Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

17 päivänä lokakuuta 2013 *

Ennakkoratkaisupyyntö — Otsonikerroksen suojelu — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä yhteisössä — Päästöoikeuksien jakomenetelmä — Päästöoikeuksien jakaminen maksutta

Yhdistetyissä asioissa C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 ja C-640/11,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Tribunal Supremo (Espanja) on esittänyt 19.10., 20.10., 24.10. ja 28.10.2011 sekä 18.11.2011 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 14.11., 21.11. ja 25.11.2011 sekä 2.12. ja 14.12.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Iberdrola SA ja

Gas Natural SDG SA,

Administración del Estado ym:iden (C-566/11)

osallistuessa asian käsittelyyn,

Gas Natural SDG SA,

Endesa SA ym:iden (C-567/11)

osallistuessa asian käsittelyyn,

Tarragona Power SL,

Gas Natural SDG SA ym:iden (C-580/11)

osallistuessa asian käsittelyyn,

Gas Natural SDG SA ja

Bizcaia Energía SL,

Administración del Estado ym:iden (C-591/11)

osallistuessa asian käsittelyyn, ja

Bahía de Bizcaia Electricidad SL,

Gas Natural SDG SA ym:iden (C-620/11) ja

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

E.ON Generación SL ym:iden (C-640/11)

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz, varapresidentti K. Lenaerts, joka hoitaa viidennen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit A. Rosas, D. Šváby (esittelevä tuomari) ja C. Vajda,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.2.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Iberdrola SA ja Tarragona Power SL, edustajinaan abogado J. Folguera Crespo, abogado L. Moscoso del Prado González ja abogado E. Peinado Iríbar,

— Gas Natural SDG SA, edustajanaan procuradora Á. Martín-Rico Sanz, avustajinaan abogado A. Morales Plaza ja abogado R. Espín Martí,

— Endesa SA, edustajinaan abogado F. De Borja Acha Besga, abogado J. J. Lavilla Rubira ja avvocato M. Merola,

— Bizcaia Energía SL, edustajanaan procurador J. Briones Méndez, avustajanaan abogado J. García Sanz,

— Bahía de Bizcaia Electricidad SL, edustajanaan procuradora F. González Ruiz, avustajanaan abogado J. Abril Martínez,

— E.ON Generación SL, edustajanaan procuradora M. J. Gutiérrez Aceves, avustajanaan abogado J. C. Hernanz Junquero,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään S. Centeno Huerta,

— Euroopan komissio, asiamiehinään L. Banciella, E. White ja K. Mifsud-Bonnici,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.3.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat 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) 10 artiklan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat sähköntuotantoyritykset ja Administración del Estado ja joka koskee sähköntuotantotoiminnasta maksettavan korvauksen alentamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2003/87 johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan kyseisellä direktiivillä myötävaikutetaan siihen, että Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot täyttävät sitoumuksensa, jotka koskevat ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä, ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti 25.4.2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2002/358/EY (EYVL L 130, s. 1) mukaisesti tehokkaalla tavalla järjestämällä toimivat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien (jäljempänä päästöoikeudet) eurooppalaiset markkinat ja siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle.

4 Direktiivin 2003/87 johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Yhteisön säännökset päästöoikeuksien jakamisesta jäsenvaltioissa ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny, ja vältetään kilpailun vääristyminen.”

5 Direktiivin 1 artiklassa määritellään direktiivin tavoite seuraavasti:

”Tällä direktiivillä perustetaan [päästöoikeuksien] kaupan järjestelmä yhteisössä – – kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti.”

6 Kyseisen direktiivin 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Jakomenetelmä”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on jaettava vähintään 95 prosenttia päästöoikeuksista maksutta 1 päivänä tammikuuta 2005 alkavaksi kolmivuotiskaudeksi. Jäsenvaltioiden on jaettava vähintään 90 prosenttia päästöoikeuksista maksutta 1 päivänä tammikuuta 2008 alkavaksi viisivuotiskaudeksi.”

