Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

7 päivänä maalikuuta 2013*

Ympäristö — Direktiivi 2003/87/EY — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä — Päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevat siirtymäsäännöt vuodesta 2013 lähtien — Vertailuarvot, joita sovelletaan jaettavia päästöoikeuksia laskettaessa — Yhdenvertainen kohtelu — Oikeasuhteisuus

Asiassa T-370/11,

Puolan tasavalta, asiamiehinään M. Szpunar, B. Majczyna, C. Herma ja M. Nowacki,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään E. White, K. Herrmann ja K. Mifsud-Bonnici,

vastaajana,

jossa vaaditaan päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annetun komission päätöksen 2011/278/EU (EUVL L 130, s. 1) kumoamista,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Dittrich (esittelevä tuomari) sekä tuomarit I. Wiszniewska-Białecka ja M. Prek,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Heeren,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.11.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: puola.

tuomion

Asian tausta

1 Euroopan parlamentti ja unionin neuvosto antoivat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 direktiivin 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32), jota on viimeksi muutettu kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi 23.4.2009 annetulla direktiivillä 2009/29/EY (EUVL L 140, s. 63) (jäljempänä direktiivi 2003/87). Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä otettiin käyttöön, jotta kyseiset päästöt vähentyisivät unionissa.

2 Direktiivin 2003/87 10 a artiklan mukaan Euroopan komissio hyväksyy maksutta tapahtuvaa päästöoikeuksien jakamista koskevia unionin laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä. Tässä yhteydessä komission on muun muassa määriteltävä kunkin toimialan vertailuarvot ja otettava tältä osin lähtökohdaksi tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräinen tehokkuus tietyllä toimialalla tai toimialan osalla unionissa vuosina 2007 ja 2008. Näiden vertailuarvojen perusteella lasketaan niiden päästöoikeuksien lukumäärä, jotka jaetaan maksutta vuodesta 2013 lähtien kullekin asianomaiselle laitokselle.

3 Komissio teki 27.4.2011 päätöksen 2011/278/EU päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti (EUVL L 130, s. 1; jäljempänä riidanalainen päätös). Riidanalaista päätöstä sovelletaan sen 2 artiklan mukaisesti direktiivin 2003/87/EY luvussa III vahvistettujen kiinteiden laitosten päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaan jakamiseen päästökauppakausien aikana vuodesta 2013 lähtien, lukuun ottamatta direktiivin 10 c artiklan mukaista siirtymäaikana tapahtuvaa päästöoikeuksien maksutonta jakamista sähköntuotannon uudistamiseksi. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan päästöoikeuksien jakamisesta on päätettävä ennen päästökauppakauden alkua, jotta markkinat voisivat toimia asianmukaisesti. Komissio on riidanalaisen päätöksen liitteessä I määritellyt direktiivin 2003/87 10 a artiklassa tarkoitetut vertailuarvot.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

4 Puolan tasavalta nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.7.2011 toimittamallaan kannekirjelmällä.

5 Unionin yleinen tuomioistuin (seitsemäs jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

6 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksiin kuultiin 28.11.2012 pidetyssä istunnossa. Puolan tasavalta ilmoitti tuolloin, että sen kannekirjelmässä esitetyillä, suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevaan perusteeseen liittyvillä lausumilla, jotka koskivat kemianteollisuuden alaa ja jalostusalaa, oli tarkoitus ainoastaan tukea kyseistä kanneperustetta, eikä niihin sisältynyt itsenäistä kanneperustetta.

7 Puolan tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

8 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa Puolan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

9 Puolan tasavalta esittää neljä perustetta kanteensa tueksi. Ensimmäisen perusteen mukaan komissio on rikkonut SEUT 194 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, kun sitä luetaan yhdessä SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan kanssa, koska se ei ole ottanut huomioon, että kukin jäsenvaltio on erilainen polttoaineiden alalla, ja koska se on käyttänyt maakaasun viitetehokkuutta laskeakseen päästöosoittimia ja pitänyt maakaasua viitepolttoaineena. Toisen perusteen mukaan komissio on loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja rikkonut SEUT 191 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan yhdessä saman artiklan 3 kohdan kanssa, koska se ei ole riidanalaista päätöstä valmistellessaan ottanut huomioon unionin eri alueiden välisiä eroja. Kolmannen perusteen mukaan komissio on loukannut suhteellisuusperiaatetta, koska se on riidanalaisessa päätöksessä vahvistanut päästöjen vertailuarvot direktiivissä 2003/87 vaadittua alhaisemmalle tasolle. Neljännessä perusteessa väitetään, että komissio on rikkonut direktiivin 2003/87 10 a artiklaa, kun sitä luetaan yhdessä sen 1 artiklan kanssa, ja ettei komissio ollut toimivaltainen tekemään riidanalaista päätöstä.

Ensimmäinen peruste, jonka mukaan komissio on rikkonut SEUT 194 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, kun sitä luetaan yhdessä SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohdan kanssa

10 Puolan tasavalta väittää, että komissio on riidanalaista päätöstä antaessaan rikkonut SEUT 194 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, kun sitä luetaan yhdessä SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohdan kanssa, siitä syystä, että kyseinen päätös vaikuttaa jäsenvaltion oikeuteen määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, eri energialähteiden välillä tekemänsä valinnat ja energiahuoltonsa yleinen rakenne. Sen mukaan komissio on kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän piiriin kuuluvista laitoksista peräisin olevien tiettyjen tuotteiden päästöjen vertailuarvoja koskevia sääntöjä antaessaan suosinut määräävässä asemassa vain tietyissä jäsenvaltioissa olevaa maakaasua muiden polttoaineiden kuten kivihiilen kustannuksella, jota sen mukaan käytetään pääasiallisena polttoaineena muissa jäsenvaltioissa. Komissio on käyttänyt viitepolttoaineena maakaasua tuotteen, lämmön ja polttoaineiden vertailuarvoja määrittäessään. Koska kivihiiliteknologian päästöintensiteetti vähenee jatkuvasti, kyseinen valinta on mielivaltainen eikä se ole perusteltu. Laitos, joka käyttää viimeisintä kivihiiliteknologiaa, saa näin vähemmän maksutta jaettavia päästöoikeuksia kuin toinen, vanhempaa mutta maakaasuun perustuvaa teknologiaa käyttävä laitos, mistä seuraa kivihiiliteknologiaa käyttävien yritysten kilpailukyvyn jyrkkä alentuminen. Tämä tilanne aiheuttaa niiden tuottavuuden ja näin ollen kivihiiltä pääasiallisena polttoaineena käyttävien jäsenvaltioiden bruttokansantuotteen pienentymisen ja ”kivihiilivuotoja” eli unioniin sijoittautuneiden, kovalle kansainväliselle kilpailulle alttiilla aloilla toimivien yritysten toimintojen siirtymisen sellaisiin kolmansiin maihin, joissa kasvihuonepäästöjä koskevat vaatimukset ovat lievempiä. Riidanalaisesta päätöksestä johtuva yritysten suuntautuminen ostamaan kaasuteknologiaa lisää maakaasun tarvetta kyseisessä valtiossa, järkyttää sen energiatasetta ja pakottaa sen määrittelemään uudelleen koko energiapolitiikkansa.

11 SEUT 194 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan rikkomista koskevasta väitteestä on ensinnäkin todettava, että kyseinen määräys on otettu käyttöön Lissabonin sopimuksella, ja se koskee toimielinten mainitun kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti energiapolitiikan alalla toteuttamia toimenpiteitä.

12 SEUT 194 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan mukaan toimenpiteet, jotka tarvitaan 1 kohdassa tarkoitettujen unionin tavoitteiden saavuttamiseksi energia-alalla, eivät vaikuta jäsenvaltion oikeuteen määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin eivätkä jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan soveltamista.

13 Riidanalainen päätöksellä pannaan täytäntöön direktiivi 2003/87, ja sen oikeudellinen perusta on kyseisen direktiivin 10 a artikla. Viimeksi mainitun oikeudellinen perusta on puolestaan EY 175 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut SEUT 192 artiklan 1 kohta). Riidanalainen päätös on siis ympäristöpolitiikan alalla, ei SEUT 194 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti, toteutettu toimenpide.

14 Toisin kuin Puolan tasavalta väittää, direktiivin 2003/87 ja riidanalaisen päätöksen johdanto-osassa esitetyt lausumat, joissa viitataan yhtäältä EY:n perustamissopimukseen ja etenkin sen 175 artiklan 1 kohtaan ja toisaalta direktiiviin 2003/87 ja sen 10 a artiklaan, eivät mahdollista päätelmää, jonka mukaan kaikki EY:n perustamissopimuksen tai direktiivin 2003/87 määräykset ja säännökset olisivat kyseisen direktiivin tai riidanalaisen päätöksen oikeudellinen perusta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. Tässä tapauksessa direktiivin 2003/87 ainoina oikeudellisina perustoina ovat EY 175 artiklan 1 kohta ja kyseisen direktiivin 10 a artikla (ks. vastaavasti asia C-155/07, parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008, Kok., s. I-8103, 34–38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 Tästä seuraa, että koska riidanalainen päätös on annettu sellaisen direktiivin perusteella, joka ei kuulu SEUT 194 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan soveltamisalaan, ja koska Puolan tasavalta ei ole riitauttanut kyseisen direktiivin oikeudellisen perustan valintaa, kyseisen määräyksen toisen kohdan rikkomista koskeva väite on joka tapauksessa hylättävä.

16 Tätä päätelmää ei voida saattaa kyseenalaiseksi niillä Puolan tasavallan perusteluilla, joiden mukaan kunkin unionin toimenpiteen lainmukaisuutta on arvioitava perussopimuksen kaikkia määräyksiä silmällä pitäen eikä vain siten, että huomioon otetaan ne määräykset, jotka liittyvät yksittäisellä toimella tavoiteltavien poliittisten päämäärien saavuttamiseen. Puolan tasavalta väittää tässä suhteessa, että SEUT 194 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiolla on oikeus määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, valita eri energialähteiden välillä ja määritellä energiahuoltonsa yleinen rakenne, sanotun kuitenkaan rajoittamatta SEUT 192 artiklan 2 kohdan c alakohdan soveltamista. Kyseinen oikeus liittyy SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa määrätty poikkeus huomioiden periaatteellisesti kaikkiin unionin politiikkoihin. Puolan tasavallan mukaan kyseistä oikeutta ei saada vaarantaa muiden politiikkojen yhteydessä toteutettavilla toimenpiteillä. Jäsenvaltiot eivät koskaan ole antaneet unionille yksinomaista toimivaltaa SEUT 194 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätyllä alalla.

17 On totta, että SEUT 194 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan perusteella toimenpiteet, jotka on toteutettu tämän kohdan ensimmäisessä kohdassa määrätyn menettelyn mukaisesti ja jotka tarvitaan kyseisen artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen unionin tavoitteiden saavuttamiseksi energia-alalla, eivät saa vaikuttaa jäsenvaltion oikeuteen määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin eivätkä jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan soveltamista. Mitenkään ei kuitenkaan voida olettaa, että SEUT 194 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrättäisiin yleisestä kiellosta, jonka mukaan kyseiseen oikeuteen ei saada vaikuttaa ja jota sovellettaisiin unionin ympäristöalan politiikassa (ks. vastaavasti asia C-490/10, parlamentti v. neuvosto, 6.9.2012, 77 kohta). SEUT 194 artikla on nimittäin pelkästään energia-alaa koskeva yleinen määräys, ja siinä määrätään siis alakohtainen toimivalta (julkisasiamies Mengozzin em. asiassa parlamentti v. neuvosto 6.9.2012 antaman ratkaisuehdotuksen 33 kohta). Toisaalta on todettava, että

SEUT 194 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa viitataan nimenomaisesti SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohtaan. SEUT 194 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätään nimittäin, että kieltoa vaikuttaa jäsenvaltion oikeuteen määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen on sovellettava sanotun kuitenkaan rajoittamatta 192 artiklan 2 kohdan c alakohdan soveltamista. Vaikka onkin totta, että viimeksi mainittu määräys on luonteeltaan yksinomaan menettelyllinen, siinä annetaan tästä huolimatta unionin ympäristöalan politiikkaa koskevia erityisiä sääntöjä. Tästä seuraa, että SEUT 194 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu oikeus ei ole sovellettavissa nyt esillä olevassa asiassa, koska riidanalainen päätös on unionin ympäristöpolitiikkansa yhteydessä toteuttama toimenpide.

