Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
VERICA TRSTENJAK
17 päivänä marraskuuta 2011 [1]

Asia C-504/09 P

Euroopan komissio ja
Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta
vastaan

Puolan tasavalta

Muutoksenhaku — Ympäristö — Ilman pilaantuminen — Direktiivi 2003/87/EY — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä — Puolan tasavallan päästöoikeuksia koskeva kansallinen jakosuunnitelma kautta 2008–2012 varten — Jäsenvaltioiden ja komission toimivalta — Direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 11 artiklan 2 kohta

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävät valitukset koskevat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32; jäljempänä direktiivi), sellaisena kuin se on muutettuna 27.10.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/101/EY (EUVL L 338, s. 18), perustettua järjestelmää.

2. Euroopan komissio ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaativat valituksillaan, että unionin tuomioistuin kumoaa kokonaisuudessaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-183/07, Puola vastaan komissio, 23.9.2009 antaman tuomion (Kok., s. II-3395; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla se kumosi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisesta jakosuunnitelmasta, josta Puolan tasavalta oli tehnyt direktiivin 2003/87 mukaisesti ilmoituksen kautta 2008–2012 varten, 26.3.2007 tehdyn komission päätöksen K(2007) 1295 lopullinen (jäljempänä riidanalainen päätös).

1 — Alkuperäinen kieli: sloveeni
Oikeudenkäyntikieli: puola.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kautta koskeva suunnitelma on julkistettava ja siitä on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille 31 päivään maaliskuuta 2004 mennessä. Seuraavia kausia koskeva suunnitelma on julkaistava ja siitä on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille vähintään 18 kuukautta ennen kyseisen kauden alkamista.

2. Kansallisia jakosuunnitelmia on tarkasteltava [direktiivin] 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa komiteassa.

3. Jäsenvaltion tehtyä 1 kohdan mukaisen ilmoituksen kansallisesta jakosuunnitelmasta komissio voi kolmen kuukauden kuluessa hylätä suunnitelman tai sen osan sillä perusteella, että se ei ole [direktiivin] liitteessä III lueteltujen perusteiden tai 10 artiklan mukainen. Jäsenvaltio voi tehdä 11 artiklan 1 tai 2 kohdan mukaisen päätöksen vain, jos komissio hyväksyy ehdotetut muutokset. Komission on perusteltava hylkäävä päätös.”

4. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on päätettävä 1 päivänä tammikuuta 2008 alkavaa viisivuotiskautta ja kutakin sitä seuraavaa viisivuotiskautta varten myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja aloitettava menettely päästöoikeuksien jakamiseksi kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle. Päätös on tehtävä vähintään 12 kuukautta ennen kunkin kauden alkamista ja sen on perustuttava 9 artiklan nojalla laadittuun kyseisen jäsenvaltion kansalliseen jakosuunnitelmaan ja oltava 10 artiklan mukainen, ottaen asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset.”

5. Direktiivin liitteessä III luetellaan kaksitoista kansallisiin jakosuunnitelmiin sovellettavaa perustetta. Kyseisen liitteen III 1–3 ja 12 kohdassa olevat perusteet ovat seuraavat:

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

2. Jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän on vastattava päätöksen 93/389/ETY mukaisesti laadittavia arvioita toteutuneesta ja suunnitellusta edistymisestä jäsenvaltioiden osallistumisessa yhteisön velvoitteiden täyttämiseen.

3. Jaettavien päästöoikeusmäärien on vastattava tämän suunnitelman kattamien toimintojen edellytyksiä, myös teknisiä edellytyksiä, vähentää päästöjä. Jäsenvaltiot voivat perustaa päästöoikeuksien jakamisen kasvihuonekaasujen päästöjen tuotekohtaiseen keskitasoon kussakin toiminnassa sekä kussakin toiminnassa saavutettavissa olevaan edistykseen.

