksen uuden tuen soveltumattomuudesta niiden tukien kasautumista koskevien sääntöjen perusteella, jotka vahvistetaan komission antamissa suuntaviivoissa. Riidanalainen päätös on sen mukaan myös ennakkotapaus, joka velvoittaa jäsenvaltiot ilmoittamaan tulevaisuudessa komissiolle vastaavista järjestelmistä. Lisäksi kolmannet voivat vedota riidanalaiseen päätökseen kansallisissa tuomioistuimissa.

34 Mitä tulee selvityksiin, jotka voidaan saada edellä 24 kohdassa mainitussa asiassa Alankomaat vastaan komissio annetusta määräyksestä, Saksan liittotasavallan tukema Alankomaiden kuningaskunta väittää erityisesti, että sen kanteella pyrittiin kyseisessä asiassa siihen, että riidanalaisen päätöksen perusteluissa esiintynyt väite kumottaisiin. Esillä olevassa asiassa kanne on sen sijaan kohdistettu riidanalaisen päätöksen päätösosaa eikä sen perusteluja vastaan.

35 Saksan liittotasavallan tukema Alankomaiden kuningaskunta huomauttaa, että se oli pyytänyt komissiota tekemään päätöksen, jossa vahvistetaan, että asianomainen toimenpide ei ole valtiontukea. Kun komissio totesi, että kyseessä oli tällainen tuki, se hylkäsi Alankomaiden kuningaskunnan mukaan sen tätä koskevan pyynnön. Saksan liittotasavallan mukaan tämä erottaa myös esillä olevan tapauksen edellä 24 kohdassa mainitussa asiassa Alankomaat vastaan komissio annetusta määräyksestä.

36 Lopuksi Alankomaiden kuningaskunnan mukaan EY 233 artiklassa määrätyt täytäntöönpanotoimenpiteet eivät kuulu kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin. Lisäksi komissio voi riidanalaisen päätöksen kumoamisen jälkeen tehdä uuden päätöksen, jossa todetaan, että kyseessä ei ole valtiontuki.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

37 EY 230 artiklassa erotetaan selvästi toisistaan toisaalta yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden oikeus ja toisaalta luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeus nostaa kumoamiskanne, ja tämän artiklan toisessa kohdassa määrätään jäsenvaltioiden oikeudesta riitauttaa kumoamiskanteella komission päätösten laillisuus, ilman että tämän oikeuden käyttäminen edellyttäisi erityisen oikeussuojan tarpeen osoittamista. Jäsenvaltion ei siis tarvitse esittää näyttöä siitä, että komission toimella, jonka se riitauttaa, on siihen kohdistuvia oikeusvaikutuksia, jotta jäsenvaltion kanne voitaisiin ottaa tutkittavaksi. Komission toimi voi kuitenkin olla kumoamiskanteen kohteena ainoastaan, jos toimella on tarkoitus saada aikaan oikeusvaikutuksia (ks. edellä 28 kohdassa mainittu asia Portugali v. komissio, tuomion 22–24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Esillä olevassa asiassa komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä Alankomaiden kuningaskunnan ilmoitettua asianomaisesta toimenpiteestä ja esitettyä pyynnön siitä, että asianomaisen toimenpiteen ei katsottaisi olevan valtiontukea asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti, että tähän järjestelmään kuuluu valtiontukea, joka soveltuu yhteismarkkinoille.

39 On ensinnäkin todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on samankaltaisessa tilanteessa ottanut jäsenvaltion kanteen tutkittavaksi (asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996, Kok. 1996, s. I-4551). Vaikka on totta, että komissio ei ollut tässä asiassa riitauttanut kanteen tutkittavaksi ottamista, on tämän osalta korostettava,

että tutkimatta jättäminen on ehdoton prosessinedellytys, jonka yhteisöjen tuomioistuimet voivat milloin tahansa tutkia viran puolesta. Se, että komissio ei ollut riitauttanut kanteen tutkittavaksi ottamista kyseisessä asiassa, ei näin ollen merkinnyt sitä, että yhteisöjen tuomioistuin luopuisi pohtimasta tätä asiaa.

40 Seuraavaksi on todettava, että, toisin kuin edellä 28 kohdassa mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio annetun tuomion, johon komissio vetoaa, asiayhteydessä, komissio ei asianomaisen toimenpiteen valtiontueksi luokitellessaan myöntynyt Alankomaiden kuningaskunnan pyyntöön.