18 On syytä todeta, että SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa määrätyt toimenpiteet edellyttävät, että unionin toimielimet ryhtyvät toimenpiteisiin energiapolitiikan alalla (asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001, Kok., s. I-779, 54 kohta ja asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005, s. I-7879, 44 kohta). SEUT 192 artiklan 2 kohtaa on kuitenkin luettava sen 1 kohdan valossa. SEUT 192 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto päättää siinä määrättyä menettelyä noudattaen unionin toimista SEUT 191 artiklassa tarkoitettujen unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. SEUT 192 artiklan 2 kohdan mukaan siinä määrättyä päätöksentekomenettelyä on 1 kohdassa määrätystä menettelystä poiketen sovellettava, kun neuvosto vahvistaa siinä lueteltuja säännöksiä ja toimenpiteitä. Näiden kahden määräyksen sanamuodosta käy siis ilmi, että SEUT 192 artiklan 1 kohta on pääasiallinen oikeudellinen perusta neuvoston päättäessä SEUT 191 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi suoritettavista toimista. Sen sijaan SEUT 192 artiklan 2 kohta on laadittu siten, että sitä sovelletaan silloin, kun kyse on siinä mainituista toimenpiteistä kuten toimenpiteistä, jotka vaikuttavat huomattavasti jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen (ks. vastaavasti em. asia Espanja v. neuvosto, tuomion 45 ja 46 kohta).

19 SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan rikkomista koskevasta Puolan tasavallan väitteestä on todettava, että kyseisessä määräyksessä määrätään, että poiketen 1 kohdassa määrätystä päätöksentekomenettelystä ja rajoittamatta 114 artiklan soveltamista neuvosto yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan vahvistaa toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energianlähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen.

20 On syytä muistuttaa, että riidanalainen päätös on direktiivin 2003/87 täytäntöönpanotoimenpide ja että sen oikeudellinen perusta on saman direktiivin 10 a artikla. Viimeksi mainittu säännös otettiin direktiiviin 2003/87 direktiivillä 2009/29.

21 Kuten Puolan tasavalta myöntää, se ei ole esittänyt direktiiviä 2009/29 koskevia väitteitä. Koska Puolan tasavalta ei ole esittänyt direktiivin 2003/87 10 a artiklan lainvastaisuutta koskevaa väitettä, se ei voi tehokkaasti riitauttaa riidanalaista päätöstä, joka on vain kyseisen 10 a artiklan täytäntöönpanotoimenpide, vetoamalla SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan rikkomiseen. On kuitenkin todettava, että perustelut, jotka Puolan tasavalta on esittänyt SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdasta, on otettava huomioon direktiivin 2003/87 10 a artiklan rikkomista koskevaa väitettä tutkittaessa (ks. jäljempänä 104–107 kohta).

22 Ensimmäinen kanneperuste on siis hylättävä.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu ja SEUT 191 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä kyseisen artiklan 3 kohdan kanssa, on rikottu

23 Tässä perusteessa on kaksi osaa. Ensimmäinen niistä koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista ja toinen SEUT 191 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen artiklan 3 kohdan kanssa, rikkomista.

Ensimmäinen osa, jonka mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu

24 Puolan tasavalta väittää pääasiallisesti, että komissio on mielivaltaisesti suosinut maakaasua käyttäviä laitoksia muita energialähteitä käyttävien laitosten kustannuksella, kun se on riidanalaisessa päätöksessä määrittänyt yhdenmukaisella tavalla ennalta asetettavat vertailuarvot laskeakseen kyseisille laitoksille maksutta jaettavien päästökiintiöiden määrää. Komissio on näin menetellessään loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

25 Aluksi on syytä todeta, että riidanalainen päätös on direktiivin 2003/87, jolla sen 1 artiklan mukaan perustetaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä unionissa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti, täytäntöönpanotoimenpide. Saman artiklan toisen kohdan mukaan tässä direktiivissä säädetään myös kasvihuonekaasujen päästövähennysten lisäämisestä siten, että voidaan auttaa saavuttamaan vähennysten tasot, joita pidetään tieteellisesti välttämättöminä vaarallisen ilmastonmuutoksen välttämiseksi.

26 Direktiivin 2003/87 9 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään tässä tarkoituksessa, että vuodesta 2013 lähtien vuosittain myönnettävien päästöoikeuksien koko unionin lukumäärää vähennetään lineaarisesti kauden 2008–2012 puolivälistä alkaen. Saman artiklan toisen kohdan mukaan komissio julkaisee päästöoikeuksien koko unionin absoluuttisen lukumäärän vuodelle 2013. Se on antanut tästä EU:n päästökauppajärjestelmässä koko unionille vuotta 2013 varten myönnettävien päästöoikeuksien määrän mukauttamisesta ja komission päätöksen 2010/384/EU kumoamisesta 22.10.2010 annetun päätöksen 2010/634/EU (EUVL L 279, s. 34). Kyseinen kokonaismäärä jaetaan direktiivin 2003/87 10, 10 a ja 10 c artiklassa annettujen sääntöjen mukaisesti. Osa kiintiöistä jaetaan maksutta kyseisen direktiivin 10 a artiklan ja riidanalaisen päätöksen perusteella. Toinen osa kiintiöistä jaetaan mainitun direktiivin 10 c artiklan mukaisesti maksutta sähköntuotannon uudistamiseksi. Jäsenvaltioiden on saman direktiivin 10 artiklan perusteella vuodesta 2013 huutokaupattava kaikki päästöoikeudet, joita ei jaeta maksutta 10 a ja 10 c artiklan mukaisesti.

27 On tärkeää todeta, että direktiivin 2009/29 15 perustelukappaleen mukaan päästöoikeuksien jaon perusperiaatteena on niiden huutokauppaaminen. Direktiivin 2003/87 10 a artiklalla ja riidanalaisella päätöksellä, jonka oikeudellinen perusta mainittu artikla on, otetaan käyttöön siirtymäjärjestelmä, joka koskee muilla aloilla kuin direktiivin 2003/87 10 c artiklassa tarkoitetulla sähköntuotannon alalla tapahtuvaa kiintiöiden maksutonta jakamista. Maksutta tapahtuvan jakamisen siirtymäluonteisuus käy näkyvästi esille direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohdan toisesta virkkeestä, jonka mukaan maksutta jaettavaa määrää vähennetään vuosittain samansuuruisilla määrillä siten, että maksutta jaetaan 30 prosenttia vuonna 2020, jotta maksutta jakaminen pystytään lopettamaan kokonaan vuoteen 2027 mennessä.

28 Komissio on direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan ensimmäisen kohdan mukaisesti määritellyt kolmentyyppisiä ennalta asetettavia vertailuarvoja voidakseen määritellä kiintiöiden maksutta tapahtuvan jakamisen tavat. Se on asettanut tuotteelle vertailuarvon, kun käytettävissä on ollut tuotantoprosessien monimutkaisuuden huomioon ottaen tuotteiden määritelmiä ja luokituksia, jotka mahdollistavat tuotantotietojen todentamisen ja tuotteen vertailuarvon soveltamisen yhdenmukaisesti koko unionissa päästöoikeuksien jakamista varten. Riidanalaisen päätöksen 12 perustelukappaleessa todetaan, että kun tuotteen vertailuarvoa ei voitu määrittää mutta kasvihuonekaasuja, joille voidaan

jakaa maksuttomia päästöoikeuksia, kuitenkin syntyy, komissio käytti yleisiä tarkkailumenetelmiä. Lämmön vertailuarvoa sovelletaan näin lämmön kulutuksen prosesseihin, joissa käytetään mitattavissa olevaa lämmönsiirtäjää. Polttoaineen vertailuarvoa käytetään, kun prosessissa kulutetaan ei-mitattavissa olevaa lämpöä. Riidanalaisen päätöksen 12 perustelukappaleessa todetaan, että lämmön ja polttoaineen vertailuarvot on määritetty avoimuus- ja yksinkertaisuusperiaatteiden mukaisesti käyttäen sellaisen polttoaineen viitteellistä tehokkuutta, jota on laajalti saatavilla ja jota voidaan energiatehokkaat tekniikat huomioon ottaen pitää kasvihuonekaasutehokkuuden kannalta toiseksi parhaana vaihtoehtona. Tästä komissio on todennut, että kyseinen polttoaine on maakaasu. Se katsoo, että jos biomassa, joka on kasvihuonekaasupäästöjen kannalta tehokkain polttoaine, olisi otettu vertailukohdaksi, tämä olisi johtanut siihen, että lämmöntuotantoon ja polttoaineenkulutukseen olisi jaettu maksutta erittäin vähäinen määrä päästöoikeuksia.

29 Edellä lausuttu huomioiden on siis tutkittava, onko komissio, kun se on riidanalaisessa päätöksessä määrittänyt tuotteen, lämmön ja polttoaineen vertailuarvot, loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

30 Yhdenvertaisen kohtelun periaate, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, edellyttää, ettei toisiinsa rinnastettavia tapauksia kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. mm. asia C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomio 16.12.2008, Kok., s. I-9895, 23 kohta ja asia C-505/09 P, komissio v. Eesti, tuomio 29.3.2012, 64 kohta).

31 Puolan tasavalta väittää ensinnäkin, että riidanalaisessa päätöksessä määriteltyjen vertailuarvojen soveltamisella samalla tavoin sekä maakaasua että kivihiiltä käyttäviin, merkittäviä hiilidioksidimääriä (CO_2) päästäviin yrityksiin vääristetään kilpailua sisämarkkinoilla ja loukataan siis yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Sen mukaan nämä yritykset ovat erilaisissa tilanteissa siitä syystä, että ne käyttävät erilaisia polttoaineita. Kyseisiä yrityksiä kohdellaan riidanalaisessa päätöksessä kuitenkin samalla tavalla objektiivisia perusteluja esittämättä. Jotta kyseinen päätös olisi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukainen, tuotteen vertailuarvoa pitäisi korjata asianmukaisella tavalla, esimerkiksi sen ehdotuksen mukaisesti, jonka Puolan tasavalta on tehnyt polttoainepäästöjen muuttujista.

32 On syytä todeta, ettei komissio kiistä kohdelleensa samalla tavoin yrityksiä, jotka olivat erilaisissa tilanteissa siitä syystä, että ne käyttivät erilaisia polttoaineita. Se väittää, että kyseinen samanlainen kohtelu riidanalaisessa päätöksessä on kuitenkin direktiivi 2003/87 huomioiden objektiivisesti perusteltavissa.

33 Oikeuskäytännön mukaan tällainen kohtelu on perusteltua, kun se perustuu objektiiviseen ja järkevään perusteeseen (ks. vastaavasti edellä 30 kohdassa mainittu asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 47 kohta).

34 Riidanalaisen päätöksen 5 perustelukappaleen mukaan tuotteen vertailuarvoa määritettäessä maantieteeseen tai käytettyihin tekniikoihin taikka raaka-aineisiin tai polttoaineisiin perustuvaa erottelua ei tehty, jotta unionin taloudessa ei vääristettäisi suhteellisia etuja, jotka liittyvät tehokkuuteen hiilidioksidipäästöjen kannalta, ja jotta siirtymäkauden aikaisen päästöoikeuksien maksuttoman jakamisen yhdenmukaistamista edistettäisiin.

35 Asiassa on kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivissä 2003/87 vuodesta 2013 alkaville päästökauppakausille, huomioon ottaen siis tutkittava, onko tuotteen vertailuarvoja määritettäessä tapahtunut niiden laitosten samanlainen kohtelu, jotka olivat erilaisissa tilanteissa siitä syystä, että ne käyttivät erilaisia polttoaineita, objektiivisesti perusteltavissa.

36 Unionin tuomioistuimet ovat tunnustaneet unionin viranomaisille niiden käyttäessä niille myönnettyä toimivaltaa laajan harkintavallan, kun niiden toimintaan liittyy poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekeminen ja kun niiden on suoritettava monitahoisia arviointeja. Jopa silloin, kun unionin viranomaisilla on tällainen harkintavalta, niiden on kuitenkin perustettava valintansa objektiivisiin ja asianomaisen lainsäädännön päämäärän kannalta tarkoituksenmukaisiin perusteisiin ja otettava huomioon kaikki tosiseikat sekä kyseessä olevan toimen toteuttamishetkellä käytettävissä olevat tekniset ja tieteelliset tiedot (ks. edellä 30 kohdassa mainittu asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 57 ja 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Aluksi on syytä muistuttaa direktiivin 2003/87 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädettävän, että kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän perustamisella pyritään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti. Kyseinen järjestelmä itsessään ei vähennä päästöjä vaan se kannustaa ja helpottaa etsimään keinoja, joilla tietyn suuruiset päästövähennykset voitaisiin saavuttaa edullisimmin (edellä 30 kohdassa mainittu asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 31 kohta). Mainitun säännöksen toisen kohdan mukaan kyseisessä direktiivissä säädetään myös kasvihuonekaasujen päästövähennysten lisäämisestä siten, että voidaan auttaa saavuttamaan vähennysten tasot, joita pidetään tieteellisesti välttämättöminä vaarallisen ilmastonmuutoksen välttämiseksi. Direktiivin 2003/87 20 perustelukappaleen mukaan tällä direktiivillä rohkaistaan energiatehokkaampien ja vähemmän päästöjä tuotantoyksikköä kohden aiheuttavien tekniikoiden käyttöön, sähkön ja lämmön yhteistuotantoon tarkoitettu tekniikka mukaan lukien.