– –

12. Suunnitelmassa on määritettävä se sertifioitujen päästövähennysten ja päästövähennysyksiköiden enimmäismäärä, jonka toiminnanharjoittajat saavat käyttää yhteisön järjestelmässä, prosenttiosuutena kullekin laitokselle jaetuista päästöoikeuksista. Prosenttiosuuden on oltava yhdenmukainen Kioton pöytäkirjan sekä UNFCCC:n tai Kioton pöytäkirjan perusteella tehtyjen päätösten mukaisten jäsenvaltioiden täydentävyyttä koskevien velvoitteiden kanssa.”

6. Muiden asiaa koskevien säännösten ja määräysten osalta on syytä viitata valituksenalaisessa tuomiossa esitettyyn asiaa koskevien oikeussääntöjen kuvaukseen.

III Asian tausta ja riidanalainen päätös

7. Riidanalaisen päätöksen tekemisen taustalla olevat seikat ja sen päätösosa on esitetty valituksenalaisen tuomion 9–15 kohdassa.

IV Asian käsittely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

8. Puolan tasavalta nosti kanteen riidanalaisesta päätöksestä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Asian käsittelyn vaiheet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on esitetty valituksenalaisen tuomion 16–24 kohdassa.

9. Valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan.

10. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi aluksi valituksenalaisen tuomion 70–134 kohdassa, että komissio oli ylittänyt direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen valvontavallan rajat. Se moitti komissiota ensinnäkin siitä, ettei tämä tutkinut pelkästään Puolan tasavallan kansallinen jakosuunnitelman yhdenmukaisuutta vaan korvasi Puolan tasavallan käyttämät tiedot omilla tiedoillaan, jotka se oli saanut omalla arviointimenetelmällään. Toiseksi se moitti komissiota siitä, että tämä oli asettanut itse enimmäistason jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärälle riidanalaisessa päätöksessä.

11. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 135–154 kohdassa, että komissio oli laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa riidanalaisessa päätöksessä, kun se oli näin hylännyt Puolan tasavallan käyttämät tiedot selittämättä, miksi nämä tiedot eivät vastanneet direktiivin liitteessä III olevia perusteita.

12. Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 155–163 kohdassa, että näiden oikeudellisten virheiden vuoksi riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan, 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan lisäksi myös koko riidanalainen päätös oli kumottava, koska kyseisiä kohtia ei voitu erottaa päätöksen muista määräyksistä.

V Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

13. Komissio haki muutosta valituksenalaiseen tuomioon ja vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion kokonaisuudessaan ja

— velvoittaa Puolan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Puolan tasavalta vaatii komission valitukseen antamassaan vastineessa, että unionin tuomioistuin

— hylkää valituksen kokonaisuudessaan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 116 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla

— sen varalta, ettei unionin tuomioistuin hylkäisi valitusta kokonaisuudessaan, tutkii ja ratkaisee ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyt vaatimukset kokonaisuudessaan ja tutkii ja ratkaisee erityisesti kumoamiskanteen ensimmäisen kanneperusteen unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 116 artiklan 1 kohdan toisen luetelmakohdan nojalla

— sen varalta, ettei unionin tuomioistuin hylkäisi valitusta kokonaisuudessaan eikä ratkaisisi edeltävässä luetelmakohdassa mainittuja vaatimuksia, ratkaisee ensimmäisessä oikeusasteessa kanneperusteilla 3–9 esitetyt vaatimukset unionin tuomioistuimen harkinnan mukaan joko unionin tuomioistuimen tai unionin yleisen tuomioistuimen tutkittua asian ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaatii komission valitukseen antamassaan vastineessa, että unionin tuomioistuin

— ensimmäistä valitusperustetta lukuun ottamatta hyväksyy komission valituksen ja kumoaa valituksenalaisen tuomion.

16. Tšekin tasavalta ja Romania hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Puolan tasavallan vaatimuksia ja Tanskan kuningaskunta väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia 28.6.2010 annetulla määräyksellä.

17. Suullisessa käsittelyssä, joka pidettiin 29.9.2011, Puolan tasavallan, Tanskan kuningaskunnan ja Tšekin tasavallan hallitusten sekä komission asiamiehet täsmensivät näkemyksiään ja vastasivat esitettyihin kysymyksiin.