7 Kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaisesti myönnettyjä päästöoikeuksia voidaan siirtää ja niillä voidaan käydä kauppaa henkilöiden välillä yhteisössä sekä tietyin edellytyksin yhteisössä olevien henkilöiden ja kolmansissa maissa olevien henkilöiden välillä.

8 Direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kunkin laitoksen toiminnanharjoittaja palauttaa joka vuosi 30 päivään huhtikuuta mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 15 artiklan mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia ja että nämä päästöoikeudet mitätöidään sen jälkeen.”

9 Komission 29.11.2006 päivätyssä tiedonannossa neuvostolle ja Euroopan parlamentille kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisten jakosuunnitelmien arvioinnista EU:n kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toisella kaudella – oheisasiakirja komission 29. marraskuuta 2006 tekemiin päätöksiin, jotka koskevat Saksan, Kreikan, Irlannin, Latvian, Liettuan, Luxemburgin, Maltan, Slovakian, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan direktiivin 2003/87 mukaisesti esittämiä kansallisia jakosuunnitelmia (KOM(2006) 725 lopullinen) – todetaan seuraavaa:

”Kuten kilpailukykyä, energiaa ja ympäristöä käsittelevä korkean tason ryhmä totesi, energiamarkkinoiden riittämättömän kypsyyden johdosta kilpailupaine ei ilmeisesti ole riittänyt vähentämään päästöoikeuksien hinnan siirtämistä sähkönhintaan, mistä syystä sähköntuottajat ovat saaneet niin sanottuja ansiottomia voittoja. Ryhmä suosittelee lisäksi, että jäsenvaltiot harkitsisivat päästöoikeuksien jakamisen aloittaista eriyttämistä toisella päästökauppakaudella – –”

10 Direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/29/EY (EUVL L 140, s. 3) johdanto-osan 15 ja 19 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(15) Yhteisön taloudelta vaadittavat lisäponnistukset edellyttävät muun muassa, että tarkistettu yhteisön järjestelmä toimii talouden kannalta mahdollisimman tehokkaasti ja perustuu koko yhteisössä täysin yhdenmukaistettuihin päästöoikeuksien jakoedellytyksiin. Sen vuoksi jaon perusperiaatteena olisi oltava niiden huutokauppaaminen, sillä tämä on yksinkertaisin jakotapa ja sitä pidetään yleensä myös taloudellisesti tehokkaimpana järjestelmänä. Tällä ehkäistäisiin myös ansiottomat voitot ja turvattaisiin uusille osallistujille ja keskimääräistä nopeammin kasvaville talouksille samanlainen kilpailuasema kuin jo olemassa oleville laitoksille.

– –

(19) Edellä esitetyn vuoksi kaikkien päästöoikeuksien huutokaupan olisi vuodesta 2013 oltava vakiokäytäntö sähköntuotannon osalta, koska sillä on mahdollisuus siirtää kasvavat hiilidioksidikustannukset hintoihin – –”

Espanjan oikeus

11 Direktiivi 2003/87 on pantu täytäntöön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä 9.3.2005 annetulla lailla 1/2005 (Ley 1/2005 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero) (BOE nro 59, 10.3.2005, s. 8405; jäljempänä laki 1/2005). Kyseisessä laissa velvoitetaan kaikki tuotantoyksikköjen, joiden lämpöteho on yli 20 MW, toiminnanharjoittajat palauttamaan kunkin kalenterivuoden 30. päivään huhtikuuta mennessä päästöoikeuksien määrä, joka vastaa kyseisen laitoksen todennettuja kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä edeltävänä vuonna. Toiminnanharjoittajat voivat käyttää palauttamistarkoituksessa sekä niille kansallisessa jakosuunnitelmassa kunkin laitoksen osalta jaettuja oikeuksia että päästöoikeuksien markkinoilta ostettuja oikeuksia. Lain 1/2005 16 §:ssä säädetään, että kansallisella jakosuunnitelmalla jaetut oikeudet jaetaan ”maksutta” ajanjaksolla 2005-2008.