38 Näitä tavoitteita heijastelee direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmas alakohta, jossa annetaan ennalta asetettavien vertailuarvojen määrittämisen mahdollistavat säännöt. Kyseisen säännöksen mukaan nämä vertailuarvot on määriteltävä siten, että niillä varmistetaan, että päästöoikeudet jaetaan tavalla, joka tarjoaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisiin tekniikkoihin liittyviä kannustimia, ja siten, että otetaan huomioon tehokkaimmat tekniikat, korvaavat ratkaisut, vaihtoehtoiset tuotantomenetelmät, tehokas yhteistuotanto, prosessikaasujen energian tehokas talteenotto, biomassan käyttö sekä hiilidioksidin talteenotto ja varastointi, jos tällaisia laitoksia on käytettävissä, ja ettei jaolla kannusteta päästöjen lisäämiseen.

39 Näistä säännöistä on todettava, että – kuten komissio on väittänyt – tuotteen vertailuarvojen erottelulla käytetyn polttoaineen mukaan ei rohkaista huomattavia hiilidioksidipäästöjä aiheuttavia polttoaineita käyttäviä teollisuuslaitoksia etsimään ratkaisuja päästöjen vähentämiseen, vaan päinvastoin sillä rohkaistaan ylläpitämään status quo, mikä on direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan vastaista. Tällainen erottelu aiheuttaisi lisäksi riskin siitä, että päästöt lisääntyvät, sillä vähäisiä hiilidioksidipäästöjä aiheuttavia polttoaineita käyttävät teollisuuslaitokset saattavat joutua korvaamaan viimeksi mainitun huomattavia hiilidioksidipäästöjä aiheuttavalla polttoaineella voidakseen saada enemmän maksutta jaettavia päästöoikeuksia.

40 Toiseksi direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että komission on hyväksyttävä maksutta jaettavien päästöoikeuksien jakamista koskevia unionin laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä. Kyseisen säännöksen neljännessä kohdassa säädetään, että kullakin toimialalla ja toimialan osalla vertailuarvot lasketaan periaatteessa tuotteille eikä tuotantopanoksille, jotta kasvihuonekaasupäästöjen vähennykset ja energiatehokkuudesta saatavat säästöt kunkin tuotantoprosessin aikana kyseisellä toimialalla tai toimialan osalla ovat mahdollisimman suuret.

41 Korjauskertoimen soveltamisesta yhdessä tuotteen vertailuarvon kanssa siten, että käytetty polttoaine otetaan huomioon, millä Puolan tasavallan ehdotuksen mukaan olisi mahdollista korjata kyseinen vertailuarvo, seuraisi, että tällaiselle laitokselle maksutta jaettujen päästöoikeuksien määrä vaihtelisi tuotantopanoksen, eli laitoksen käyttämän polttoaineen, mukaan. Riidanalaisen päätöksen 10 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan kyseinen määrä on lähtökohtaisesti laskettava tuotteen vertailuarvon ja vastaavan tuotteen historiallisen tuotantotason perustella. Sellaisen lisämuuttujan käyttöönottamisella, joka mahdollistaisi käytetyn polttoaineen huomioon ottamisen, ei rohkaistaisi

maksutta jaettavien päästöoikeuksien yhdenmukaista jakamista koskevien niiden täytäntöönpanotoimenpiteiden täyteen unionin laajuiseen yhdenmukaistamiseen, joiden mukaan vertailuarvo lasketaan tuotteiden osalta lähtökohtaisesti siten kuin direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja neljännessä alakohdassa vaaditaan, vaan siitä seuraisi, että säännöt olisivat erilaisia samalla toimialalla tai toimialan osalla toimiville laitoksille niiden tuotantopanosten vuoksi. Tässä suhteessa on myöskin todettava, että direktiivin 2009/29 8 perustelukappaleen mukaan lainsäätäjä aikoi ensimmäisen ja toisen päästökauppakauden aikana saatujen kokemusten perusteella ottaa käyttöön yhdenmukaistetun päästökauppajärjestelmän, jotta päästökaupan edut olisi voitu hyödyntää paremmin ja jotta häiriöt sisämarkkinoilla olisi voitu välttää ja helpottaa päästökauppajärjestelmien yhteenliittämistä.

42 Kolmanneksi direktiivin 2009/29 8 perustelukappaleessa todetaan, että unionin sisäisen kilpailun vääristymisen estäminen ja parhaan mahdollisen taloudellisen tehokkuuden turvaaminen unionin siirtyessä kohti turvallista ja kestävää, vain vähän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavaa taloutta ovat tavoitteita, jotka tekevät kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän mukaisen erilaisen kohtelun eri jäsenvaltioissa epäasianmukaiseksi. Lainsäätäjän kieltävä vastaus tällaiseen erilaiseen kohteluun on vastoin Puolan tasavallan perusteluja, joiden mukaan direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuissa toimenpiteissä on otettava huomioon kunkin jäsenvaltion erityinen tilanne. Jos jäsenvaltioissa kulutettavien erilaisten primaarienergioiden osuudet ovat – kuten Puolan tasavalta väittää – niin erilaisia, käytetyn polttoaineen mukaisen korjauskertoimen käyttöön ottamisella aiheutettaisiin vaara siitä, että toimialoja kohdeltaisiin eri tavoin eri jäsenvaltioissa.

43 Tässä suhteessa on myös todettava, että koska tällaista korjauskerrointa ei ole, yksikään laitos ei saa kilpailuetua siitä, että se saisi käyttämänsä polttoaineen vuoksi enemmän maksutta jaettavia päästöoikeuksia. Kuten direktiivin 2009/29 23 perustelukappaleessa todetaan, lainsäätäjän tarkoituksena oli se, että unionin sisäisen kilpailun vääristymisen saattamiseksi mahdollisimman vähiin olisi hyväksyttävä laitoksille siirtymäaikana annettavia maksutta jaettavia päästöoikeuksia koko unionia koskevien yhdenmukaistettujen sääntöjen eli ennakolta asetettujen vertailuarvojen mukaisesti. Puolan tasavallan väite, jonka mukaan riidanalaisessa päätöksessä tehdyllä tuotteen vertailuarvojen määrittämisellä vääristetään kilpailua, on siis hylättävä.

44 Eri polttoaineiden käytön vuoksi erilaisissa tilanteissa olevien laitosten samanlaista kohtelua tuotteen vertailuarvoja vahvistettaessa voidaan edellä esitetyn nojalla pitää objektiivisesti perusteltuna.

45 Toiseksi riidanalaisessa päätöksessä määritellyistä, lämpöä ja polttoaineita koskevista vertailuarvoista Puolan tasavalta väittää, että komissio on suosinut mielivaltaisesti maakaasua käyttäviä laitoksia muita energialähteitä, kuten kivi- ja ruskohiiltä, käyttävien laitosten kustannuksella, kun se on käyttänyt maakaasua vertailukohtana näitä vertailuarvoja määrittäessään. Komissio on näin menetellessään loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, koska se on suosinut niitä jäsenvaltioita, joiden energiantoimitusrakenne tukeutui laajalti maakaasuun ja vain vähäisessä määrin kivihiileen, sellaisten jäsenvaltioiden kustannuksella, joissa kyseinen rakenne on huomattavan erilainen. Unionin yleinen tuomioistuin on sen mukaan todennut, ettei se seikka, että komission on kohdeltava jäsenvaltioita yhdenmukaisesti kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaan jakoon liittyvissä yhteyksissä, voi mahdollistaa sitä, että se jättää huomiotta kunkin jäsenvaltion kansallisten energiamarkkinoiden erityisolosuhteet. Kivi- ja ruskohiili muodostivat Puolassa vuonna 2009 57 prosenttia primaarienergian kulutuksesta, maakaasun ja uusiutuvien energioiden osuus (14 ja 15 prosenttia kyseisestä kulutuksesta) oli hyvin paljon muissa jäsenvaltioissa todettua alhaisempi. Lisäksi Puolassa 92 prosenttia sähköstä tuotetaan kivi- ja ruskohiilellä. Puolan tasavallassa on näin suurin prosenttiosuus ”hiilivuodoksi” kutsutun ilmiön uhkaamia teollisuuslaitoksia.

46 Puolan tasavallan esittämistä primaarienergian kulutukseen ja sähköntuotantoon liittyvistä tiedoista on aluksi todettava, että päästöoikeuksien maksutta tapahtuva jakaminen sähköntuottajille on direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdan perusteella lähtökohtaisesti mahdotonta. Vaikka komissio ei kiistäkään tietoja, jotka liittyvät primaarienergian kulutukseen Puolassa ja muissa jäsenvaltioissa, sähköntuotantoa koskevilla tiedoilla ei ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa.

47 On syytä muistuttaa, että riidanalaisen päätöksen 12 perustelukappaleen mukaan lämmön ja polttoaineen vertailuarvot on määritetty avoimuus- ja yksinkertaisuusperiaatteiden mukaisesti käyttäen sellaisen polttoaineen viitteellistä tehokkuutta, jota on laajalti saatavilla ja jota voidaan energiatehokkaat tekniikat huomioon ottaen pitää kasvihuonekaasutehokkuuden kannalta toiseksi parhaana vaihtoehtona. Kuten jo on todettu (ks. edellä 28 kohta), tämä polttoaine on maakaasu, sillä komissio on katsonut, että jos biomassa, joka on kasvihuonekaasupäästöjen kannalta tehokkain polttoaine, olisi otettu vertailukohdaksi, tämä olisi johtanut siihen, että lämmöntuotantoon ja polttoaineenkulutukseen olisi myönnetty erittäin vähäinen määrä maksutta jaettavia päästöoikeuksia. Näin tehdessään komissio ei kiistä sitä, että erilaisten polttoaineiden käytön vuoksi erilaisissa tilanteissa olevia laitoksia on kohdeltu samalla tavalla. Se väittää kuitenkin, että kun direktiivi 2003/87 otetaan huomioon, tällainen kohtelu on ollut objektiivisesti perusteltua.

48 Direktiivillä 2003/87 vuodesta 2013 alkavien päästökauppakausien osalta käyttöön otettua kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää silmällä pitäen on siis tutkittava, onko maakaasun viitetehokkuutta käyttäen määriteltyjen lämmön ja polttoaineiden vertailuarvojen määrittäminen ollut objektiivisesti perusteltua. Vaikka komissiolla oli laaja harkintavalta, sillä oli kuitenkin velvollisuus perustaa valintansa objektiivisiin ja asianomaisen lainsäädännön päämäärän kannalta tarkoituksenmukaisiin perusteisiin (ks. edellä 36 kohta).

49 Ensiksi on syytä todeta, että kun maakaasun viitetehokkuutta käytetään lämmön ja polttoaineiden vertailuarvoja määritettäessä, kyseiset laitokset saavat vähemmän maksutta jaettavia päästöoikeuksia kuin tilanteessa, jossa komissio olisi valinnut kivihiilen kaltaisen, enemmän hiilidioksidia päästävän polttoaineen. Näin ei voida kiistää, että hiilidioksidia vain vähän päästävän maakaasun valinnalla pyritään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen. Kyseisellä valinnalla pyritään tarkemmin ottaen rohkaisemaan tehokkaiden tekniikoiden käyttämiseen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja energiatehokkaiden tekniikoiden parantamiseen, kuten direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään. Jotta vältettäisiin ylimääräisiä kustannuksia, joita aiheutuu, kun päästöoikeuksia ostetaan markkinoilta huutokaupoista, kyseisillä laitoksilla ei ole intressiä ylittää maksutta jaettuja päästöoikeuksia.