41 Tämä luokittelu mahdollisti sen, että komissio saattoi tutkia riidanalaisessa päätöksessä asianomaisen toimenpiteen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Se merkitsi lisäksi sen menettelyn soveltamista, josta säädetään olemassa oleville tukijärjestelmille asetuksessa N:o 659/1999 ja erityisesti sen 17–19 ja 21 artiklassa, jossa jäsenvaltiolle asetetaan velvollisuus toimittaa vuosittain kertomus kaikista voimassa olevista tukiohjelmista. Tällä luokittelulla valtiontueksi voi myös olla vaikutusta uuden tuen myöntämiseen niiden sääntöjen nojalla, jotka koskevat eri lähteistä peräisin olevien tukien kasautumista ja jotka vahvistetaan muun muassa valtiontuesta ympäristönsuojelulle annettujen yhteisön suuntaviivojen 74 kohdassa.

42 Tästä seuraa, että riidanalaisella päätöksellä on varmasti sitovia oikeusvaikutuksia. Alankomaiden kuningaskunnan kanne otetaan siis tutkittavaksi.

43 Mainitulla oikeuskäytännöllä tai komission esittämillä argumenteilla ei kumota tätä päätelmää.

44 Toisin kuin asiassa T-138/89, NBV ja NVB vastaan komissio, 17.9.1992 annetussa tuomiossa (Kok. 1992, s. II-2181), riidanalaisella päätöksellä on oikeusvaikutuksia, jotka ovat Alankomaiden kuningaskunnalle vastaisia (ks. edellä 42 kohta). Sen oikeudellinen asema EY 230 artiklaan nähden ei lisäksi ole verrattavissa (ks. edellä 37 kohta) kantajan oikeudelliseen asemaan kyseisessä asiassa, sillä tämä oli yritys, jonka oli perusteltava oikeussuojan tarpeensa (ks. edellä 37 kohta).

45 Lisäksi kun yhteisöjen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta edellä 28 kohdassa mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio antamassaan määräyksessä, se tukeutui siihen, että Portugalin tasavalta oli vaatinut riidanalaisten päätösten kumoamista vain sikäli kuin ne oli osoitettu sille, ja yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tämä osoittaminen oli turhaa eikä sillä ollut mitään itsenäistä oikeusvaikutusta (25 ja 28 kohta). Esillä olevassa asiassa Alankomaiden kuningaskunta riitauttaa luokittelun valtiontueksi, eikä voida katsoa, että tämä luokittelu olisi turha ja ilman itsenäistä oikeusvaikutusta.

46 Edellä 28 kohdassa mainitussa asiassa Nuove Industrie Molisane vastaan komissio annetussa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta oikeussuojan tarpeen puuttumisen vuoksi todettuaan, että kantaja ei riitauttanut päätöksen päätösosaa, ja tutkittuaan, oliko sen riitauttamalla arvioinnilla sen intresseihin vaikuttavia sitovia oikeusvaikutuksia (34 ja 38 kohta). Esillä olevassa asiassa yhtäältä Alankomaiden kuningaskunnan ei täydy osoittaa oikeussuojan tarvetta (ks. edellä 37 kohta), ja toisaalta se riitauttaa riidanalaisen päätöksen päätösosan, jossa esiintyy sen riitauttama luokittelu valtiontueksi.

47 Tämän jälkimmäisen kohdan osalta esillä oleva tapaus on niin ikään erotettava edellä 24 kohdassa mainitussa asiassa Alankomaat vastaan komissio annetusta määräyksestä. Kyseisessä asiassa Alankomaiden kuningaskunta oli vaatinut kannekirjelmässään asianomaisen päätöksen kumoamista ”siltä osin kuin komissio o[li] tässä päätöksessä pitänyt satamaviranomaisille –– myönnettyjä tukia EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtiontukina” (9 kohta). Tätä päätelmää ei kuitenkaan esiinny kyseisen päätöksen päätösosassa.