VI Komission oikeussuojan tarve

18. Komissio teki uuden päätöksen direktiivin 9 artiklan 3 kohdan perusteella 11.12.2009 eli riidanalaisen päätöksen kumoamisen ja valituksenalaista tuomiota koskevan valituksensa tekemisen jälkeen. Tällä uudella päätöksellä se hylkäsi Puolan tasavallan kansallisen jakosuunnitelman ja vahvisti sen, ettei se ollut direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukainen, asettamatta ylärajaa jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärälle. Puolan tasavalta ei riitauttanut uutta päätöstä ja teki 8.4.2010 ilmoituksen uudesta kansallisesta jakosuunnitelmasta, jossa se ehdotti jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän ylärajaksi 208,5 miljoonaa hiilidioksiditonnia. Komissio ei esittänyt varaumia tämän kansallisen jakosuunnitelman osalta 19.4.2010 tekemässään päätöksessä.

19. Tässä tilanteessa on tutkittava komission oikeussuojan tarve. Unionin tuomioistuin voi nimittäin todeta viran puolesta, ettei asianosaisella ole oikeussuojan tarvetta pysyttää valitus, jos unionin yleisen tuomioistuimen antaman tuomion jälkeen on tullut ilmi jokin seikka, jonka perusteella tuomio ei enää ole valittajalle vastainen, ja jättää valituksen tutkimatta tai katsoa, ettei valituksella ole tästä syystä kohdetta. Valittajalla on oikeussuojan tarve vain, jos valituksen lopputulos voi tuottaa valittajalle etua.[2]

2 — Asia C-19/93 P, Rendo ym., tuomio 19.10.1995 (Kok., s. I-3319, 13 kohta) ja asia C-535/06 P, Moser Baer India v. neuvosto, tuomio 3.9.2009 (Kok., s. I-7051, 24 kohta).

20. Nyt käsiteltävässä asiassa uuden päätöksen tekeminen ei ole poistanut komissiolta kaikkea intressiä valituksen pysyttämiseen. Valituksenalaisen tuomion kumoamisesta ei tosin seuraisi riidanalaisen päätöksen, joka on tällä välin korvattu uudella päätöksellä, uudelleen voimaan saattaminen. Komissiolla on kuitenkin yhä intressi siltä osin, että unionin tuomioistuin voi vahvistaa tuomiossaan tulkinnan, jonka komissio on esittänyt direktiivin 9 artiklan 3 kohdasta. Tšekin tasavalta, Unkarin tasavalta, Liettuan tasavalta ja Romania ovat näet nostaneet unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteet komission päätöksistä, joilla se on hylännyt niiden kansalliset jakosuunnitelmat.[3] Näiden asioiden käsittelyä on lykätty nyt käsiteltävässä asiassa ja asiassa C-505/09 P, komissio v. Viro, annettavien tuomioiden julistamiseen asti. Komissiolla on näin ollen yhä oikeussuojan tarve, kun otetaan huomioon nämä unionin yleisessä tuomioistuimessa vireillä olevat asiat.

VII Ensimmäinen valitusperuste

21. Ensimmäisellä valitusperusteellaan komissio arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on rikkonut työjärjestyksensä 48 artiklan 2 kohtaa, lausunut kanteen ulkopuolelta ja ylittänyt oikeudellisen valvontavaltansa rajat.

22. Tämä valitusperuste koskee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 70–79 kohdassa esittämää arviointia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa, että Puolan tasavallan toinen kanneperuste voitiin jakaa kahteen osaan, joista ensimmäinen koski perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja toinen direktiivin 9 artiklan 1 ja 3 kohdan säännösten virheellistä tulkintaa ja soveltamista. Sitten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki valituksenalaisen tuomion 71–79 kohdassa komission väitettä, jonka mukaan toisen kanneperusteen toinen osa oli uusi kanneperuste, johon Puolan tasavalta oli vedonnut ensimmäistä kertaa vastausvaiheessa ja joka oli näin ollen jätettävä tutkimatta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tämän tutkimatta jättämistä koskevan väitteen. Se totesi, että Puolan tasavalta esitti direktiivin 9 artiklan 3 kohdan rikkomista koskevan väitteen jo kannekirjelmässään ja että sen vastauksessaan esittämillä lisäväitteillä oli katsottava laajennettavan kanneperusteen tätä osaa.