12 Sähköalasta 27.11.1997 annetuin lain 54/1997 (Ley 54/1997 del sector eléctrico) (BOE nro 285, 28.11.1997, s. 35097), jolla pannaan täytäntöön sähkön sisämarkkinoita koskevat eurooppalaiset direktiivit, antamisesta lähtien sähköntuotantotoiminta on ollut Espanjassa avointa kaikille toimijoille, jotka täyttävät asianmukaiset tekniset ja taloudelliset edellytykset.

13 Sähkön tukkumarkkinat on organisoitu kyseisen lain säännösten mukaisesti. Niitä valvoo Compañía Operadora del Mercado de Electricidad SA, joka on yksityinen yksikkö, jonka tehtävänä on taata täysin puolueettomasti markkinoiden avoimuus ja sen toimijoiden riippumattomuus. Markkinat toimivat sellaisen järjestelmän mukaisesti, jossa kunkin ohjelmakauden energian kysyntä saatetaan yhteen saman kauden osalta saatujen tarjousten kanssa. Energiaa myydään viimeisen tuottajan, jonka tuloa järjestelmään sähkön kysynnän kattaminen edellyttää, tekemän tarjouksen hintaan. Kyseessä ovat Spot-markkinat, joilla kaikki tuottajat, joiden tarjous on hyväksytty, saavat saman hinnan, jota kutsutaan Spot-hinnaksi ja joka vastaa hintaa, jota viimeisen hyväksytyn yksikön toiminnanharjoittaja tarjoaa. Hinta vahvistetaan energian kysyntä- ja tarjontakäyrien leikkauspisteessä.

14 Espanjan hallitus vahvisti vuonna 2006 kuninkaan asetuksella kuluttajiin sovellettavat sähkötariffit siten, että ne kattavat muun muassa päivittäismarkkinoilla määritetyt sähkön hinnat. Sähköntuotannon kokonaiskustannusten, sellaisina kuin ne ilmenevät vapailta markkinoilta, huomiotta jättäminen muun muassa peräkkäisissä kuninkaan asetuksissa johti yhä tappiollisempiin sähkön hintoihin.

15 Consejo de Ministros (valtioneuvosto) antoi 24.2.2006 kuninkaan asetuksen 3/2006 (Real Decreto-Ley 3/2006; BOE nro 50, 28.2.2006, s. 8015 ja oikaisu BOE nro 53, 3.3.2006, s. 8659; jäljempänä kuninkaan asetus 3/2006), joka tuli voimaan 1.3.2006 ja jonka päätavoitteena oli muuttaa järjestelmää, jonka mukaisesti Espanjassa toteutetaan samaan yritysryhmään kuuluvien toimijoiden sähköntuotannon päivittäismarkkinoilla ja saman päivän markkinoilla samanaikaisesti esittämien sähkön myyntitarjousten saattaminen yhteen ostotarjousten kanssa.

16 Kuninkaan asetuksen 3/3006 2 §:ssä, jonka otsikko on ”Kansallisen jakosuunnitelman mukaiset kasvihuonekaasujen päästöoikeudet 2006-2007”, säädetään sähköntuotantotoiminnasta maksettavan korvauksen alentamisesta määrällä, joka vastaa sähköntuottajille vuosien 2005–2007 päästöoikeuksien kansallisen jakosuunnitelman mukaisesti kyseisellä ajanjaksolla maksutta jaettujen päästöoikeuksien arvoa.