48 Lopuksi komission sen argumentin osalta, jonka mukaan EY 230 ja EY 233 artiklassa yhdessä tarkasteltuina sallitaan kanteen nostaminen EY 230 artiklan nojalla ainoastaan siinä tapauksessa, että on toteutettava EY 233 artiklassa määrättyjä täytäntöönpanotoimenpiteitä, on todettava, että tämä tulkinta ei perustu perustamissopimuksen systematiikkaan. EY 233 artiklassa velvoitetaan toimielin tai toimielimet, joista kumottu toimi on peräisin tai joiden toimimatta jättäminen on todettu perustamissopimuksen vastaiseksi, toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi. Tällä artiklalla pyritään siis selvästi varmistamaan sellaisten tuomioiden täytäntöönpano, joilla on kumottu toimi EY 230 artiklan perusteella. EY 230 artiklassa ei puolestaan mitenkään sidota sen soveltamista EY 233 artiklan soveltamiseen. Siinä ei aseteta edellytykseksi kanteen nostamiselle sitä, että toimielin, josta riidanalainen toimi on peräisin, voi toteuttaa toimenpiteitä, jos kyseinen toimi kumotaan.

49 Tässä tilanteessa kanne on otettava tutkittavaksi.

Pääasia

50 Alankomaiden kuningaskunta esittää kaksi kanneperustetta, jotka perustuvat yhtäältä EY 87 artiklan rikkomiseen ja toisaalta perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin.

51 Ensimmäisen kanneperusteen osalta Saksan liittotasavallan tukema Alankomaiden kuningaskunta väittää, että asianomainen toimenpide ei ole etu, joka on rahoitettu valtion varoista, ja toissijaisesti, että valikoivuutta koskeva edellytys ei täyty.

Valtion varoista rahoitetun edun puuttuminen

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

52 Alankomaiden kuningaskunta katsoo, että komission päättely on virheellinen, koska se perustuu päästöoikeuksien myöntämiseen, vaikka tosiasiassa asianomaisen toimenpiteen perustana on lakiin perustuvan ympäristönormin asettaminen. Tätä yhtenäistä normia sovelletaan sen mukaan kaikkiin teollisuuslaitoksiin, joiden kokonaisteho ylittää 20 MWth. Se on yrityksille rasite eikä etu. Järjestelmän ominaisuus on Alankomaiden kuningaskunnan mukaan se, että yritykset voivat valita tavan, jolla ne täyttävät normin, mikä tapahtuisi siten, että ne vähentävät omia päästöjään tai ostavat muiden yritysten vapauttamia päästöhyvityksiä. Alankomaiden kuningaskunnan mukaan komissio lähtee virheellisesti liikkeelle periaatteesta, jonka mukaan alankomaalaisviranomaiset luovat päästöhyvitykset. Koska nämä eivät myönnä Alankomaiden kuningaskunnan mukaan päästöoikeuksia, ne eivät voi huutokaupata tai myydä tällaisia oikeuksia.

53 Alankomaiden kuningaskunta muistuttaa tämän osalta, että valtiontuesta on mahdollista puhua ainoastaan valtion varojen siirtämistapauksessa. Se mainitsee useita tuomioita tämän väitteensä tueksi; näihin kuuluu muun muassa asiassa C-379/98, PreussenElektra, 13.3.2001 annettu tuomio (Kok. 2001, s. I-2099), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi sen mukaan, että laissa asetettu ostovelvoite ja tästä velvoitteesta aiheutuvien kustannusten jakaminen yksityisyritysten kesken ei merkitse valtion varojen suoraa tai välillistä siirtämistä. Sen mukaan asianomainen toimenpide on jossain määrin analoginen kyseisessä asiassa tutkitun toimenpiteen kanssa.

54 Alankomaiden kuningaskunta väittää lisäksi, että asianomaista toimenpidettä ei voida verrata tanskalais- ja brittijärjestelmiin, joissa viranomaiset jakavat maksutta oikeudet, joiden määrä vahvistetaan ennakolta. Näissä tapauksissa huutokauppa tai myynti on kiistatta kuviteltavissa oleva vaihtoehto. Asianomainen toimenpide muistuttaa Alankomaiden kuningaskunnan mukaan enemmän Belgian järjestelmää, jossa

kaupan olevilla päästö- tai saastuttamisluvilla ei ole mitään arvoa niiden saajalle tämän suhteissa valtioon, vaan ne ovat pelkästään todiste tietystä tuotannosta tai päästöstä. Alankomaiden kuningaskunta katsoo joka tapauksessa, että komission yritykset asianomaisen toimenpiteen luokittelemiseksi jompaankumpaan sen itsensä luomista kahdesta kategoriasta johtavat pelkästään keskustelun hämärtämiseen.