23. Komissio arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se otti Puolan tasavallan esittämän toisen kanneperusteen toisen osan tutkittavaksi. Se katsoo, ettei kanneperusteen tämä osa käynyt ilmi Puolan tasavallan kannekirjelmässään esittämistä väitteistä.

24. Komission ensimmäinen valitusperuste on hylättävä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi perustellusti, että Puolan tasavallan toisen kanneperusteen toinen voitiin ottaa tutkittavaksi.

25. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 ja 53 artiklan ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kannekirjelmässä on mainittava muun muassa yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista. Valitusperusteessa, joka koskee EY 230 artiklan toisessa kohdassa (nykyään SEUT 263 artikla) tarkoitetun oikeussäännön rikkomista, on näin ollen mainittava kyseinen sääntö.

26. Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan mukaan asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin. Tätä uusien perusteiden kieltämistä koskevaa sääntöä on tulkittava siten, että otetaan huomioon yhtäältä sen tavoitteet eli hyvän oikeudenkäytön takaaminen ja puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen ja toisaalta oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan. Näiden periaatteiden mukaisesti kanneperuste on otettava tutkittavaksi, jos olennaiset tosiseikat ja oikeudelliset

3 — Asia T-194/07, Tšekki v. komissio (EUVL C 199, s. 38); T-221/07, Unkari v. komissio (EUVL C 199, s. 41); T-368/07, Liettua v. komissio (EUVL C 283, s. 35); T-483/07, Romania v. komissio (EUVL C 51, s. 56) ja T-484/07, Romania v. komissio (EUVL C 51, s. 57).

seikat, joihin kanne perustuu, käyvät riittävän selkeästi ja täsmällisesti ilmi itse kannekirjelmästä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin yleinen tuomioistuin voi tarvittaessa ilman muita tietoja ratkaista kanteen. On näin ollen riittävää, että kanneperuste ilmenee ainakin pääpiirteittäin kannekirjelmästä, kunhan se on esitetty johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi. [4]

27. Toisin kuin komissio väittää, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi perustellusti, että direktiivin 9 artiklan 3 kohdan virheellistä tulkintaa ja soveltamista koskenut arvostelu kävi riittävän selkeästi ja täsmällisesti ilmi Puolan tasavallan kannekirjelmästä. Kuten muun muassa valituksenalaisen tuomion 73 ja 74 kohdasta käy ilmi, Puolan tasavalta arvosteli kyseisessä kannekirjelmässä komissiota siitä, että komissio ylitti toimivaltansa jättäessään Puolan tasavallan kansallisessa jakosuunnitelmassaan esittämät tiedot tutkimatta ja esittäessään ainoastaan omat tietonsa.

28. Seuraavaksi on hylättävä komission väite, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi omasta aloitteestaan katsonut, että kanneperusteen tämä osa koski direktiivin 9 artiklan 3 kohtaa. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa, Puolan tasavalta viittasi direktiivin 9 artiklan 3 kohtaan toisen kanneperusteensa yhteydessä kannekirjelmänsä 54 kohdassa. Joka tapauksessa on todettava, että on ilmeistä, että Puolan tasavalta tarkoitti tätä säännöstä, joka oli riidanalaisen päätöksen antamisen oikeudellisena perusteena.

29. Lopuksi väite, jonka mukaan Puolan tasavallan toisen kanneperusteen yhteydessä esittämä päättely olisi ollut epäselvä, koska siinä viitataan muihin säännöksiin kuin direktiivin 9 artiklan 3 kohtaan, on perusteeton. Toisin kuin komissio väittää, kanneperusteen toisen osan kohdetta ei ole aihetta epäillä direktiivin 9 artiklan 1 kohtaa koskevan viittauksen vuoksi. Näillä kahdella säännöksellä on nimittäin läheinen suhde toisiinsa: siltä osin kuin komissio ylittää direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen jakosuunnitelmaa koskevan valvontavaltansa rajat, se loukkaa tämän artiklan 1 kohdan mukaista jakosuunnitelman laatimista koskevaa jäsenvaltioiden toimivaltaa.