17 Kyseisen kuninkaan asetuksen perustelujen tiivistelmässä perustellaan tämä korvauksen alentaminen sillä, että sähköntuotantoyritykset olivat päättäneet ”sisällyttää [päästöoikeuksien] arvon hinnanmuodostukseen sähkön tukkumarkkinoilla”. Se sisältää myös seuraavat selitykset:

”Sillä, että [päästöoikeuksien] arvo otetaan huomioon hinnanmuodostuksessa sähkön tukkumarkkinoilla, pyritään lisäksi kuvastamaan [tätä sisällyttämistä] siten, että asianomaisille tuotantoyksiköille maksettavaa korvausta alennetaan vastaavilla määrillä. Selvästi tappiollisemmat sähkönhinnat vuoden 2006 aikana kannustavat myös päästöoikeuksien arvon vähentämiseen kyseisen tappion suuruuden laskemiseksi. Vaara korkeista hinnoista sähköntuotantomarkkinoilla tämän loppukuluttajiin kohdistuvine välittömine ja kumoamattomine negatiivisine vaikutuksineen oikeuttaa tässä säännöksessä säädettyjen toimenpiteiden toteuttamisen kiireellisesti sekä niiden poikkeuksellisen luonteen.”

18 Ministro de Industria, Turismo y Comercio (teollisuus-, matkailu- ja kauppaministeriö) antoi 15.11.2007 kuninkaan asetuksen 3/2006 2 §:n 3 momentin mukaisesti ministeriön asetuksen ITC/3315/2007, joka koski sähköntuotantotoiminnasta maksettavan korvauksen alentamista vuoden 2006 osalta määrällä, joka vastaa maksutta jaettujen kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien arvoa (Orden ministerial ITC/3315/2007 sobre la regulación para el año 2006 de la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe equivalente al valor de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero asignados gratuitamente; BOE nro 275, 16.11.2007, s. 46991; jäljempänä ministeriön asetus ITC/3315/2007). Sen johdanto-osassa täsmennetään tästä, että ”tuotantolaitoksille maksettavaa korvausta alennetaan niiden lisätulojen suuruutta vastaavalla määrällä, jotka saadaan sisällyttämällä myyntitarjouksiin maksutta jaettujen päästöoikeuksien arvo”.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymys

19 Pääasioiden kantajat, jotka ovat sähköntuotantoyrityksiä Espanjassa, nostivat Audiencia Nacionalin hallintolainkäyttöosastossa kanteita ministeriön asetuksen ITC/3315/2007 kumoamiseksi ja väittivät muun muassa, että kyseinen asetus on ristiriidassa direktiivin 2003/87 kanssa, koska sillä poistetaan päästöoikeuksien maksuttomuus.

20 Audiencia Nacional, joka katsoi, ettei kyseisellä asetuksella poistettu päästöoikeuksien maksuttomuutta, hylkäsi kanteet.

21 Pääasian kantajat tekivät kassaatiovalituksia Audiencia Nacionalin kyseisistä tuomioista ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. Kyseisellä tuomioistuimella on epäilyjä direktiivissä 2003/87 vahvistetun ”maksutta jakamisen” käsitteestä.

22 Yhtäältä voitaisiin sen mukaan katsoa, ettei kyseisellä direktiivillä estetä sitä, että jäsenvaltiot sulkevat pois sähköntuotantoyrityksille maksutta jaettujen päästöoikeuksien arvon vyöryttämisen sähkön tukkuhintaan.

23 Toisaalta kyseisten toimien vaikutuksena voisi olla päästöoikeuksien alkuperäisen jakamisen maksuttomuuden poistaminen ja kyseisellä direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän varsinaisen tarkoituksen, joka on kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen taloudellisella kannustinjärjestelmällä, vaarantaminen.

24 Tribunal Supremo päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen, joka on muotoiltu samaa sanamuotoa käyttäen asioissa C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 ja C-640/11:

”Voidaanko direktiivin [2003/87] 10 artiklaa tulkita siten, että se ei ole esteenä tässä menettelyssä tarkasteltujen sellaisten kansallisten lainsäädäntötoimien soveltamiselle, joiden tarkoituksena ja vaikutuksena on sähköntuotannosta maksettavan korvauksen alentaminen määrällä, joka vastaa vastaavalla ajanjaksolla maksutta jaettujen [päästöoikeuksien] arvoa?”