55 Alankomaiden kuningaskunta kiistää lopuksi komission sen tulkinnan valtiontuesta ympäristönsuojelulle annetuista yhteisön suuntaviivoista, jonka mukaan päästöluvan antamista pidetään tietyissä tapauksissa valtiontukena. Se kiistää niin ikään sen, että 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) korostetaan useaan otteeseen, että EY 87 artiklaa sovelletaan päästöoikeuksien jakamiseen.

56 Saksan liittotasavalta vetoaa yritysten saaman edun puuttumiseen. Vaikka katsottaisiin, että esillä olevassa asiassa jaetaan päästöoikeuksia, nämä edustavat sen mukaan vain sen velvoitteen konkretisointia, joka koskee vahvistetun päästörajan noudattamista. Sen mukaan yritysten tilanne on kiristynyt aikaisempaan tilanteeseen verrattuna. Lisäksi yritykset voivat sen mukaan saada kaupan olevia oikeuksia vain sen ansiosta, että ne pyrkivät itse vähentämään päästöjään. Tämän taloudellisen edun ei voida katsoa johtuvan jäsenvaltiosta. Komissio erehtyy lisäksi sen mukaan täysin, kun se soveltaa esillä olevassa asiassa valtion tuloista luopumista koskevaa kriteeriä, koska tämä kriteeri ei ole riittävä arvioitaessa – kun on kyse valtiontukia koskevasta lainsäädännöstä – päästöoikeuksien jakamista maksutta. Tämä ilmentää sen mukaan jäsenvaltioiden oikeutta päättää vapaasti maksujen käyttöön ottamisesta, eikä sitä voida rinnastaa – kun on kyse valtiontukia koskevasta lainsäädännöstä – julkisen vallan omaisuuden luovuttamiseen. Yksityistä sijoittajaa tavanomaisissa markkinaolosuhteissa koskevaa periaatetta ei sen mukaan sovelleta, koska valtio tarjoaa talouden toimijoille sitovan kehyksen osallistumatta itse markkinoille.

57 Komissio katsoo, että asianomaiseen toimenpiteeseen kuuluu valtiontukea, koska Alankomaiden kuningaskunta asettaa joka vuosi päästöoikeuksia maksutta asianomaisten yritysten käyttöön. Valtio luo siis kaupan olevan aineettoman omaisuuserän, jonka se tarjoaa maksutta kyseisille yrityksille, ja keventää siten maksuja, joiden olisi normaalisti pitänyt rasittaa niiden budjettia.

58 Näiden päästöoikeuksien arvo perustuu ennen kaikkea siihen, että yritys, joka olettaa ylittäneensä päästönorminsa, voi tarvittavat oikeudet ostamalla välttää sen, että alankomaalaisviranomaiset määräävät sille sakon. Nämä oikeudet ovat jo kaupan vuoden alussa, joten yritys, jolla on ongelmia käteisvarojen kanssa, voi myydä ne. Komission mukaan Alankomaiden kuningaskunta ei kiistä näiden päästöoikeuksien taloudellista arvoa.

59 Komissio väittää, että esillä olevassa asiassa on olemassa valtion varojen siirto siinä muodossa, että valtio menettää varoja. Alankomaiden kuningaskunta tarkastelee sen mukaan yksinomaan järjestelmän toista vaihetta, jonka kuluessa yritykset käyvät keskenään kauppaa päästöluvista. Komission mukaan valtiontuki myönnetään kuitenkin ensimmäisen vaiheen aikana, jolloin Alankomaiden kuningaskunta myöntää maksutta asianomaisille yrityksille päästölupia, jotka ne voivat sittemmin myydä. Se, että alankomaalaisviranomaiset luovat kaupan olevia oikeuksia ja myöntävät ne sitten maksutta kyseisille yrityksille sen sijaan, että ne myisivät ne, merkitsee komission mukaan valtion varojen menetystä.

60 Komissio väittää, että Alankomaiden kuningaskunta voisi organisoida järjestelmänsä eri tavoin ja myydä joka vuosi päästöoikeuksia. Jopa Alankomaiden viranomaisten valitsemassa järjestelmässä nämä voisivat ostaa takaisin yrityksiltä, joiden päästöt alittavat normin, käyttämättömät päästöoikeudet. Valtio voisi sittemmin myydä nämä oikeudet markkinahintaan yrityksille, jotka tarvitsevat niitä. Lopputulos olisi ympäristövaikutusten tasolla vertailukelpoinen, mutta alankomaalaisviranomaiset saisivat lähes kokonaan käyttämättömien hyvitysten hinnan. Asianomaisen toimenpiteen puitteissa sen sijaan NO_x-hyvityksiä omistavat ja myyvät yritykset saavat komission mukaan koko markkinahinnan.