50 Toiseksi on todettava, että vaikka muun polttoaineen kuin maakaasun – esimerkiksi kivihiilen – tehokkuutta käytettäisiin lämmön ja polttoaineiden vertailuarvoja määritettäessä, ei voitaisi välttää sitä, että laitoksia, jotka ovat erilaisessa tilanteessa siitä syystä, että ne käyttävät erilaisia polttoaineita, kohdellaan samalla tavoin. Jos nämä vertailuarvot perustuisivat polttoaineeseen, joka päästää enemmän hiilidioksidia kuin maakaasu, seurauksena olisivat yksinkertaisesti vain korkeammat lämmön ja polttoaineiden vertailuarvot. Tästä voisi johtaa vain siihen, että kaikille asianomaisille laitoksille, siis myös vähemmän hiilidioksidia päästävää polttoainetta käyttäville laitoksille, maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä lisääntyisi saman tekijän osalta.

51 Puolan tasavallan lausumista, jotka liittyvät kansallisten energiamarkkinoiden erityisen asiayhteyden huomioon ottamiseen, on kolmanneksi todettava olevan totta, että unionin yleinen tuomioistuin on jo todennut, että jäsenvaltioilla on tietty liikkumavara direktiivin 2003/87 täytäntöönpanon suhteen ja näin ollen niiden toimenpiteiden valinnassa, jotka ne katsovat asianmukaisimmiksi mainitussa direktiivissä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi kansallisten energiamarkkinoiden erityisessä asiayhteydessä (asia T-183/07, Puola v. komissio, tuomio 23.9.2009, Kok., s. II-3395, 88 kohta ja asia T-263/07, Eesti v. komissio, Kok., s. II-3463, 53 kohta).

52 Kyseinen oikeuskäytäntö koskee kuitenkin kiintiöiden jakamista koskevien kansallisten suunnitelmien valmistelua ennen toisen päästökauppakauden (vuosien 2008–2012 välinen ajanjakso) alkua, ja se liittyy siis toisenlaiseen oikeudelliseen asiayhteyteen kuin riidanalainen päätös.

53 Direktiivillä 2009/29 säädetyillä, vuodesta 2013 alkavia päästökauppakausia koskevilla säännöillä on muutettu perusteellisesti päästöoikeuksien jakomenetelmiä yhdenmukaistetun päästökauppajärjestelmän käyttöön ottamiseksi, jotta päästökaupan edut voitaisiin hyödyntää paremmin, häiriöt sisämarkkinoilla voitaisiin välttää ja päästökauppajärjestelmien yhteenliittämistä voitaisiin helpottaa, kuten direktiivin 2009/29 8 perustelukappaleessa todetaan.

54 Vuosia 2005–2007 ja 2008–2012 koskeviin päästökauppakausiin liittyvillä säännöillä pyrittiin siihen, että kukin jäsenvaltio laatisi kansallisen suunnitelman, jossa täsmennettäisiin sen tuon ajanjakson aikana jaettavaksi aikomien päästöoikeuksien kokonaismäärä ja tapa, jolla se aikoi ne jakaa. Kyseisen suunnitelman piti perustua objektiivisiin ja avoimiin arviointiperusteisiin, joihin oli sisällyttävä direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se oli ennen kuin sitä muutettiin direktiivillä 2009/29, liitteessä III luetellut arviointiperusteet. Kyseisen liitteen 1 kohdan mukaan kunakin kautena jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän oli vastattava jäsenvaltion päästörajoitusvelvoitetta, joka perustuu ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti 25.4.2002 tehtyyn neuvoston päätökseen 2002/358/EY (EYVL L 130, s. 1) ja Kioton pöytäkirjaan, ottaen huomioon toisaalta kokonaispäästömäärä, jota nämä päästöoikeudet vastaavat verrattuna direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se oli ennen kuin sitä muutettiin direktiivillä 2009/29, soveltamisalaan kuulumattomista lähteistä aiheutuviin päästöihin, ja toisaalta kansalliset energiapolitiikat, ja sen olisi oltava kansallisen ilmastonmuutosohjelman mukainen. Komissio voi hylätä tämän suunnitelman, jos se ei soveltunut yhteen muun muassa kyseisessä liitteessä III mainittujen arviointiperusteiden kanssa. Direktiivin 2003/87, ennen kuin sitä muutettiin direktiivillä 2009/29 päästökauppakausien 2005–2007 ja 2008–2012 osalta, 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli jaettava vastaavasti vähintään 95 ja 90 prosenttia päästöoikeuksista maksutta.

55 Vuodesta 2013 alkavista päästökauppakausista säädetään sitä vastoin direktiivin 2003/87 9 artiklassa, että vuodesta 2013 alkaen vuosittain myönnettävien päästöoikeuksien koko unionin lukumäärää vähennetään lineaarisesti kauden 2008–2012 puolivälistä alkaen. Määrää vähennetään lineaarisesti 1,74 prosenttia niiden päästöoikeuksien keskimääräisestä vuotuisesta kokonaismäärästä, jotka jäsenvaltiot ovat myöntäneet niiden kansallisista jakosuunnitelmista kaudeksi 2008–2012 tehtyjen komission päätösten mukaisesti. Komissio on tehnyt tästä päätöksen 2010/634, jossa se on määrittänyt vuoden 2013 päästöoikeuksien koko unionin absoluuttisen lukumäärän, joka perustuu niiden päästöoikeuksien kokonaismääriin, jotka jäsenvaltiot ovat myöntäneet tai tulevat myöntämään kansallisista jakosuunnitelmista kaudeksi 2008–2012 tehtyjen komission päätösten mukaisesti.

56 Edellä 51 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä on tarkasteltava toisen päästökauppakauden aikana sovellettavissa olleen lainsäädännön valossa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oli tulkittava direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se oli ennen kuin sitä muutettiin direktiivillä 2009/29, 9 artiklan 3 kohtaa, jossa viitataan kyseisen direktiivin liitteeseen III, kuten myös asiassa T-374/04, Saksa vastaan komissio, 7.11.2007 annetusta tuomiosta (Kok., s. II-4431, 80 kohta), johon edellä 51 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä nimenomaisesti viitataan, ilmenee. Toisin kuin kyseisessä liitteessä III olevassa 1 kohdassa direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa ei enää viitata kansalliseen energiapolitiikkaan. Direktiivin 2009/29 8 perustelukappaleen mukaan sitä vastoin lainsäätäjä piti toisen päästökauppakauden jälkeen ehdottoman välttämättömänä, että käyttöön otettaisiin yhdenmukaistettu päästökauppajärjestelmä, jotta päästökaupan edut voitaisiin hyödyntää paremmin, häiriöt sisämarkkinoilla voitaisiin välttää ja päästökauppajärjestelmien yhteenliittämistä voitaisiin helpottaa. Tässä suhteessa on lisättävä, että vaikka lainsäätäjä on direktiivin 2003/87 10 c artiklan 1 kohdan c alakohdan säännöksen, joka koskee sähköntuotannon uudistamiseen siirtymäaikana maksutta jaettavia

päästöoikeuksia, yhteydessä ottanut huomioon kansallisen energiayhdistelmän, se ei ole tehnyt näin kyseisen direktiivin 10 a artiklassa tarkoitetuille teollisuusaloille maksutta jaettavien päästöoikeuksien osalta.

57 Puolan tasavallan väitteestä, jonka mukaan sillä on suurin prosenttiosuus ”hiilivuodoksi” kutsutun ilmiön uhkaamia teollisuuslaitoksia, on neljänneksi todettava, että direktiivin 2003/87 10 a artiklassa annetuissa siirtymäsäännöissä on erityiset säännöt sellaisilla toimialoilla tai toimialojen osilla, joihin todennäköisesti kohdistuu huomattava hiilivuodon riski, toimivista laitoksista. Niiden on direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 ja 12 kohdan mukaisesti lähtökohtaisesti saatava vuonna 2013 ja jokaisena sitä seuraavana vuonna vuoteen 2020 asti maksutta päästöoikeuksia 100 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden mukaisesti määritellystä määrästä. Voidakseen määrittää nämä toimialat tai toimialojen osat komission on otettava tarkastelussaan arviointiperusteeksi toimialojen puuttuvat mahdollisuudet siirtää tarvittavien päästöoikeuksien välittömät kustannukset ja kyseisen direktiivin soveltamisesta johtuvasta sähkön hinnan noususta aiheutuneet välilliset kustannukset tuotteiden hintaan ilman huomattavia markkinaosuuksien menetyksiä. Näiden toimialojen tai toimialojen osien määrittämiseksi komission on arvioitava, missä määrin asianomaisen toimialan tai toimialan osan on mahdollista siirtää tarvittavien päästöoikeuksien suorat kustannukset ja kyseisen direktiivin täytäntöönpanosta seuraavasta sähkön hinnannoususta aiheutuvat välilliset kustannukset tuotteiden hintoihin menettämättä merkittävää markkinaosuutta hiilidioksidipäästöjen kannalta vähemmän tehokkaille laitoksille, jotka sijaitsevat unionin ulkopuolella. Puolan tasavallan esittämien seikkojen nojalla ei ole mahdollista katsoa, ettei kyseisillä säännöillä selvästikään voitaisi korjata ”hiilivuodoksi” kutsuttua ilmiötä.

58 Edellä esitetty huomioiden voidaan katsoa, että komission päätöstä määritellä lämmön ja polttoaineiden vertailuarvot maakaasun viitetehokkuutta käyttäen voidaan pitää objektiivisesti perusteltuna.

59 Käsiteltävän kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

Toinen osa, jonka mukaan SEUT 191 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan yhdessä sen 3 kohdan kanssa, on rikottu

60 Puolan tasavalta toteaa, että komissio on rikkonut SEUT 191 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan yhdessä sen 3 kohdan kanssa, suosimalla yhtä energialähdettä toisten kustannuksella ja jättämällä huomioon ottamatta eri jäsenvaltioiden energiantuotannon energiarakenteen, sillä kyseisissä määräyksissä asetetaan unionin ympäristöpolitiikan toimeenpanosta vastaaville toimielimille velvollisuus kyseistä politiikkaa toteuttaessaan ottaa huomioon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus.

61 Tästä on syytä muistuttaa, että riidanalainen päätös on direktiivin 2003/87 täytäntöönpanotoimenpide ja että kyseisen direktiivin 10 a artikla on sen oikeudellinen perusta. Samoin kuin ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä (ks. edellä 21 kohta) nytkin on syytä todeta, että Puolan tasavallan SEUT 191 artiklan 2 kohdan, kun sitä luetaan yhdessä sen 3 kohdan kanssa, rikkomiseen liittyvät lausumat ovat direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohtaa koskevan lainvastaisuusväitteen puuttuessa tehottomia. On kuitenkin syytä todeta, että Puolan tasavallan SEUT 191 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan yhdessä sen 3 kohdan kanssa, koskevat lausumat on otettava huomioon tutkittaessa, onko direktiivin 2003/87 10 a artiklaa rikottu (ks. edellä 108–111 kohta).

62 Näin ollen nyt käsiteltävä kanneperusteen toinen osa ja siis koko kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, jonka mukaan suhteellisuusperiaatetta on loukattu

63 Puolan tasavalta väittää pääasiallisesti, että komissio on loukannut suhteellisuusperiaatetta, koska se on riidanalaisessa päätöksessä määrännyt ennakolta asetetut vertailuarvot direktiivissä 2003/87 säädettyä alhaisemmalle tasolle. Se väittää tarkemmin ottaen, että komissiolle ja jäsenvaltioille on asetettu velvollisuus vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Riidanalaisen päätöksen vuoksi vähennys kuitenkin ylittää 20 prosentin raja-arvon jo vuonna 2013. Sen mukaan komissio vähät välitti siitä, että riidanalaisen päätöksen olisi oltava asianmukainen ja tarpeellinen, kun se liian tiukasti määritti viitearvot. Riidanalainen päätös ei myöskään ole oikeasuhtainen sanan suppeassa merkityksessä, koska aiheutetut vahinko ja etu eivät ole keskenään tasapainossa.

64 On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimielinten toimenpiteillä ei saada ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (asia C-343/09, Afton Chemical, tuomio 8.7.2010, Kok., s. I-7027, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 Edellisessä kohdassa mainittujen edellytysten tuomioistuinvalvonnasta on todettava, että komissiolle on myönnettävä laaja harkintavalta nyt esillä olevan kaltaisella alalla, jolla sen on tehtävä poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia valintoja ja jolla sen tehtäviin kuuluu sellaisten monitahoisten arviointien tekeminen, jotka liittyvät yleiseen tavoitteeseen vähentää kasvihuonekaasupäästöjä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmällä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti (direktiivin 2003/87 1 artiklan ensimmäinen kohta ja 5 perustelukappale). Tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielinten tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen (ks. vastaavasti asia C-380/03, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 12.12.2006, Kok., s. I-11573, 145 kohta ja edellä 56 kohdassa mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 80 ja 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 Puolan tasavalta väittää ensinnäkin riidanalaisen päätöksen asianmukaisuudesta, että komissio on vähät välittänyt direktiivin 2003/87 kahdesta tavoitteesta, joina ovat toteutettujen toimenpiteiden kustannustehokkuus ja niiden taloudellinen tehokkuus, koska se on määrittänyt vertailuarvot liian tiukasti ottamatta huomioon kunkin jäsenvaltion erityistä tilannetta. Myöntäessään laitoksille vähemmän maksuttomia päästöoikeuksia kuin ne tarvitsevat saavuttaakseen tuotantovolyymiin ja päästötasoihin liittyvät tavoitteet komissio yritti – maksoi mitä maksoi – vähentää mahdollisimman paljon päästöjä, eikä se ottanut huomioon päätöstensä taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia.