30. Komission ensimmäinen valitusperuste on näin ollen hylättävä.

VIII Toinen valitusperuste

31. Komission toinen valitusperuste koskee oikeudellista virhettä direktiivin 9 artiklan 3 kohdan tulkinnassa.

32. Tämä valitusperuste koskee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 80–134 kohdassa esittämiä perusteluja. Valituksenalaisen tuomion tässä osassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti ensin 80–92 kohdassa eräitä huomautuksia direktiivin tavoitteista, komission ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta ja tuomioistuinvalvontansa rajoista. Seuraavaksi se totesi valituksenalaisen tuomion 99–134 kohdassa, että komissio rikkoi 9 artiklan 1 ja 3 kohdan säännöksiä yhtäältä korvatessaan Puolan tasavallan kansallisessa jakosuunnitelmassa esittämän arviointimenetelmän ja tiedot omalla arviointimenetelmällään ja omilla tiedoillaan ja toisaalta asettaessaan sitovan ylärajan jaettavien kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kokonaismäärälle.

33. Toisen valitusperusteensa yhteydessä esittämissään alustavissa huomioissa komissio moittii aluksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se katsoi direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun komission kansallista jakosuunnitelmaa koskevan valvonnan olevan yhdenmukaisuuden valvontaa, joka on hyvin rajallinen (A). Komission valitusperuste voidaan seuraavaksi jakaa kahteen osaan, joista ensimmäinen koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista (B) ja toinen direktiivin päämäärän ja kohteen jättämistä huomioon ottamatta (C).

4 — Asia C-412/05 P, Alcon v. SMHV, tuomio 26.4.2007 (Kok., s. I-3569, 38–40 kohta) ja asia C-71/07 P, Campoli v. komissio, tuomio 17.7.2008 (Kok., s. I-5887, 63 kohta).

A *Direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen valvonnan luonne*

34. Ensin on tarkasteltava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen komission ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa koskevien alustavien huomioiden osalta esitetyn arvostelun perusteltavuutta.

35. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittasi aluksi valituksenalaisen tuomion 82 ja 83 kohdassa EY 249 artiklan kolmanteen kohtaan (josta on tullut SEUT 288 artiklan kolmas kohta) ja katsoi, että kun kyseessä on ympäristön ala, jota säännellään EY 174–EY176 artiklassa (joista on tullut SEUT 191–SEUT193 artikla), unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivalta on jaettu. Se päätteli tästä, että jos ei ole annettu yhteisön säännöstä, jossa vahvistetaan selkeästi ja täsmällisesti muoto ja keinot, joita jäsenvaltion on käytettävä, jäsenvaltiolla on pääsääntöisesti täysi vapaus valita nämä muodot ja keinot ja että komission tehtävänä on siten näyttää oikeudellisesti riittävällä tavalla, että jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet ovat unionin oikeuden vastaisia. Seuraavaksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 85–88 kohdassa, että jäsenvaltioilla on ainoina toimivalta laatia kansallinen jakosuunnitelma ja tehdä lopulliset päätökset päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja että niillä on tietty liikkumavara tämän toimivallan käytössä. Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi komission toimivallan osalta valituksenalaisen tuomion 89 kohdassa, että direktiivin 9 artiklan 3 kohdan säännöksistä ilmenee yksiselitteisesti, että komission valvontavalta on hyvin rajallinen ja että komissiolla on vain toimivalta tarkastaa, että jäsenvaltion kansallinen jakosuunnitelma on direktiivin liitteessä III olevien perusteiden ja 10 artiklan säännösten mukainen.