61 Vertailtaessa asianomaista toimenpidettä tanskalais- ja brittijärjestelmiin komissio väittää, että se ei eroa kahdesta muusta järjestelmästä siinä määrin, että kyseessä ei enää olisi EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtion varojen siirto, siksi, että siinä ei vahvisteta ennakolta tietyllä yrityksellä käytettävissä olevien päästöoikeuksien tarkkaa määrää.

62 Asianomainen toimenpide ei sen mukaan ole verrattavissa belgialaisjärjestelmään, eikä edellä 53 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö PreussenElektra sovellu esillä olevaan asiaan.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

63 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen luokitteleminen tueksi edellyttää, että kaikki EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Tämän määräyksen mukaan valtiontukia, jotka eivät periaatteessa sovellu yhteismarkkinoille, ovat jäsenvaltion myöntämät taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyt tuet, jotka vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin ne vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. asia C-126/01, GEMO, tuomio 20.11.2003, Kok. 2003, s. I-13769, 21 ja 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

64 Jotta etuja voidaan pitää EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, niiden on yhtäältä oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja ja toisaalta niiden on oltava seurausta valtion toiminnasta (edellä 63 kohdassa mainittu asia GEMO, tuomion 24 kohta).

65 Tuen käsite ei kata ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, lainoja tai osakkuuksia yritysten pääomasta, vaan myös toimenpiteet, jotka eivät ole avustuksia

sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia (ks. edellä 63 kohdassa mainittu asia GEMO, tuomion 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 Tästä seuraa, että valtiontuen voi muodostaa toimenpide, jolla myönnetään tietyille yrityksille etu, joka merkitsee lisäkustannuksia julkiselle vallalle julkisista saatavista luopumisen tai velvollisuudesta maksaa sakot tai muut rangaistusluonteiset maksut vapauttamisen muodossa (ks. vastaavasti asia C-295/97, Piaggio, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3735, 42 ja 43 kohta).

67 Näiden periaatteiden valossa on tutkittava, myönnetäänkö asianomaisella toimenpiteellä niille, joihin sitä sovelletaan, valtion varoista rahoitettu etu.

68 Alankomaiden kuningaskunta väittää, että se ei myönnä päästöoikeuksia asianomaisille yrityksille.

69 Tämän osalta on todettava, että toisin kuin muut järjestelmät, asianomainen toimenpide ei perustu jäsenvaltion suoraan myöntämiin päästöoikeuksiin. Komissio sitä paitsi myöntää itse tämän riidanalaisen päätöksen 3.2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa.

70 Vaikka on totta, että Alankomaiden kuningaskunta ei myönnä suoraan päästöoikeuksia asianomaisille yrityksille, se ei kuitenkaan tyydy vahvistamaan niille noudatettavaa päästönormia. Se antaa yrityksille, joiden on noudatettava tätä normia, luvan

käydä keskenään kauppaa päästöoikeuksista, jotka perustuvat suoraan tähän normiin, kuhunkin niihin sovellettavan päästörajan puitteissa. Kun Alankomaiden kuningaskunta päätti, että nämä oikeudet ovat kaupan, se antoi niille markkina-arvon. Kaikki tähän järjestelmään kuuluvat yritykset voivat milloin tahansa myydä ne.

71 Tämän osalta Alankomaiden kuningaskunta täsmensi vastauksessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, että kullakin päästöluvan haltijalla oli tili NO_x:n päästörekisterissä ja se saattoi myydä kaikki oikeudet, jotka liittyivät vuosiin, joita varten oli vahvistettu normi, tulevat vuodet mukaan lukien. Tästä seuraa, että kaikki oikeudet eivätkä pelkästään hyvitykset, jotka normin alittavan määrän NO_x:ää päästäneet yritykset vapauttavat vuoden lopussa, ovat kaupan, ja nämä hyvitykset edustavat positiivista eroa sallitun NO_x-päästön ja tosiasiallisen NO_x-päästön välillä.