25 Unionin tuomioistuimen presidentin 18.1.2012 antamalla määräyksellä asiat C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 ja C-640/11 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

26 Kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2003/87 10 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasioissa kyseessä olevien kaltaisten sellaisten kansallisten lainsäädäntötoimien soveltamiselle, joiden tarkoituksena ja vaikutuksena on sähköntuotantotoiminnasta maksettavan korvauksen alentaminen määrällä, jolla kyseinen korvaus on kasvanut, koska maksutta jaettujen päästöoikeuksien arvo on sisällytetty ylimääräisenä tuotantokustannuksena myyntitarjousten hintoihin sähkön tukkumarkkinoilla.

27 Kuten ilmenee direktiivin 10 artiklan sanamuodosta, jonka mukaan jäsenvaltioiden oli jaettava asianomaisen ajanjakson aikana vähintään 95 prosenttia päästöoikeuksista maksutta, se on esteenä maksuille, jotka kannetaan oikeuksien jakamisen vuoksi.

28 Sen sijaan kyseinen 10 artikla tai mainitun direktiivin mikään säännös ei koske päästöoikeuksien käyttöä eikä rajoita nimenomaisesti jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä, joilla voidaan vaikuttaa päästöoikeuksien käytön taloudellisiin seurauksiin.

29 Jäsenvaltiot voivat näin ollen lähtökohtaisesti toteuttaa talouspoliittisia toimenpiteitä, joita ovat esimerkiksi tiettyjen välttämättömien tavaroiden tai resurssien markkinoilla noudatettujen hintojen valvonta ja joilla määritetään tapa, jolla tuottajille maksutta jaettujen päästöoikeuksien arvo vyörytetään kuluttajille.

30 Tällaisten toimenpiteiden toteuttamisella ei kuitenkaan voida kumota periaatetta päästöoikeuksien maksuttomasta jakamisesta eikä vaaranneta direktiivin 2003/87 tavoitteita.

31 Ensimmäisestä seikasta on korostettava, että direktiivin 2003/87 10 artiklassa säädetty maksuttomuuden käsite on esteenä paitsi sille, että päästöoikeuksien jakamiselle vahvistetaan suoraan hinta, myös sille, että jälkikäteen kannetaan maksu kyseisten oikeuksien jakamisen perusteella.

32 Kuten kuninkaan asetuksen 3/2006 ja ministeriön asetuksen ITC/3315/2007 johdanto-osan perustelukappaleista ilmenee, pääasioissa kyseessä olevalla säännöstöllä pyritään välttämään se, että kuluttaja vastaa vaikutuksista, jotka aiheutuvat maksutta jaettujen päästöoikeuksien arvon sisällyttämisestä markkinoilla tehtyjen sähkön myyntitarjousten hintoihin.

33 Mainitut espanjalaiset sähköntuottajat nimittäin sisällyttivät päästöoikeuksien arvon tarjoustensa hintaan sähkön tukkumarkkinoilla samalla tavoin kuin kaikki tuotantokustannukset, vaikka kyseiset oikeudet oli jaettu niille maksutta.

34 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää, tämä käytäntö on toki taloudelliselta kannalta asianmukainen, koska se, että yritys käyttää sille jaettuja päästöoikeuksia, merkitsee implisiittisiä kustannuksia, joita kutsutaan vaihtoehtoiskustannuksiksi ja jotka muodostuvat siitä, että kyseinen yritys luopuu tuloista, jotka se saisi myymällä oikeudet päästöoikeuksien markkinoilla. Kun kyseinen käytäntö yhdistetään hintojen vahvistamisjärjestelmään Espanjan sähköntuotantomarkkinoilla, se johtaa kuitenkin siihen, että sähköntuottajat saavat ansiottomia voittoja.