67 Tässä suhteessa on syytä todeta, että direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se oli ennen kuin sitä muutettiin direktiivillä 2009/29, tärkeimpänä tavoitteena on ilmoitettu olevan saada aikaan huomattavia vähennyksiä kasvihuonekaasupäästöissä unionilla ja sen jäsenvaltioilla olevien, päätöksellä 2002/358 hyväksyttyjen, Kioton pöytäkirjan mukaisten sitoumusten täyttämiseksi (asia C-504/09 P, komissio v. Puola, tuomio 29.3.2012, 77 kohta ja edellä 30 kohdassa mainittu asia komissio v. Eesti, tuomion 79 kohta). Direktiivin 2003/87 4 perustelukappaleen mukaan kyseinen pöytäkirja velvoittaa unionin ja sen jäsenvaltiot vähentämään ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen kokonaismäärää vuosien 2008 ja 2012 välisenä kautena kahdeksalla prosentilla vuoden 1990 tasoon verrattuna.

68 Direktiivin 2003/87 1 artiklan toisesta kohdasta ja sen 3 perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivissä 2003/87, sen jälkeen kun sitä muutettiin direktiivillä 2009/29, säädetään kasvihuonekaasujen päästövähennysten lisäämisestä siten, että voidaan auttaa saavuttamaan vähennysten tasot, joita pidetään tieteellisesti välttämättöminä vaarallisen ilmastonmuutoksen välttämiseksi. Kuten näistä

säännöksistä ja direktiivin 2009/29 3, 5, 6 ja 13 perustelukappaleesta ilmenee, direktiivin 2003/87 tärkeimpänä tavoitteena, sen jälkeen kun sitä muutettiin direktiivillä 2009/29, on vähentää unionin kaikkia kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2020 mennessä vähintään 20 prosentilla vuoden 1990 tasosta.

69 Tämä tavoite on saavutettava tiettyjä alatavoitteita noudattaen ja tiettyjen keinojen avulla. Tässä pääasiallisena keinona on kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä, kuten direktiivin 2003/87 1 artiklasta ja sen toisesta perustelukappaleesta ilmenee. Kyseisen 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että järjestelmä kannustaa vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti. 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 (edellä 67 kohdassa mainittu asia komissio v. Puola, tuomion 77 kohta ja edellä 30 kohdassa mainittu asia komissio v. Eesti, 79 kohta).

70 Puolan tasavalta myöntää, että riidanalaiseen päätökseen sisältyvillä toimenpiteillä saavutetaan direktiivin 2003/87 tärkein tavoite eli kasvihuonekaasupäästöjen vähentyminen unionissa.

71 Puolan tasavalta toteaa, että riidanalaisella päätöksellä, jolla vertailuarvot määritetään liian tiukasti, rikotaan direktiivin 2003/87 kahta muuta tavoitetta eli toteutettujen toimenpiteiden kustannustehokkuutta ja niiden taloudellista tehokkuutta, koska taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia ei ole otettu huomioon, ja se kiistää, että riidanalainen päätös johtaisi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen kustannustehokkaasti ja taloudellisesti.

72 Tästä on syytä todeta, että vertailuarvojen määrittäminen on vain tietty osa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää, jonka taloudellinen logiikka perustuu siihen, että ennalta sovittujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömät kasvihuonekaasujen päästövähennykset tapahtuvat mahdollisimman alhaisin kustannuksin (edellä 30 kohdassa mainittu asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 32 kohta). Tämä määrittäminen kuuluu direktiivin 2003/87 10 a artiklassa annettuihin, maksutta jaettavia päästöoikeuksia koskeviin siirtymäsääntöihin. Näillä säännöillä pyritään, kuten kyseisen säännöksen 1 artiklan kolmannessa kohdassa säädetään, takaamaan, että oikeudet jaetaan tavalla, joka tarjoaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisiin tekniikkoihin liittyviä kannustimia, ja siten, että otetaan huomioon tehokkaimmat tekniikat ja ettei jaolla kannusteta päästöjen lisäämiseen. Päästöoikeuksien jakaminen perustuu, kuten direktiivin 2009/29 15 perustelukappaleessa todetaan, niiden huutokauppaamisen periaatteeseen, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivin 2003/87 10 artiklassa. Kyseisestä perustelukappaleesta ilmenee myös, että kyseinen periaate on valittu, jotta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä tulisi taloudellisesti kaikkein tehokkain järjestelmä. Kun kyseisessä järjestelmässä sallitaan myönnettyjen päästöoikeuksien myynti, sillä pyritään erityisesti kannustamaan kaikkia järjestelmään osallistuvia siihen, että niiden kasvihuonekaasupäästöt alittavat niille alun perin myönnetyt päästöoikeudet, jotta ylijäämä voitaisiin siirtää myönnetyt päästöoikeudet ylittävän päästömäärän tuottaneelle osallistujalle (edellä 30 kohdassa mainittu asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 32 kohta).

73 Lisäksi on syytä todeta, että lainsäätäjä on päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toiminnan yhteydessä ottanut huomioon useiden eri alueiden tilanteen ja talouden. Vuodesta 2013 alkaen nimittäin annetaan yhtäältä asteittain toimintaa koskevia sääntöjä. Direktiivin 2003/87 9 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan vuodesta 2013 alkaen vuosittain myönnettävien päästöoikeuksien koko unionin lukumäärää vähennetään lineaarisesti kauden 2008–2012 puolivälistä alkaen. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohdan mukaan maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä vuonna 2013 on 80 prosenttia kyseisen säännöksen 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden mukaisesti määritellystä määrästä. Sen jälkeen maksutta jaettavaa määrää vähennetään vuosittain samansuuruisilla määrillä siten, että maksutta jaetaan 30 prosenttia vuonna 2020, jotta maksutta jakaminen pystytään lopettamaan kokonaan vuoteen 2027 mennessä. Näiden sääntöjen mukaan merkittäviä hiilidioksidimääriä päästävät

laitokset – kuten tietyillä unionin alueilla kivihiiltä käyttävät laitokset – jotka siis tarvitsevat suuren määrän päästöoikeuksia tuotannolleen, tulevat kolmannen päästökauppakauden alussa tarpeidensa kattamiseksi saamaan vielä suuremman määrän maksuttomia päästökiintiöitä.

74 Direktiivin 2009/29 17 perustelukappaleesta ilmenee, että lainsäätäjä on ottanut käyttöön mekanismeja tukeakseen niiden jäsenvaltioiden ponnisteluja talouksiensa hiili-intensiteetin vähentämiseksi vuoteen 2020 mennessä, joissa asukasta kohden laskettu tulotaso on suhteellisen alhainen ja kasvunäkymät hyvät. Direktiivin 2003/87 10 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella 88 prosenttia huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä jaetaan jäsenvaltioiden kesken osuuksina, jotka ovat yhtä suuria kuin asianomaisen jäsenvaltion osuus todennetuista päästöistä vuonna 2005 tai näiden kauden 2005–2007 keskiarvosta, sen mukaan, kumpi on suurempi. Sitten saman artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan 10 prosenttia huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä jaetaan tiettyjen jäsenvaltioiden kesken yhteisvastuullisuuden ja kasvun edistämiseksi unionissa ja päästöjen vähentämiseksi sekä ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseksi. Kuten direktiivin 2003/87 liitteestä II a ilmenee, Puolan tasavalta on yksi niistä pääasiallisista edunsaajista, joille jaetaan 10 prosenttia huutokaupoista saatavista tuloista. Tämä koskee myös sitä 2 prosentin osuutta huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä, joka jaetaan niiden jäsenvaltioiden kesken, joiden kasvihuonekaasupäästöt alittivat vuonna 2005 vähintään 20 prosentilla sen tason, jota niihin sovellettiin viitevuonna Kioton pöytäkirjan mukaisesti direktiivin 2003/87 10 artiklan 2 kohdan c alakohdan, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen direktiivin liitteen II b kanssa, perusteella. Lisäksi on syytä todeta, että direktiivin 2003/87 10 c artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltio, jossa vuonna 2006 yli 30 prosenttia sähköstä tuotettiin yhdestä ainoasta fossiilisesta polttoaineesta ja bruttokansantuote asukasta kohden oli enintään 50 prosenttia yhteisön markkinahinnoin lasketusta keskimääräisestä bruttokansantuotteesta asukasta kohden, voi antaa toiminnassa oleville laitoksille siirtymäajan maksutta jaettavia oikeuksia sähköntuotantoa varten.

75 Puolan tasavalta tyytyy lisäksi kiistämään riidanalaisen päätöksen asianmukaisuuden kyseisten alatavoitteiden toteuttamisen kannalta katsoen kehittelemättä lausumiaan kuitenkaan tämän pidemmälle tai ottamatta huomioon direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuja tavoitteita. Puolan tasavalta väittää tosin, että laitokset, jotka saavat tuotantoprosessissa päästämiään määriä vähemmän maksuttomia päästöoikeuksia, investoivat samaa polttoainetta käyttävää teknologiaan, jonka aiheuttamat päästöt ovat kuitenkin vähäisiä. Se ei kuitenkaan ota huomioon sitä, että nämä investoinnit voivat yhtä hyvin antaa virikkeen sellaisten uusien talouden alojen kehittämiseen, jotka saattavat luoda työllisyyttä. Puolan tasavallan lausumat ovat siis liian suppeita, joten ne on hylättävä.

76 Edellä esitetystä seuraa, että Puolan tasavalta ei ole esittänyt sellaisia seikkoja, joiden nojalla olisi mahdollista katsoa, että vertailuarvot määritettiin tavoiteltaviin päämääriin nähden ilmeisen epäasianmukaisesti.

77 Puolan tasavalta väittää toiseksi riidanalaisen päätöksen tarpeellisuudesta, että riidanalaisella päätöksellä mennään pidemmälle kuin päästömäärien vähentämistavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen, koska vertailuarvot määritellään siinä liian tiukasti. Sen mukaan direktiivissä 2003/87 ei säädetä korjausmekanismin soveltamisesta tilanteessa, jossa maksutta jaettavien päästöoikeuksien lukumäärä ei riitä asianomaisille laitoksille, vaan tilanteessa, jossa vähentämistavoitteiden toteuttaminen on varmistettu. Vertailuarvojen liian alhaiset raja-arvot johtavat lisäksi maksutta jaettavien päästöoikeuksien volyymien jyrkkään täsmälliseen vähentymiseen vuonna 2013. Asianomaisilla laitoksilla ei ole riittävästi aikaa muuttaa teknologiaansa tai käyttämäänsä polttoainetta. Se toteaa riidanalaista päätöstä valmisteltaessa ehdottaneensa sellaisen korjauskertoimen käyttöönottamista, jota olisi sovellettu kaikkiin vähentämisessä käytettäviin vertailuarvoihin ja joka olisi laskettu tehokkaimpien kivihiililaitosten tai sellaisten laitosten tulosten perusteella, jotka käyttävät maakaasua enemmän päästöjä aiheuttavaa polttoainetta, vähennettynä 90 prosenttiin sen arvosta, mikä olisi

mahdollistanut esimerkiksi direktiivin 2003/87 kolmen alatavoitteen toteuttamisen eli kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Komissio oli sen mukaan hylännyt tämän ehdotuksen.