72 Kuten Alankomaiden kuningaskunta esittää, tiettyjen yritysten mahdollisesti vuoden lopussa vapauttamat päästöhyvitykset ovat periaatteessa niiden ponnistusten hedelmä ja todiste näistä ponnistuksista. Jos järjestelmässä vahvistettua mahdollisuutta käydä kauppaa näillä hyvityksillä ei olisi, niillä ei olisi markkina-arvoa. Yritykset eivät näin ollen voisi ne myymällä saada takaisin edes osittain kuluja, jotka niille ovat aiheutuneet niiden NO_x-päästöjen vähentämisestä.

73 Asianomainen toimenpide antaa yrityksille, joilla on enemmän NO_x-päästöjä kuin vahvistetussa päästönormissa ja joiden saldo on siis negatiivinen vuoden lopussa, mahdollisuuden välttää sakko ostamalla päästöoikeuksia niiltä, joilla on niitä ylijäämä.

74 Tästä seuraa, että asianomaisessa toimenpiteessä vahvistettu mahdollisuus käydä kauppaa päästöoikeuksilla on etu yrityksille, joiden on noudatettava vahvistettua NO_x-päästönormia.

75 Näin ollen ottamalla käyttöön järjestelmän, jossa NO_x-päästöoikeuksista voidaan käydä kauppaa markkinoilla, Alankomaiden kuningaskunta on antanut niille sellaisten aineettomien varojen luonteen, joita asianomaiset yritykset voivat myydä vapaasti, vaikka ne ovat sidoksissa enimmäismäärään, jota asianomaiseen yritykseen sovelletaan. Nämä varat on kuitenkin asetettu maksutta asianomaisten yritysten käyttöön, vaikka ne olisi voitu myydä tai huutokaupata. Alankomaiden kuningaskunta on näin ollen luopunut valtion varojen saamisesta.

76 Tämän osalta Alankomaiden kuningaskunta vetoaa virheellisesti asianomaisen toimenpiteen samankaltaisuuteen belgialaisjärjestelmän kanssa. Valtiontuesta N 550/2000 – Belgia – ”Vihreä sähkö” -todistukset 25.7.2001 tekemässään päätöksessä (EYVL C 330, s. 3) komissio katsoi, että vihreä sähkö -todistukset olivat pelkkä viralinen todistus siitä, että vihreää sähköä oli tuotettu ja että valtio ei siis ollut suostunut tulonmenetykseen toimittamalla niitä maksutta tuottajille.

77 Alankomaiden kuningaskunta vetosi niin ikään virheellisesti asianomaisen toimenpiteen ja edellä 53 kohdassa mainitussa asiassa PreussenElektra annetussa tuomiossa tarkoitetun toimenpiteen samankaltaisuuteen. Tässä järjestelmässä asetettiin nimittäin toimijoiden välinen ostovelvoite. Se ei sitä paitsi perustunut päästö- tai saastuttamislupiin.

78 Asianomainen toimenpide muodostaa näin ollen edellä 63–66 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti asianomaisille yrityksille valtion varoista myönnetyn edun.

Valikoivuuden puuttuminen

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

79 Saksan liittotasavallan tukema Alankomaiden kuningaskunta väittää, että valikoivuutta koskeva edellytys ei täyty esillä olevassa asiassa. Asianomainen toimenpide sitoo sen mukaan noin 250 suurta teollisuusyritystä, jotka eivät kuulu mihinkään tiettyyn tuotannonalaan. Koska kaikkien suurten laitosten on noudatettava samaa normia, tätä yritysten ryhmää ei suosita.

80 Saksan liittotasavallan tukeman Alankomaiden kuningaskunnan mukaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-143/99, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, 8.11.2001 antamasta tuomiosta (Kok. 2001, s. I-8365, 41 kohta) ilmenee, että vertailu on tehtävä suhteessa muihin yrityksiin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.

81 Alankomaiden kuningaskunta korostaa, että komissio ei mainitse, mihin yrityksiin nähden kyseessä olevia suuria teollisuuslaitoksia suositaan. Saksan liittotasavallan mukaan nämä jälkimmäiset eivät ole vastaavassa tilanteessa kuin muut yritykset, koska näitä ei velvoiteta noudattamaan eri päästörajoja.

82 Komissio väittää puolestaan, että kaikkiin yrityksiin, joiden kotipaikka on Alankomaissa, sovelletaan päästörajoja, kun taas asianomainen toimenpide koskee sellaisten alankomaalaisyritysten hyvin suppeaa ryhmää, joiden teho on yli 20 MWth. Vain nämä yritykset saavat sen mukaan maksutta päästöoikeuksia alankomaalaisviranomaisilta. Vaikka kaikki nämä yritykset eivät valmista sama tuotetta, EY 87 artiklan 1 kohdassa vahvistettu valikoivuutta koskeva edellytys täyttyy sen mukaan.