35 On todettava, että sähkön päivittäistuotantomarkkinat Espanjassa ovat Spot-markkinat, joilla kaikki tuottajat, joiden tarjous hyväksytään, saavat saman hinnan eli hinnan, jonka viimeisen hyväksytyn tuotantoyksikön toiminnanharjoittaja tarjoaa. Koska kyseisen Spot-hinnan määrittivät kyseessä olevana ajanjaksona kaasuturbiinikombivoimaloiden, joka on teknologian ala, jolle jaetaan maksutta päästöoikeuksia, toiminnanharjoittajien tarjoukset, oikeuksien arvon sisällyttäminen kyseisten tarjousten hinnan laskemiseen heijastui koko markkinoiden sähkön hintaan.

36 Ministeriön asetuksessa ITC/3315/2007 säädetty korvauksen alentaminen ei näin ollen koske yksinomaan maksutta päästöoikeuksia saaneita yrityksiä vaan myös voimaloita, jotka eivät tarvitse oikeuksia ja joita ovat esimerkiksi vesi- ja ydinvoimalat, koska päästöoikeuksien arvon sisällyttäminen kustannusrakenteeseen heijastuu sähkön hintaan, jonka kaikki sähkön tukkumarkkinoilla Espanjassa aktiiviset sähköntuottajat saavat.

37 Kuten unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta lisäksi ilmenee, pääasioissa kyseessä olevassa säännöstössä otetaan huomioon muita tekijöitä kuin jaettujen päästöoikeuksien määrä; näitä ovat muun muassa voimalatyyppi ja sen päästökerroin. Asianomaisessa säännöstössä säädetty sähköntuotannosta maksettavan korvauksen alentaminen lasketaan siten, että se rasittaa vain lisähintaa, joka perustuu oikeuksien vaihtoehtoiskustannuksien sisällyttämiseen. Tämän vahvistaa lopuksi se, että maksua ei kanneta, kun voimaloiden toiminnanharjoittajat myyvät maksutta jaettuja päästöoikeuksia jälkimarkkinoilla.

38 Pääasioissa kyseessä olevalla säännöstöllä ei näin ollen pyritä määräämään jälkikäteen maksua, joka perustuu päästöoikeuksien jakamiseen, vaan lieventämään niiden ansiottomien voittojen vaikutuksia, joihin päästöoikeuksien jakaminen maksutta Espanjan sähkömarkkinoilla johti.

39 Tästä on todettava, että direktiivin 2003/87 10 artiklassa säädetyllä päästöoikeuksien maksutta jakamisella ei pyritä myöntämään avustuksia asianomaisille tuottajille vaan lieventämään Euroopan unionin päästöoikeuksien markkinoiden välittömän ja yksipuolisen käyttöön ottamisen taloudellista vaikutusta välttämällä tiettyjen tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotannonalojen kilpailukyvyn menettäminen.

40 Kuten tämän tuomion 9 kohdassa esitettiin, kilpailupaine ei ollut riittävän voimakas vähentämään päästöoikeuksien arvon vyöryttämistä sähkön hintaan, mikä johti näin ollen siihen, että sähköntuottajat saivat ansiottomia voittoja. Kuten direktiivin 2009/29 johdanto-osan 15 ja 19 perustelukappaleesta ilmenee, juuri näiden ansiottomien voittojen ehkäisemiseksi päästöoikeuksia myönnetään vuodesta 2013 lähtien turvautumalla yksinomaan huutokauppajärjestelmään.

41 Tästä seuraa, että direktiivillä 2003/87 käyttöön otettu päästöoikeuksien maksutta jakamisen järjestelmä ei edellytä sitä, että sähköntuottajat voivat vyöryttää kyseisten oikeuksien arvon sähkön hintoihin ja saada näin ollen ansiottomia voittoja.

42 Direktiivin 2003/87 10 artiklassa säädetty oikeuksien maksuttomuuden käsite ei näin ollen ole esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle säännöstölle, jossa alennetaan sähköntuottajille maksettavaa korvausta niiden ansiottomien voittojen tasaamiseksi, jotka perustuvat päästöoikeuksien jakamiseen maksutta, edellyttäen, että sillä ei vaaranneta kyseisen direktiivin tavoitteita, kuten tämän tuomion 30 kohdassa todettiin.