78 Tukeakseen lausumiaan, joiden mukaan vertailuarvot on määritetty liian tiukasti, Puolan tasavalta esittää, että päästöoikeuksien markkinahinta, joka sen mukaan on noin 15 euroa hiilidioksiditonnilta, saattaa kolmannen päästökauppakauden aikana nousta 30–48 euroon hiilidioksiditonnilta. Sementtiteollisuuden osalta komission klinkkerille vahvistama vertailuarvo tarkoittaa laitosten päästöjen vähentämistä vähintäänkin 30 prosentilla muun polttoaineen käytön vuoksi. Lämpöalalla riidanalaisessa päätöksessä vahvistettu lämmön vertailuarvo johtaa, jos kotitalouksien osalta tehtyjä korjauksia ei oteta huomioon, noin 50 prosentin suuruiseen päästöoikeuksien alijäämään kyseisellä alalla. Puolan kemianteollisuuden on vuonna 2013 kannettava aina 257 miljoonaan euroon ja vuonna 2020 aina 381 miljoonaan euroon asti nousevat kustannukset. Soodantuotannon kannalta päästöjä olisi tarpeen vähentää 30 prosentilla. Puolan paperiteollisuuden toimialan pitäisi vähentää päästöjä noin 45 prosentilla. Puolan tasavalta väittää, että jalostusalalla päästöoikeuksien alijäämä on 28 prosenttia vuonna 2013. Näillä teollisuuden aloilla sovelletaan jo päästöjen vähentämisen kannalta parasta saatavilla olevaa teknologiaa.

79 Puolan tasavallan väitteestä, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen vuoksi kasvihuonekaasupäästöjen vähennys ylittää 20 prosentin raja-arvon vuonna 2013, on ensinnäkin todettava, ettei väitettä ole tuettu minkäänlaisilla tosiseikoilla eikä se perustu mihinkään todisteeseen. Kuten komissio huomauttaa, vähennyksen laajuus ei riipu yksinomaan vertailuarvojen tasosta vaan erilaisista tekijöistä, kuten jatkuvasti muuttuvista Euroopan taloudellisesta tilanteesta ja suhdannevaihteluista.

80 Puolan tasavallan lausumista, joiden mukaan riidanalaisessa päätöksessä tehty vertailuarvon määrittäminen aiheuttaa tiettyjen teollisuuslaitosten osalta päästöjen vähentymisen yli 20 prosentilla vuonna 2013, on toiseksi muistutettava, että direktiivin 2003/87 tärkeimpänä tavoitteena on vähentää unionin kaikkia kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2020 mennessä vähintään 20 prosentilla vuoden 1990 tasosta. Se seikka, että vertailuarvojen määrittäminen saattaa johtaa maksutta jaettavien päästöoikeuksien yli 20 prosentin suuruiseen alijäämään vuonna 2013 tiettyjen teollisuuslaitosten osalta, ei mahdollista päätelmää, jonka mukaan nämä laitokset myöskin vähentävät päästönsä tuolle tasolle. Koska jäsenvaltioiden on direktiivin 2003/87 10 artiklan 1 kohdan nojalla vuodesta 2013 huutokaupattava kaikki päästöoikeudet, joita ei jaeta maksutta, näiden laitosten ei ole pakko tehdä tällaista vähennystä, vaan ne voivat ostaa puuttuvat päästöoikeudet huutokaupasta. Ne ovat näin vapaita määrittämään sen tason, jolle ne haluavat vähentää kasvihuonekaasupäästönsä. Lisäksi on syytä todeta, että tavoitteella vähentää unionin kaikkia kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2020 mennessä vähintään 20 prosentilla vuoden 1990 tasosta pyritään keskimääräiseen vähentämiseen, eikä se siis koske yksittäistä laitosta.

81 Puolan tasavalta väittää kolmanneksi, että käyttöön olisi tarpeen ottaa sellainen korjauskerroin, jota olisi sovellettu kaikkiin vähennysten vertailuarvoihin ja joka olisi laskettu tehokkaimpien kivihiililaitosten tai sellaisten laitosten tulosten perusteella, jotka käyttävät maakaasua enemmän päästöjä aiheuttavaa polttoainetta, vähennettynä 90 prosenttiin sen arvosta, mikä olisi mahdollistanut kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Tästä on syytä muistuttaa yhtäältä, että päästövertailuarvoja määrittäessään komission oli noudatettava direktiivin 2003/87 10 a artiklan säännöksiä. Käytetyn polttoaineen huomioon ottavan lisätekijän käyttöönottamisella ei olisi kannustettu maksutta jaettavien päästöoikeuksien yhdenmukaista jakamista koskevien niiden täytäntöönpanotoimenpiteiden täyttä unionin laajuista yhdenmukaistamista, joiden mukaan vertailuarvo lasketaan tuotteiden osalta lähtökohtaisesti siten kuin direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja neljännessä alakohdassa vaaditaan, vaan siitä olisi seurannut, että säännöt olisivat olleet erilaisia samalla toimialalla tai toimialan osalla toimiville laitoksille (ks. edellä 41 kohta).

82 Puolan tasavalta ei ole millään tavoin näyttänyt toteen, että tällaisen korjauskertoimen käyttöönottaminen olisi tehokasta direktiivin 2003/87 tärkeimmän tavoitteen, jona on kasvihuonekaasupäästöjen alentaminen vuoteen 2020 mennessä vähintään 20 prosentilla, valossa. Puolan tasavallan lausumista ei myöskään ilmene, että tällaisen korjauskertoimen käyttöönottaminen olisi direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettujen tavoitteiden valossa tehokasta vertailuarvoja määritettäessä eli että sillä taattaisiin, että päästöoikeudet jaetaan tavalla, joka tarjoaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisiin tekniikkoihin liittyviä kannustimia, ja siten, että otetaan huomioon tehokkaimmat tekniikat, ja ettei jaolla kannusteta päästöjen lisäämiseen. Se, että lainsäätäjä on valinnut toimialalle tai toimialan osalle ennalta asetettavien vertailuarvojen määrittämisperiaatteiden lähtökohdaksi tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräisen tehokkuuden tietyllä toimialalla tai toimialan osalla unionissa vuosina 2007 ja 2008, osoittaa, että se aikoi vahvistaa nämä vertailuarvot kunnianhimoiselle tasolle. Tässä suhteessa on tärkeää todeta, että – toisin kuin Puolan tasavalta on väittänyt – kyseisessä säännöksessä ei määrätä, että laitosten on saatava alakohtaisesti sellainen määrä maksuttomia päästöoikeuksia, joka vastaa tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien, erityistä polttoainetta käyttävien laitosten päästöjä. Puolan tasavallan viittauksesta kustannustehokkuuteen ja taloudellisuuteen on jo todettu, että lainsäätäjä on päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä ottanut huomioon useiden eri alueiden tilanteen ja talouden (ks. edellä 73 ja 74 kohta).

83 On myös todettava, että vertailuarvon tason nostamisella tiettyjä laitoksia koskevan korjauskertoimen käyttöönoton vuoksi päädyttäisiin suurempaan maksutta jaettavien päästökiintiöiden määrään. Tällainen nostaminen saattaisi aiheuttaa sen, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettu päästöoikeuksien vuosittainen enimmäismäärä ylittyisi ja että yhdenmukaista monialaista korjauskerrointa olisi tarpeen soveltaa. Kyseisen kertoimen soveltaminen johtaisi siihen, että maksutta jaettavien päästöoikeuksien alkuperäiset määrät vähentyisivät yhdenmukaisesti kaikilla asianomaisilla toimialoilla ja toimialojen osilla. Kyseisen korjauskertoimen kohteena oleville laitoksille jaettavien päästöoikeuksien määrien lisääntymisestä saattaisi siis seurata, että tämäntyyppisiä päästöoikeuksia olisi vähemmän muille laitoksille.

84 Puolan tasavallan lausumista, joiden mukaan vertailuarvojen liian alhaiset raja-arvot johtaisivat maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrän jyrkkään ja täsmälliseen vähentymiseen vuonna 2013, on syytä neljänneksi muistuttaa, että päästöoikeuksien jaon perusperiaatteena on niiden huutokauppaaminen päästökauppakaudesta 2013 lähtien (direktiivin 2009/29 15 perustelukappale). Ennen kuin direktiivin 2003/87 10 artiklaa muutettiin direktiivillä 2009/29, siinä säädettiin, että jäsenvaltioiden oli päästökauppakausina 2005–2007 ja 2008–2012 jaettava vastaavasti vähintään 95 ja 90 prosenttia päästöoikeuksista maksutta. Direktiivin 2003/87 10 a artiklassa säädetyllä järjestelmällä pyritään direktiivin 2009/29 21 perustelukappaleen mukaan siihen, että maksutta jaettavat päästöoikeudet vuonna 2013 olisivat 80 prosenttia määrästä, joka vastaa sitä prosentuaalista osuutta kaikista yhteisön päästöistä ajanjaksona 2005–2007, jonka nämä laitokset ovat päästäneet osana yhteisön vuotuisten päästöoikeuksien kokonaismäärää.

85 Lisäksi komissiolla oli direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan ensimmäisen ja neljännen alakohdan nojalla velvollisuus hyväksyä maksutta jaettavien päästöoikeuksien jakamista koskevia unionin laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä ja laskea kullakin toimialalla ja toimialan osalla vertailuarvot periaatteessa tuotteille, jotta kasvihuonekaasupäästöjen vähennykset ja energiatehokkuudesta saatavat säästöt ovat mahdollisimman suuret. Tällaisille yleisille säännöille on ominaista se, että niillä on suurempi vaikutus tiettyihin laitoksiin kuin toisiin. Koska tarpeellisuusharkinnassa on otettava huomioon kaikki asianomaiset laitokset koko unionissa, tämä toteamus ei mahdollista päätelmää, jonka mukaan vertailuarvojen taso ei olisi ollut ilmeisen tarpeellinen direktiivissä 2003/87 tarkoitettuihin tavoitteisiin nähden.

86 Sitten on syytä todeta, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohdassa säädetään, että maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää vähennetään vuosittain samansuuruisilla määrillä siten, että maksutta jaetaan 30 prosenttia vuonna 2020, jotta maksutta jakaminen pystytään lopettamaan

kokonaan vuoteen 2027 mennessä. Lisäksi koska direktiivi 2009/29, joka sisälsi ennakolta asetettujen vertailuarvojen määrittämisessä sovellettavat säännöt, annettiin kaksi vuotta ennen riidanalaisen päätöksen antamista ja yli kolme ja puoli vuotta ennen näiden vuodesta 2013 sovellettaviksi aiottujen vertailuarvojen soveltamista, Puolan tasavalta ei voi väittää, ettei asianomaisilla laitoksilla ollut ollut riittävästi aikaa valmistautua sääntöihin, jotka sääntelevät päästökauppakausia vuodesta 2013 lähtien.

87 Puolan tasavalta väittää viidenneksi, ettei direktiivissä 2003/87 säädetä korjausmekanismista silloin, kun maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä ei riitä asianomaisille laitoksille mutta vähentämistavoitteiden saavuttaminen on varmistettu. On totta, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa säädetään yhdessä yhdenmukaisen monialaisen korjauskertoimen kanssa korjausmekanismista, kun jäsenvaltioiden ilmoittamien, maksutta jaettavien päästöoikeuksien alkuperäinen kokonaismäärä ylittää maksutta jaettavien päästöoikeuksien enimmäismäärän. Sitä vastoin direktiivissä ei säädetä vastakkaisesta korjausmekanismista. Kyseisessä direktiivissä ei vaadita, että komissio määrittäisi ennakolta asetetut vertailuarvot siten, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettu maksutta jaettavien päästöoikeuksien vuosittainen enimmäismäärä tulisi kokonaan käytetyksi. Päinvastoin on niin, että koska päästöoikeuksien jakaminen perustuu huutokauppaperiaatteeseen, kyseisen direktiivin 10 a artiklassa tarkoitetut maksutta jaettavia päästöoikeuksia koskevat säännöt ovat siirtymäsääntöjä.

88 Tästä seuraa, ettei Puolan tasavalta ole esittänyt sellaisia seikkoja, joiden nojalla voitaisiin katsoa, ettei komission olisi direktiivin 2003/87 tavoitteet huomioon ottaen selvästikään tarvinnut määrittää vertailuarvoja.

89 Riidanalaisen päätöksen oikeasuhteisuudesta sanan suppeassa merkityksessä on muistutettava, että kyseisen periaatteen mukaan riidanalaisella päätöksellä ei – kun halutut päämäärät otetaan huomioon – saada aiheuttaa suhteetonta haittaa, vaikka se olisikin tarpeellinen legitiimisti tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi ja siihen soveltuva. Puolan tasavalta väittää tässä suhteessa, että riidanalaisesta päätöksestä seuraa, että sellaisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten kilpailukyky, joissa tuotanto tukeutuu kivihiilen käyttöön polttoaineena, heikkenee suhteessa sellaisissa jäsenvaltioissa sijaitseviin kilpaileviin yrityksiin, joissa tuotanto tukeutuu muihin maakaasun kaltaisiin energialähteisiin. Sen mukaan tämä aiheuttaa ensimmäiseen ryhmään kuuluvissa valtioissa tavaroiden hinnan jyrkän nousun, mistä on vakavia sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia. Riidanalaisella päätöksellä on lisäksi huomattava kielteinen vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan, ja se estää niitä toimimasta asianmukaisesti. Se väittää, että jos komission vuodesta 2013 alkaen vahvistamat lämmön vertailuarvot pannaan täytäntöön, kaukolämmön hinta nousee noin 22 prosentilla.