83 Komissio vetoaa edellä 80 kohdassa mainitussa asiassa Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke annettuun tuomioon ja väittää, että se, että toimenpide koskee eri alojen yrityksiä, ei merkitse sitä, että asianomainen toimenpide olisi talouspoliittinen yleistoimenpide.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

84 Kuten EY 87 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, jäsenvaltion myöntämää taloudellista etua on pidettävä tukena ainoastaan, jos sillä suositaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa sen tietynasteisen valikoivuuden vuoksi (edellä 80 kohdassa mainittu asia Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomion 34 kohta).

85 Näin ollen valtion toimenpide, joka hyödyttää erotuksetta kaikkia kyseisen valtion alueella sijaitsevia yrityksiä, ei voi olla valtiontukea (edellä 80 kohdassa mainittu asia Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomion 35 kohta).

86 EY 87 artiklan soveltamisen kannalta on yhdentekevää, parantuuko vai huonontuuko mahdollista tukea saaneen yrityksen tilanne aikaisempaan oikeustilaan verrattuna tai pysyykö se ennallaan. Tietyn lainsäädännön osalta on ratkaisevaa ainoastaan se, suositaanko valtion toimenpiteellä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa (ks. edellä 80 kohdassa mainittu asia Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomion 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

87 Riidanalaisen päätöksen 1.5 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asianomaista toimenpidettä sovelletaan kaikkiin teollisuuslaitoksiin, joiden kokonaislämpökapasiteetti on yli 20 MWth. Riidanalaisen päätöksen 3.3 kohdassa todetaan myös, että asianomainen toimenpide on tarkoitettu suurten teollisuusyritysten monitahoiselle ryhmälle, joten sen lähestymistapa on monialainen.

88 Yhtäältä on näin ollen todettava, että kaikkiin suuriin teollisuuslaitoksiin sovelletaan NO_x-päästörajaa, joka asianomaisella toimenpiteellä vahvistetaan, ja ne voivat hyötyä edusta, jonka päästöoikeuksien kaupan oleminen tarjoaa sen puitteissa. Asianomaisen toimenpiteen soveltamisperuste on siis objektiivinen, eikä se liity millään tavoin tiettyyn alueeseen tai alaan. Sikäli kuin asianomainen toimenpide koskee eniten saastuttavia yrityksiä, tämä objektiivinen peruste on lisäksi tavoitellun päämäärän eli ympäristönsuojelun sekä järjestelmän sisäisen logiikan mukainen.

89 Toisaalta kuten riidanalaisessa päätöksessä todetaan, yksinomaan tähän järjestelmään kuuluville yrityksille asetetaan sakon uhalla päästönormi tai tiukka vakiosuoritustaso (Performance Standard Rate (PSR)), jota alennetaan progressiivisesti vuoteen 2010 saakka.

90 Näin ollen sekä asianomaisella toimenpiteellä tavoitellun päämäärän että siinä suurille teollisuuslaitoksille asetettujen erityisvelvoitteiden valossa on todettava, että niiden yritysten, joita NO_x-päästöraja koskee, tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen ei voida katsoa olevan verrattavissa niiden yritysten tilanteeseen, joihin tätä päästörajaa ei sovelleta.

91 Tältä osin komissio toki vetosi siihen, että Alankomaissa on lakeja, jotka liittyvät yhtäältä ympäristön hallinnointiin ja toisaalta ilman pilaantumiseen ja joihin ei kuulu päästöoikeuksien kaupan järjestelmää, kun se antoi ymmärtää, että kaikkiin yrityksiin sovelletaan samoja velvoitteita NO_x-päästöjen vähentämisen alalla. Tämä väite

on kuitenkin ristiriidassa riidanalaisen päätöksen 1 kohdassa esitetyn asianomaisen toimenpiteen kuvauksen kanssa. Siitä ilmenee nimittäin, että asianomaisessa toimenpiteessä säädetyn päästönormin laskenta ja tämän normin ylittämisestä määrätyt sakot koskevat vain tässä järjestelmässä tarkoitettuja laitoksia (ks. edellä 10–16 kohta).