43 Tästä toisesta seikasta on muistutettava, että direktiivin 2003/87 tärkeimpänä tavoitteena on saada aikaan huomattavia vähennyksiä kasvihuonekaasupäästöissä. Tämä tavoite on saavutettava tiettyjä alatavoitteita noudattaen ja tiettyjen toimenpiteiden avulla. Tämän osalta pääasiallisena keinona on unionin laajuinen kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä. Muut alatavoitteet, joita järjestelmän on noudatettava, ovat talouden kehityksen ja työllisyyden turvaaminen sekä sisämarkkinoiden ja kilpailun edellytysten häiriötön toiminta, kuten saman direktiivin johdanto-osan viidennessä ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan (ks. asia C-505/09 P, komissio v. Espanja, tuomio 29.3.2012, 79 kohta).

44 Tässä asiassa esiin nouseva kysymys on siis täsmällisemmin sanottuna se, vaarannetaanko kyseessä olevalla säännöstöllä pääasioissa direktiivillä 2003/87 käyttöön otetun järjestelmän päämäärä, joka on päästöjen vähentäminen, joka perustuu ympäristökustannusten sisällyttämiseen tavaroiden hintojen laskemiseen, kun siinä tasataan ansiottomat voitot, jotka perustuvat oikeuksien jakamiseen maksutta.

45 Aluksi on todettava, että päästöoikeuksien jakaminen maksutta oli siirtymätoimenpide, jolla pyrittiin välttämään yritysten kilpailukyvyn menettäminen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän perustamisen vuoksi. Se ei siis koske suoraan päästöjen vähentämistä koskevaa ympäristötavoitetta.

46 Toiseksi on huomattava, että pääasioissa kyseessä oleva säännöstö ei vaikuta päästöoikeuksien markkinoihin vaan ansiottomiin voittoihin, joita kaikki Espanjan sähköntuottajat saavat, koska kyseisten oikeuksien arvo sisällytetään niiden tarjousten hinnan laskentaan, jotka hyväksytään hinnan vahvistamiseksi sähkön tukkumarkkinoilla, kun otetaan huomioon kyseisten markkinoiden Spot-luonne.

47 Yritykset voivat nimittäin käyttää niille maksutta myönnettyjä päästöoikeuksia sähköntuotantotoimintaansa tai myydä kyseiset oikeudet päästöoikeuksien markkinoilla sillä perusteella, mikä on niiden markkina-arvo tai millaisia voittoja ne voivat tällä tavoin saada.

48 Kolmanneksi on todettava, että pääasioissa kyseessä olevalla säännöstöllä ei vaaranneta direktiivin 2003/87 ympäristötavoitetta, joka on päästöjen vähentämiseen kannustaminen.

49 Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi kyseisessä direktiivissä otetaan yhtäältä käyttöön päästöoikeuksien kaupan järjestelmä. Kuten direktiivin 1 artiklassa säädetään, päästöjä kannustetaan vähentämään kustannustehokkaasti ja taloudellisesti, koska tuottaja voi päättää joko investoida tehokkaampiin teknologioihin, jotka päästävät vähemmän kasvihuonekaasuja, tai käyttää enemmän päästöoikeuksia tai vähentää tuotantoaan ja siis valita taloudellisesti edullisimman vaihtoehdon. Kun otetaan huomioon se, että pääasioissa kyseessä olevan säännöstön nojalla päästöoikeuksien arvo voidaan realisoida kyseiset oikeudet myymällä, on ilmeistä, ettei kyseisen säännöstön vaikutuksena ole saada sähköntuottajia luopumaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä.

50 Kasvihuonekaasupäästöjen kustannukset on toisaalta sisällytetty niiden tarjousten hinnan laskentaan, joita tuottajat tekevät sähkön tukkumarkkinoilla. Koska korkeammat tuotantokustannukset heikentävät sähköntuottajien asemaa markkinoilla, niitä kannustetaan vähentämään niiden toimintaan liittyviä päästöjä.