90 Ensiksi on syytä muistuttaa, että asianomaisten laitosten kustannukset, joihin Puolan tasavalta vetoa, ovat sidoksissa direktiivillä 2009/29 käyttöön otetusta säännöstä seuraavaan velvollisuuteen ostaa puuttuvat päästöoikeudet huutokaupasta. EY 174 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti päästöoikeuksien kaupan järjestelmän tavoitteena on vahvistaa kasvihuonekaasupäästöjen hinta ja jättää toimijoiden valittavaksi, maksavatko ne tämän hinnan vai vähentävätkö ne päästöjään. Lisäksi on syytä todeta, että direktiivin 2003/87 10 artiklan 3 kohdan perusteella jäsenvaltioiden on kyseisessä säännöksessä asetetuissa rajoissa määritettävä, miten ne käyttävät päästöoikeuksien huutokaupan tuoton. Ne voivat näin myötävaikuttaa niihin asianomaisten laitosten kustannuksiin, joihin Puolan tasavalta vetoaa.

91 Toiseksi kustannukset, jotka todellisuudessa rasittavat merkittäviä kasvihuonekaasumääriä päästäviä polttoaineita käyttäviä laitoksia vuodesta 2013 alkavina päästökauppakausina, riippuvat päästöoikeuksien markkinahinnoista. Puolan tasavallan mukaan kyseinen hinta oli heinäkuussa 2011 15 euroa hiilidioksiditonnilta. Komissio toteaa, että kyseinen hinta oli lokakuussa 2011 11 euroa hiilidioksiditonnilta. Puolan tasavallan mukaan tämän hinnan on vuodesta 2013 alkavina päästökauppakausina arvioitu olevan 30–48 euroa hiilidioksiditonnilta. Koska nämä arviot eivät kuitenkaan ole varmoja, ei ole mahdotonta, että päästöoikeuden hinta on vieläkin alhaisempi tai korkeampi. Todellisia kustannuksia ei siis voida määrittää etukäteen.

92 Kolmanneksi on syytä muistuttaa, että lainsäätäjä on päästöoikeuksien kaupan järjestelmää laatiessaan ottanut huomioon useiden eri alueiden tilanteen ja talouden (ks. edellä 73 ja 74 kohta). Se on lisäksi antanut sääntöjä, jotka koskevat maksuttomien päästöoikeuksien jakamista kaukolämpöä ja tehokkaalla yhteistuotannolla taloudellisesti perusteltavissa olevaan kysyntään vastaamiseksi tapahtuvaa lämmön tai jäähdytyksen tuotantoa varten (direktiivin 2003/87 10 a artiklan 4 kohta). Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat lisäksi ottaa käyttöön myös taloudellisia toimenpiteitä sellaisten toimialojen tai toimialojen osien hyväksi, joihin todennäköisesti kohdistuu huomattava hiilivuodon riski, joka johtuu kasvihuonekaasupäästöihin liittyvien kustannusten siirtymisestä sähkön hintoihin, näiden kustannusten kompensoimiseksi. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 12 kohdassa on vielä erityinen sääntö päästöoikeuksien maksuttomasta jakamisesta sellaisilla toimialoilla tai toimialojen osilla toimiville laitoksille, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuotoriskille.

93 Edellä esitetty huomioon ottaen Puolan tasavalta ei ole esittänyt sellaisia seikkoja, joiden nojalla voitaisiin katsoa, etteivät komission riidanalaisessa päätöksessä määrittämät vertailuarvot selvästikään olleet oikeasuhteisia sanan suppeassa merkityksessä.

94 Kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Neljäs kanneperuste, jonka mukaan direktiivin 2003/87 10 a artiklaa on rikottu ja jonka mukaan komissio ei ollut toimivaltainen antamaan riidanalaista päätöstä

95 Puolan tasavalta väittää, että komissio on riidanalaista päätöstä antaessaan rikkonut direktiivin 2003/87 10 a artiklaa, kun sitä luetaan yhdessä sen 1 artiklan kanssa, ja että se on ylittänyt toimivaltansa.

Ensimmäinen osa, joka koskee direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan ensimmäisen kohdan rikkomista

96 Puolan tasavalta väittää pääasiallisesti, että komissio on rikkonut direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan ensimmäistä kohtaa, koska sen olisi ennakolta asetettavia vertailuarvoja määrittäessään pitänyt valita lähtökohdaksi kyseisessä säännöksessä tarkoitettu tapa ja korjata tämän jälkeen näin saatua tasoa ottamalla huomioon unionin oikeus kokonaisuudessaan eli muun muassa jäsenvaltioiden oikeus määrittää energiantoimitustensa rakenne, yhdenvertaisen kohtelun periaate, kestävän kehityksen periaate, unionin ympäristöalan politiikan periaatteet ja suhteellisuusperiaate. Komissio sulkee pois edellä mainittujen unionin oikeuden sääntöjen soveltamismahdollisuuden, kun se riidanalaisen päätöksen 5 perustelukappaleessa toteaa, että maantieteeseen tai käytettyihin tekniikoihin taikka raaka-aineisiin tai polttoaineisiin perustuvaa erottelua ei ollut tehty.

97 Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että määriteltäessä vertailuarvojen ennakolta asettamista koskevia periaatteita yksittäisillä toimialoilla tai toimialojen osilla lähtökohtana on käytettävä tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräistä tehokkuutta tietyllä toimialalla tai toimialan osalla yhteisössä vuosina 2007 ja 2008.

98 Kyseisessä säännöksessä määritellään siis yksinomaan se menetelmä, jonka on oltava lähtökohtana määriteltäessä vertailuarvojen ennakolta asettamista koskevia periaatteita. Puolan tasavalta ei väitä, että komissio olisi tehnyt virheen tätä lähtökohtaa määrittäessään, vaan se väittää, että sen jälkeen, kun kyseinen lähtökohta oli direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua menetelmää soveltaen määritetty, komission olisi pitänyt korjata se ottamalla huomioon kokonaisuudessaan se unionin oikeus, johon ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa perusteessa vedotaan. Tällaisesta korjausvelvollisuudesta ei kuitenkaan säädetä kyseisessä säännöksessä.

99 Komission piti direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun menetelmän soveltamisen jälkeen määriteltävän lähtökohdan perusteella määrittää ennakolta asetetut vertailuarvot kyseisen direktiivin 10 a artiklan 1 kohdassa asetettuja sääntöjä noudattaen. Näin muun muassa kyseisen 1 kohdan kolmannen ja neljännen alakohdan mukaan vertailuarvoja määritettäessä oli varmistettava, että päästöoikeudet jaetaan tavalla, joka tarjoaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisiin tekniikkoihin liittyviä kannustimia, ja siten, että otetaan huomioon tehokkaimmat tekniikat, korvaavat ratkaisut, vaihtoehtoiset tuotantomenetelmät, tehokas yhteistuotanto, prosessikaasujen energian tehokas talteenotto, biomassan käyttö sekä hiilidioksidin talteenotto ja varastointi, jos tällaisia laitoksia oli käytettävissä, ja ettei jaolla kannustettu päästöjen lisäämiseen. Vertailuarvo oli lisäksi laskettava tuotteille eikä tuotantopanoksille, jotta kasvihuonekaasupäästöjen vähennykset ja energiatehokkuudesta saatavat säästöt kunkin tuotantoprosessin aikana kyseisellä toimialalla tai toimialan osalla olisivat mahdollisimman suuret.

100 Kuten jo on todettu, komissiolla oli päästöjen vertailuarvojen tasoa määrittäessään laaja harkintavalta. Tästä harkintavallasta huolimatta sillä oli kuitenkin velvollisuus perustaa valintansa perusteisiin, jotka olivat objektiivisia ja asianomaisen lainsäädännön päämäärän kannalta tarkoituksenmukaisia, ja sen oli otettava huomioon kaikki tosiseikat sekä kyseessä olevan toimen toteuttamishetkellä käytettävissä olevat tekniset ja tieteelliset tiedot (ks. edellä 36 kohta).

101 Riidanalaisen päätöksen 5–12 perustelukappaleesta ilmenee, että ennen vertailuarvojen määrittämistä komissio teki monitahoisen analyysin ja konsultoi toimialoja ja toimialojen osia. Riidanalaisen päätöksen 8 perustelukappaleesta ilmenee tarkemmin ottaen vertailuarvojen määrittämisen osalta, että komissio oli tutkinut direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan mukaisesti sitä, otettiinko direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuissa lähtökohdissa riittävän hyvin huomioon tehokkaimmat tekniikat, korvaavat ratkaisut, vaihtoehtoiset tuotantomenetelmät, tehokas yhteistuotanto, jätekaasujen energian tehokas talteenotto, biomassan käyttö sekä hiilidioksidin talteenotto ja varastointi, jos tällaisia laitoksia oli käytettävissä.

102 Kyseisestä analyysistä ei voida päätellä, että komissio olisi ylittänyt toimivaltansa, kun se määritti vertailuarvot direktiivin 2003/87 10 a artiklan perusteella.

103 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa niillä Puolan tasavallan lausumilla, jotka liittyvät ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa kanneperusteessa vedottuihin unionin oikeuden periaatteisiin.

104 Puolan tasavallan lausumista, jotka koskevat SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohtaa ja joiden mukaan riidanalainen päätös vaikuttaa merkittävästi sen valintaan eri energianlähteiden välillä ja sen energiahuollon yleiseen rakenteeseen (ks. edellä 10 kohta), on muistutettava, että lainsäätäjä tahtoi direktiiviä 2009/29 antaessaan ottaa käyttöön yhdenmukaistetun päästökauppajärjestelmän, kuten sen 8 perustelukappaleesta ilmenee. Kyseisen järjestelmän perustana oli muun muassa huutokauppaperiaatteen käyttöönottaminen päästöoikeuksia direktiivin 2003/87 10 artiklan perusteella vuodesta 2013 lähtien jaettaessa, ja siinä annettiin direktiivin 2003/87 10 a artiklassa tarkoitetut päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevat siirtymäsäännöt.

105 Kuten jo on todettu, päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaan jakamiseen liittyville, unionin tasolla yhdenmukaistetuille toimenpiteille, joista säädetään direktiivin 2003/87 10 a artiklassa, on ominaista se, että niillä on suurempi vaikutus tiettyihin laitoksiin kuin toisiin (ks. edellä 85 kohta). Korvatakseen niitä kielteisiä seurauksia, joita kasvihuonekaasupäästöjen päästöoikeuksien kaupan järjestelmällä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/29, vuodesta 2013 alkaen on tietyille jäsenvaltioille, lainsäätäjä on ottanut huomioon useiden eri alueiden tilanteen ja talouden (ks. edellä 73 ja 74 kohta).

106 Kunakin vuonna direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohdan perusteella samansuuruisilla määrillä vähentyvien päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevilla siirtymäsäännöillä ei riidanalaisessa päätöksessä pelkästään määritetä vertailuarvoja. On totta, että vertailuarvot ovat määräaviä tietylle laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrän kannalta katsoen (ks. edellä 41 kohta).

Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan nojalla maksutta jaettavien päästökiintiöiden vuosittainen enimmäismäärä on rajoitettu. Jos jäsenvaltioiden kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan ja riidanalaisen päätöksen 15 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan e alakohdan perusteella esittämä, vuosina 2013–2020 maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuosittainen määrä ylittää kyseisen direktiivin 10 a artiklan 5 kohdassa säädetyn rajan, komission on sovellettava yhtenäistä monialaista korjauskerrointa, joka aiheuttaa maksutta jaettavien päästökiintiöiden määrän vähentymisen kaikilla toimialoilla. Lisäksi on jo todettu, että vaikka muun polttoaineen kuin maakaasun, esimerkiksi kivihiilen, tehokkuus olisi valittu, sillä ei olisi voitu välttää sitä, että laitoksia, jotka ovat erilaisessa tilanteessa siitä syystä, että ne käyttävät erilaisia polttoaineita, käsitellään samalla tavoin (ks. edellä 50 kohta). Lisäksi on syytä muistuttaa, ettei laitoksilla ole velvollisuutta vähentää kasvihuonekaasupäästöjään, vaan ne voivat ostaa puuttuvat päästöoikeusmäärät huutokaupasta. Ne ovat näin vapaita päättämään siitä tasosta, jolle ne haluavat kasvihuonekaasupäästönsä vähentää (ks. edellä 80 kohta). Lisäksi saman direktiivin 10 a artiklassa tarkoitettujen siirtymäsäännösten joukossa on erityisiä sääntöjä sellaisilla toimialoilla tai toimialojen osilla, joihin todennäköisesti kohdistuu huomattava hiilivuodon riski, toimivista laitoksista.