92 Komissio ei myöskään esitä täsmällisiä seikkoja, jotka osoittaisivat, että sen mainitsemien lakien soveltamisalaan kuuluvilla yrityksillä olisi samantyyppisiä velvoitteita kuin asianomaisessa toimenpiteessä tarkoitetuilla yrityksillä tai että jos näitä velvoitteita ei noudateta, edellisille määrättäisiin sakko.

93 Minkään perusteella ei myöskään voida katsoa, että yritykset, jotka kuluttavat alle 20 MWth, olisivat vastaavassa tilanteessa kuin yritykset, joita asianomaisessa toimenpiteessä tarkoitetaan. Komissio ei varsinkaan ole esittänyt seikkoja, jotka osoittaisivat, että niihin sovelletaan PSR:ää.

94 Komissio ei näin ollen ole osoittanut sellaisen yleisen järjestelmän olemassaoloa, jota sovellettaisiin yrityksiin, jotka ovat vastaavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa kuin yritykset, joihin sovelletaan asianomaista toimenpidettä, mutta joka ei tarjoa etua, jota NO_x-päästöoikeuksien kaupan oleminen edustaa. Asianomainen toimenpide ei näin ollen poikkea mistään yleisestä järjestelmästä.

95 Se, että asianomaisten yritysten määrää voidaan rajoittaa noin 250:een, ei myöskään riitä sellaisenaan osoittamaan toimenpiteen valikoivuutta. Vaikka tätä yritysten ryhmää pidettäisiin suppeana, se edustaa nimittäin kaikkia yrityksiä, jotka ovat

tietyssä tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, joka ei tavoiteltuun päämäärään nähden ole verrattavissa tilanteeseen, jossa siihen kuulumattomat yritykset ovat.

96 Kokonaisuutena tarkasteltuna asianomainen toimenpide ei siis suosi tiettyjä yrityksiä tai tiettyä tuotannonalaa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

97 Jopa olettaen, että olisi katsottava, että asianomaisella toimenpiteellä aikaansaadaan erilaista kohtelua yritysten välillä ja että se siten on ensi näkemältä valikoiva, esillä olevassa asiassa olisi todettava, että kyseinen erottelu johtuu sen järjestelmän luonteesta tai rakenteesta, jonka osa toimenpide on (ks. vastaavasti asia C-88/03, Portugali v. komissio, tuomio 6.9.2006, Kok. 2006, s. I-7115, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

98 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä valikoivuutta koskeva edellytys ei täyty, jos toimenpide on – siitä huolimatta, että yritys saa siitä etua – perusteltu sen järjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi, jossa sitä sovelletaan (edellä 80 kohdassa mainittu asia Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomion 42 kohta).

99 Esillä olevassa asiassa edunsaajayritysten määrittely on perusteltavissa järjestelmän luonteella ja yleisellä rakenteella niiden huomattavien NO_x-päästöjen ja niillä olevan nimenomaisen vähennysnormin vuoksi. Ekologisten seikkojen vuoksi on perusteltua tehdä ero huomattavia määriä NO_x:ää päästävien ja muiden yritysten välillä (ks. vastaavasti edellä 80 kohdassa mainittu asia Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer &

Peggauer Zementwerke, tuomion 49 ja 52 kohta). Näiden periaatteiden täytäntöönpanossa on otettava huomioon EY 6 ja EY 87 artiklan määräykset yhdessä.

100 Edellä esitetyn perusteella asianomaista toimenpidettä ei siis voida luokitella valtiontueksi.

101 Tarvitsematta lausua Alankomaiden kuningaskunnan esittämästä toisesta kanneperusteesta riidanalainen päätös on näin ollen kumottava, koska siinä todetaan, että asianomaiseen toimenpiteeseen kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

Oikeudenkäyntikulut

102 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut Alankomaiden kuningaskunnan vaatimusten mukaisesti.

103 Saman työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat väliintulijoina asiassa, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Saksan liittotasavalta vastaa siis omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN
OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Typen oksidien päästöoikeuksien kaupan järjestelmää, jonka Alankomaiden kuningaskunta on ilmoittanut, koskevasta valtiontuesta N 35/2003 24.6.2003 tehty komission päätös K(2003) 1761 lopullinen kumotaan.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Saksan liittotasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Vilaras Martins Ribeiro Dehousse

Šváby Jürimäe

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä huhtikuuta 2008.

E. Coulon M. Vilaras

kirjaaja jaoston puheenjohtaja