51 Laissa 1/2005 velvoitetaan lopuksi sähköntuotantoyritykset palauttamaan joka vuosi sellainen määrä päästöoikeuksia, joka vastaa laitoksen todennettuja kokonaispäästöjä edeltävänä kalenterivuonna, kyseisten oikeuksien mitätöimiseksi tämän jälkeen direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

52 Useat tuottajat väittivät kuitenkin unionin tuomioistuimelle toimittamissaan huomautuksissa, että pääasioissa kyseessä olevan sähköntuotantotoiminnasta maksettavan korvauksen alentaminen on suunniteltu siten, että sillä poistetaan tämä kannustin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen.

53 Unionin tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin kysymyksiin annetuista vastauksista toki ilmenee, että ministeriön asetuksessa ITC/3315/2007 säädetty kyseisen alentamisen laskentakaava saattaisi johtaa siihen, että sen vaikutuksena, että tietyn sähkölaitoksen toiminnanharjoittaja vähentää kasvihuonekaasupäästöjään, on sen maksun määrän kasvaminen, jonka tämä on velvollinen maksamaan.

54 Espanjan hallitus toteaa kuitenkin, että nämä lisäkustannukset eivät poista päästöoikeuskauppaan osallistumisesta saatavaa hyötyä.

55 Tästä on todettava, että kannustin päästöjen vähentämiseen perustuu kunkin laitoksen osalta hyötyyn, joka voidaan saada sen päästöoikeuksien tarpeen vähenemisestä, sillä päästöoikeuksilla on siitä riippumatta, onko ne jaettu maksutta vai ei, taloudellista arvoa, joka on realisoitavissa niiden myynnillä.

56 Direktiivin 2003/87 tavoite, joka on kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen kustannustehokkaasti ja taloudellisesti, ei sitä paitsi edellytä, että yritykset vyöryttävät niille maksutta jaettujen päästöoikeuksien kustannukset kuluttajahintoihin, kuten tämän tuomion 41 kohdassa korostettiin.

57 Espanjan sähköntuotantomarkkinoilla, joilla kaikille tuottajille maksetaan sama hinta eikä loppukuluttajalla ole tietoa kuluttamansa sähkön, jonka tariffin vahvistaa valtio, tuotantoon käytetystä teknologiasta, sillä, missä määrin sähköntuottajat voivat vyöryttää päästöoikeuksien käyttöä edustavat kustannukset hintoihin, ei lisäksi ole vaikutusta päästöjen vähentämiseen.

58 Tästä seuraa, että senkaltainen maksu, jolla alennetaan sähköntuotantotoiminnasta maksettavaa korvausta ja josta säädetään pääasioissa kyseessä olevassa säännöstössä, saattaa toki kannustaa vähemmän kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, mutta se ei poista tätä kannustinta kokonaan.

59 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/87 10 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasioissa kyseessä olevien kaltaisten kansallisten lainsäädäntötoimien soveltamiselle, joiden tarkoituksena ja vaikutuksena on sähköntuotantotoiminnasta maksettavan korvauksen alentaminen määrällä, jolla kyseinen korvaus on kasvanut, koska maksutta jaettujen päästöoikeuksien arvo on sisällytetty myyntitarjousten hintoihin sähkön tukkumarkkinoilla.

Oikeudenkäyntikulut

60 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

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 10 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasioissa kyseessä olevien kaltaisten kansallisten lainsäädäntötoimien soveltamiselle, joiden tarkoituksena ja vaikutuksena on sähköntuotantotoiminnasta maksettavan korvauksen alentaminen määrällä, jolla kyseinen korvaus on kasvanut, koska maksutta jaettujen päästöoikeuksien arvo on sisällytetty myyntitarjousten hintoihin sähkön tukkumarkkinoilla.

Allekirjoitukset