107 Tästä seuraa, että päästöoikeuksien kaupan järjestelmän vaikutukset jäsenvaltion energialähteiden välillä tekemiin valintoihin ja sen energiahankinnan rakenteeseen, joihin Puolan tasavalta viittaa, aiheutuvat pääasiallisesti direktiivissä 2003/87 annetuista säännöistä eivätkä vertailuarvoista, sellaisina kuin ne määritetään riidanalaisessa päätöksessä. Näin ollen on niin, että vaikka tällaisia vaikutuksia oletettaisiinkin olevan, mitä Puolan tasavalta ei ole näyttänyt toteen, koska se on viitannut vain niihin lisäkustannuksiin, jotka aiheutuvat laitosten harjoittajille maksutta jaettujen päästöoikeuksien riittämättömästä määrästä liian alhaisten ennakolta asetettujen vertailuarvojen vuoksi (ks. edellä 78 kohta), ne olisivat seurausta direktiivistä eivätkä riidanalaisesta päätöksestä, jolla ensin mainittu vain pannaan asianmukaisesti täytäntöön.

108 Puolan tasavalta väittää SEUT 191 artiklan 2 kohtaan, luettuna yhdessä saman säännöksen 3 kohdan kanssa, liittyvissä lausumissaan toiseksi, että koska komissio ei tuotteen vertailuarvoa määrittäessään tehnyt maantieteeseen tai käytettyihin tekniikoihin taikka raaka-aineisiin tai polttoaineisiin perustuvaa erottelua, se rikkoi kestävän kehityksen periaatetta, josta määrätään yleisesti SEUT 11 artiklassa ja joka on SEUT 191 artiklan 2 kohdalla pantu täytäntöön ympäristön alalla. Komissio on ympäristönsuojelupolitiikkaansa toimeenpannessaan viimeksi mainitun määräyksen vastaisesti jättänyt ottamatta huomioon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuuteen liittyvän arviointiperusteen. Komission olisi lisäksi SEUT 191 artiklan 3 kohdan nojalla pitänyt ottaa huomioon ympäristönsuojelutoimenpiteistä aiheutuvat edut ja kustannukset ja huomioida tässä suhteessa yhteiskunnalliset, humanitääriset ja ympäristölliset näkökohdat sekä aineettomat hyödyt. Puolan tasavalta toteaa, että kun näitä sen käyttämiä eri energialähteitä koskevia tietoja verrataan muiden jäsenvaltioiden vastaaviin tietoihin, vahvistuu Puolan erityisyys jäsenvaltiona, joka kuluttaa eniten paljon hiilidioksidipäästöjä aiheuttavaa kivihiiltä ja joka samalla on yksi tämän polttoaineen suurimmista tuottajista. Riidanalainen päätös pakottaa sen näin määrittelemään uudelleen koko energiapolitiikkansa.

109 Ensiksi on syytä muistuttaa, että direktiivin 2003/87 oikeudellinen perusta oli EY 175 artiklan 1 kohta, jonka mukaan neuvostolla oli valta päättää yhteisön toimista EY 174 artiklassa (josta on muutettuna tullut SEUT 191 artikla) tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Näinä tavoitteina olivat EY 174 artiklan 1 kohdan mukaan ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, ihmisten terveyden suojelu, luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö sekä sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan yhteisön ympäristöpolitiikalla pyrittiin suojelun korkeaan tasoon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Se perustui ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi

maksettava. Kyseisen artiklan 3 kohdassa säädettiin, että ympäristöpolitiikkaansa valmistellessaan yhteisö ottaa huomioon toimien toteuttamisesta tai toteuttamatta jättämisestä mahdollisesti johtuvat edut ja kustannukset.

110 Puolan tasavallan lausumista, joiden mukaan komissio ei ole tuotteen vertailuarvoja määrittäessään ottanut huomioon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuutta, on syytä toiseksi muistuttaa, että komission piti direktiivin 2003/87 10 a artiklan perusteella hyväksyä unionin laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä. Lisäksi se, että unionin alueita kohdeltaisiin eri tavoin niiden alueella olevien energialähteiden mukaan, johtaisi itse asiassa siihen, että tietyillä alueilla hyväksyttäisiin korkeammat kasvihuonekaasupäästöt. Kyseisen direktiivin 10 a artiklan 1 kohdan mukaan vertailuarvot on laskettava tuotteille siten, että kasvihuonekaasupäästöjen vähennykset ovat mahdollisimman suuret. Lisäksi on syytä todeta, että lainsäätäjä on päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toiminnan yhteydessä ottanut huomioon useiden eri alueiden tilanteen ja talouden (ks. edellä 73 ja 74 kohta).

111 Kolmanneksi lausumista, joiden mukaan Puolan tasavallan olisi pakko määritellä uudelleen koko energiapolitiikkansa sen vuoksi, ettei riidanalaisessa päätöksessä otettu huomioon tuotteen vertailuarvojen määrittämisestä seuraavia etuja ja kustannuksia, on muistutettava, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdan mukaan päästöoikeuksien maksuton jakaminen sähköntuottajille on lähtökohtaisesti mahdotonta. Kyseisen direktiivin 10 c artiklan säännös, jonka mukaan sähköntuotantolaitoksilla on mahdollisuus saada siirtymäajan maksutta jaettavia oikeuksia, on vain poikkeussäännös. Vaikka onkin totta, ettei jäsenvaltion energiapolitiikka koske yksinomaan sähköalaa vaan että se liittyy ennen kaikkea sen energianhankinnan rakenteeseen, käytettyjen energialähteiden vuorovaikutukseen ja ympäristönsuojelun tavoitteisiin, on syytä todeta, että sillä, että riidanalaisessa päätöksessä määritetään vertailuarvot, ei estetä käyttämästä kivihiileen perustuvia teknologioita. Kyseisestä päätöksestä saattaa seurata yhtäältä, että näitä teknologioita käyttävien laitosten on investoitava sellaisiin uusin teknologioihin, joilla kasvihuonekaasupäästöjä voidaan entisestäänkin vähentää. Näin meneteltäessä ei ole mahdotonta, että kyseiset laitokset jatkavat kivihiileen perustuvien teknologioiden käyttämistä, koska – kuten Puolan tasavalta toteaa – ne ovat todenneet päästöjen jatkuvasti vähentyvän. Toisaalta riidanalaisesta päätöksestä saattaa seurata, että näiden laitosten on SEUT 191 artiklan 2 kohdassa määrätyn saastuttaja maksaa -periaatteen perusteella ostettava tarvittavat päästöoikeuden huutokaupasta kattaakseen nämä niiden tuotantotoiminnalla aiheutetut päästöt, joita maksutta jaettavat päästöoikeudet eivät kata. Kyseisessä direktiivissä on kuitenkin jo varauduttu tällaisiin seurauksiin. Puolan tasavalta ei siis ole näyttänyt toteen, että riidanalaisessa päätöksessä tehty tuotteen vertailuarvojen määrittäminen pakottaa sen määrittelemään uudelleen koko energiapolitiikkansa.

112 Puolan tasavallan lausumista, jotka koskevat SEUT 194 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sekä suhteellisuusperiaaatetta, on riittävää kolmanneksi todeta, että ensimmäisen kanneperusteen, toisen kanneperusteen ensimmäisen osan ja kolmannen kanneperusteen yhteydessä esitetyistä seikoista seuraa, että ne on hylättävä.

113 Vaikka Puolan tasavalta väittää vastauksessaan, että riidanalaisen päätöksen on oltava koko unionin oikeuden mukainen, se ei oikeudellisesti riittävällä tavalla täsmennä, mitä säännöstä tai määräystä on rikottu. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisen kohdan, jota sovelletaan unionin yleiseen tuomioistuimeen saman perussäännön 53 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla, ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kannekirjelmässä on mainittava muun muassa yhteenveto seikoista, joihin kanne perustuu. Nämä seikat on esitettävä riittävän selvästi ja täsmällisesti, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa tai jotta unionin yleinen tuomioistuin voi ratkaista kanteen tarvittaessa ilman muiden tietojen tukea (ks. asia T-332/03, European Service Network v. komissio, tuomio 12.3.2008, 229 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

114 Käsiteltävänä olevan kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

Toinen osa, jonka mukaan direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 1 artiklan kanssa, on rikottu

115 Puolan tasavalta väittää, että komissio on rikkonut direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, sillä kyseistä säännöstä sovellettaessa pitäisi ottaa huomioon kyseisen direktiivin tavoitteet eli kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen, toteutettujen toimenpiteiden kustannustehokkuus ja niiden taloudellisuus. Kyseisen direktiivin 10 a artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan komissiolla oli velvollisuus määritellä menetelmä, jonka avulla päästöoikeudet olisi voitu määrittää, muuttamatta kyseisen direktiivin olennaisia osia. Komissio ei riidanalaisessa päätöksessä kuitenkaan ole ottanut huomioon tuon päätöksen vaikutuksia toteutettujen toimenpiteiden kustannustehokkuuteen ja niiden taloudellisuuteen liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen, vaikka kaikki kyseisessä direktiivissä säädetyt tavoitteet ovat sen 1 artiklan mukaan yhtä tärkeitä.

116 On todettava, että näillä lausumilla vain toistetaan kolmannen kanneperusteen yhteydessä esitetyt perusteet, jotka liittyvät siihen, että riidanalainen päätös on direktiivin 2003/87 tavoitteisiin nähden epäasianmukainen. Se on siis samoista syistä hylättävä (ks. edellä 66–76 kohta).

117 Käsiteltävänä olevan kanneperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä.

Kolmas osa, jonka mukaan komissio ei ollut toimivaltainen antamaan riidanalaista päätöstä

118 Puolan tasavalta väittää, että komissio on ylittänyt sille direktiivillä 2003/87 annetun toimivallan, koska se ei ole ottanut huomioon ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa kanneperusteessa mainittuja unionin oikeuden periaatteita ja koska se on olennaisesti muuttanut kyseisen direktiivin olennaisia osia. Sen mukaan riidanalainen päätös ei ole kyseisen direktiivin täytäntöönpanotoimenpide vaan toimenpide, jolla luodaan unionin itsenäistä ilmastopolitiikkaa.

119 Ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa kanneperusteessa mainittujen unionin oikeuden periaatteiden väitettyä huomiotta jättämistä koskevista lausumista on aluksi todettava, että niissä vain toistetaan tämän kanneperusteen ensimmäisessä osassa esitetty peruste, jonka mukaan komissiolla oli velvollisuus korjata direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua lähtökohtaa ennalta asetettuja vertailuarvoja määrittäessään. Ne on siis hylättävä samoista syistä (ks. edellä 96–114 kohta).

120 Direktiivin 2003/87 olennaisten osien muuttamista koskevasta väitteestä on toiseksi todettava, että vaatimus, jonka mukaan maksutta tapahtuvaa päästöoikeuksien jakamista koskevien unionin laajuisten ja täysin yhdenmukaistettujen täytäntöönpanotoimenpiteiden tarkoituksena on muuttaa tämän direktiivin muita kuin keskeisiä osia, johtuu kyseisen direktiivin 10 a artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta. Puolan tasavallan kyseisen säännöksen rikkomista koskevat lausumat on jo hylätty tämän kanneperusteen toista osaa käsiteltäessä. Koska Puolan tasavalta ei tämän kanneperusteen osan yhteydessä esitä muita seikkoja, sekin on siis hylättävä.

121 Kolmanneksi on syytä todeta, että Puolan tasavallan tässä osassa esittämillä perusteluilla ei näytetä toteen, ettei komissiolla ollut toimivaltaa antaa riidanalaista päätöstä. Jos komissio näet ei olisi ottanut huomioon ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa kanneperusteessa mainittuja unionin oikeuden periaatteita ja jos se olisi muuttanut direktiivin 2003/87 olennaisia osia, se olisi tehnyt oikeudellisen virheen vertailuarvoja määrittäessään. Nämä perustelut eivät kuitenkaan liity kysymykseen siitä, oliko komissiolla toimivalta määrittää vertailuarvot.

122 Käsiteltävänä olevan kanneperusteen kolmas osa ja koko kanneperuste on siis näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

123 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

124 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

125 Koska Puolan tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Puolan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Julistettiin Luxemburgissa 7 päivänä maaliskuuta 2013.

Allekirjoitukset