36. Komissio väittää Yhdistyneen kuningaskunnan tukemana toisella valitusperusteellaan, että sen direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaista valvontavaltaa ei voida pitää hyvin rajallisena yhdenmukaisuusvalvontana. Ennen tämän väitteen tarkastelua (2) on ensiksi esitettävä lyhyesti direktiivin 9 ja 11 artiklassa käyttöön otettu kansallisia jakosuunnitelmia koskeva valvontamenettely (1).

1. Kansallisten jakosuunnitelmien valvontamenettely

37. Direktiivin 1 artiklan mukaan yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä on otettu käyttöön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti.

38. Tässä järjestelmässä kunkin jäsenvaltion on laadittava kansallinen jakosuunnitelma, jossa esitetään erityisesti päästöoikeuksien kokonaismäärä, jonka jäsenvaltio aikoo kyseiseksi päästökauppakaudeksi myöntää, sekä se, miten sen on tarkoitus nämä oikeudet jakaa. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaisesti tämän kansallisen jakosuunnitelman laatimisessa on käytettävä objektiivisia ja avoimia perusteita, mukaan lukien liitteessä III luetellut perusteet, ja siinä on otettava asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava kansalliset jakosuunnitelmansa komissiolle ja muille jäsenvaltioille 18 kuukautta ennen kyseisen päästökauppakauden alkamista.

39. Direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaan komissio tarkastaa, ovatko ilmoitetut kansalliset jakosuunnitelmat direktiivin liitteessä III olevien perusteiden ja 10 artiklan säännösten mukaisia, ja hylkää sellaiset suunnitelmat, jotka eivät ole. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltio voi tehdä lopullisen päätöksen kyseistä kautta varten jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä kansallisen jakosuunnitelman perusteella, jonka komissio on hyväksynyt tai jota se ei ole hylännyt kolmen kuukauden kuluessa sen ilmoittamisesta lukien. Jäsenvaltio ei sitä vastoin voi perustaa lopullista päätöstään sellaiseen kansalliseen jakosuunnitelmaan, jonka komissio on hylännyt. Komissiolla on näin ollen mahdollisuus estää päätöksenteko.

2. Komission väitteet

40. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut perustellusti, että direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukainen kansallisia jakosuunnitelmia koskeva komission valvonta on yhdenmukaisuusvalvontaa. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 89 kohdassa, tästä säännöksestä käy yksiselitteisesti ilmi, että komission tehtävä rajoittuu sen valvontaan, että jäsenvaltion kansallinen jakosuunnitelma on direktiivin liitteessä III olevien perusteiden ja 10 artiklan säännösten mukainen. Hylätäkseen kansallisen jakosuunnitelman komission on näin ollen osoitettava, että jäsenvaltio on ylittänyt direktiivissä sille myönnetyn liikkumavaran.

41. Moitteet, jotka komissio on esittänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perusteluista, eivät ole perusteltuja.

42. Siitä, että direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu valvonta on luonteeltaan ennakkovalvontaa, ei ensinnäkään voida päätellä, että se olisi yhdenmukaisuusvalvontaa kattavampaa. Direktiivissä annetaan tosin tärkeä asema komissiolle, jolla on muun muassa valvontavalta ja mahdollisuus estää päätöksenteko. Direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa ei kuitenkaan anneta sille valtaa laatia kyseisen jäsenvaltion sijasta sen kansallista jakosuunnitelmaa tai tehdä lopullista päätöstä jaettavien päästöoikeuksien määrästä. Komissio voi siten hylätä kansallisen jakosuunnitelman ainoastaan silloin, jos se voi osoittaa, että jäsenvaltio on ylittänyt sille direktiivissä annetun liikkumavaran.

43. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut perustellusti, että direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen valvonnan määritteleminen yhdenmukaisuusvalvonnaksi on yhteensoveltuva EY 249 artiklan kolmannen kohdan, jonka mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot, tarkoituksen kanssa. Toisin kuin komissio on väittänyt, tätä sääntöä voidaan soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

44. Aluksi on hylättävä komission väite, jonka mukaan EY 249 artiklan kolmatta kohtaa voidaan soveltaa ainoastaan jälkikäteiseen valvontaan, kuten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn. Tätä sääntöä sovelletaan yleisesti. Se on näin ollen otettava huomioon nyt käsiteltävässä asiassa, koska on tutkittava sitä, onko komission kunnioitettava jäsenvaltioiden valintaa niiden kansallisten jakosuunnitelmiensa laatimisessa käyttämien tietojen ja arviointimenetelmien osalta.

45. Seuraavaksi on hylättävä komission päättely, jonka mukaan jäsenvaltioilla ei voi olla liikkumavaraa, koska EY 249 artiklan kolmatta kohtaa ei voida soveltaa direktiivin 9 artiklan 3 kolmannen kohdan asetusluonteen vuoksi. Komissio katsoo, että direktiivin säännös, jota sovelletaan ainoastaan unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä ja jonka soveltaminen ei siten riipu siitä, onko se saatettu ensin osaksi kansallista oikeusjärjestystä, on asetuksen luonteinen. Tätä päättelyä ei voida pitää vakuuttavana. EY 249 artiklan kolmatta kohtaa sovelletaan direktiivien kaikkiin säännöksiin ja näin ollen myös sellaisiin säännöksiin, joita sovelletaan ainoastaan toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä. Komissio ei ole myöskään esittänyt mitään vakuuttavia perusteluja sille, miksi direktiivin 9 artiklan 3 kohdan kaltaisessa säännöksessä ei voitaisi antaa jäsenvaltioille liikkumavaraa muodon ja keinojen osalta, kun direktiivillä ei ole yhdenmukaistettu näitä kysymyksiä. Joka tapauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen lähestymistapa on perusteltu, kun otetaan huomioon, että direktiivi on annettu jaetun toimivallan alalla, jolla jäsenvaltioilla on yhä toimivalta niiden seikkojen osalta, joita ei ole yhdenmukaistettu.

46. Kolmanneksi komissio ei voi vedota menestyksekkäästi siihen, että sillä olisi harkintavaltaa siltä osin kuin sen on suoritettava direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun kansallisten jakosuunnitelmien valvonnan yhteydessä omia monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arviointejaan ja että tämä harkintavalta rajoittaisi jäsenvaltioilla olevaa liikkumavaraa. Tämä komission harkintavalta ei nimittäin voi muuttaa direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun yhdenmukaisuusvalvonnan

luonnetta. Komissio voi harkintavaltansa vuoksi määritellä vertailukohdan, joka perustuu sen valitsemiin tietoihin ja menetelmiin ja jota se voi käyttää sen osoittamiseen, ettei kansallinen jakosuunnitelma ole direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden ja 10 artiklan säännösten mukainen. Komissio ei kuitenkaan voi tämän harkintavallan nojalla hylätä jäsenvaltion kansallista jakosuunnitelmaa ainoastaan sillä perusteella, ettei se ole komission valitseman vertailukohdan mukainen.

47. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 82–89 kohdassa esittämien alustavien huomautusten osalta esitetyt moitteet on siten hylättävä.

B *Valitusperusteen ensimmäinen osa, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista*

48. Komission toisen valitusperusteen ensimmäinen osa koskee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan komissio on rikkonut direktiivin 9 artiklan 3 kohtaa, kun se on korvannut Puolan tasavallan suorittaman arvioinnin omallaan. Tämä valitusperusteen ensimmäinen osa voidaan jakaa kahteen väitteeseen, jotka koskevat yhtäältä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista (1) ja toisaalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen komission korvaamien tietojen osalta tekemää oikeudellista virhettä (2).

1. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskeva väite

49. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käydyssä oikeudenkäynnissä komissio puolusti direktiivin 9 artiklan 3 kohdan tulkintaansa, jonka mukaan se ei ollut velvollinen tutkimaan Puolan tasavallan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyneitä tietoja, väittämällä, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nojalla se oli velvollinen käyttämään kaikkien jäsenvaltioiden kansallisten jakosuunnitelmien osalta samoista lähteistä peräisin olevia tietoja ja samoja arviointimenetelmiä.

50. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tämän väitteen valituksenalaisen tuomion 100–120 kohdassa. Se katsoi, ettei yhdenvertaisen kohtelun periaate voi johtaa siihen, että muutetaan komission ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivissä, jonka mukaan näillä jälkimmäisillä on toimivalta kansallisen jakosuunnitelman laatimiseen ja lopullisen päätöksen tekemiseen jaettavasta päästöoikeusmäärästä. Koska komissiolle ei ole annettu yhdenmukaistamisvaltaa eikä keskeistä roolia kansallisten jakosuunnitelmien laatimisessa, se ei voi vedota yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen voidakseen käyttää samaa arviointimenetelmää kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Komission oli siten tarkastettava, olivatko Puolan tasavallan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät tiedot direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukaisia, eikä se voinut tyytyä korvaamaan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyviä tietoja omilla tiedoillaan.

51. Komissio väittää Tanskan kuningaskunnan tukemana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti komission direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaista valvontavaltaa ja loukkasi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Komissio on velvollinen käyttämään kaikkien jäsenvaltioiden osalta päivitettyjä tietoja, jotka ovat peräisin samasta lähteestä, ja ennusteita, jotka koskevat samaa kautta, jotta yhdenvertainen kohtelu voidaan turvata kaikkien kansallisten jakosuunnitelmien osalta.

52. On tarkasteltava väitettä, joka koskee komission direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen valvontavallan laajuuden virheellistä tulkintaa (a), ennen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskevien väitteiden käsittelyä (b). Lopuksi arvioin muita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelujen osalta esitettyjä moitteita (c).

a) Komission valvontavallan laajuus

53. Komissio arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta ensinnäkin siitä, että se on tulkinnut virheellisesti komission direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen valvontavallan laajuutta. Komissio katsoo olevansa toimivaltainen määrittelemään itse ne parametrit, joiden perusteella arvioidaan, ovatko kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät tiedot direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukaisia. Se katsoo näin ollen, ettei se ole velvollinen tarkastamaan kansallisessa jakosuunnitelmassa käytettyjen taloudellisten tietojen todenperäisyyttä.

54. Tämä komission väite on perusteeton. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi perustellusti, että komission olisi pitänyt tarkastaa, olivatko Puolan tasavallan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät taloudelliset tiedot direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukaisia.

55. Kuten edellä on esitetty, direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa annetaan komissiolle ainoastaan yhdenmukaisuusvalvontavalta, jonka nojalla se voi hylätä jäsenvaltion kansallisen jakosuunnitelman, joka ei ole direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden tai 10 artiklan säännösten mukainen. [5]

56. Valvonnan asteen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi perustellusti valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa, että direktiivin liitteessä III luetellaan perusteet, joita jäsenvaltion on noudatettava kansallisessa jakosuunnitelmassaan, määräämättä kuitenkaan niitä muotoja ja keinoja, joita on käytettävä arvioitaessa sitä, onko kansallinen jakosuunnitelma näiden perusteiden mukainen. Jäsenvaltiot voivat näin ollen vapaasti käyttää valitsemiaan tietoja ja arviointimenetelmiä sillä varauksella, että nämä valinnat eivät saa johtaa näiden perusteiden vastaiseen lopputulokseen. Komission on kunnioitettava tätä jäsenvaltioilla olevaa liikkumavaraa direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun valvontansa yhteydessä. Tästä seuraa, ettei komissio voi hylätä jäsenvaltion kansallista jakosuunnitelmaa ainoastaan sillä perusteella, että siihen sisältyvät tiedot eivät vastaa sen valitsemia tietoja, vaan sen on osoitettava, etteivät kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät tiedot ole direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukaisia.

57. Komission kantansa tueksi esittämät väitteet eivät ole vakuuttavia.

58. Ensinnäkin on hylättävä komission väite, jonka mukaan sillä ei ollut velvollisuutta tarkastaa Puolan tasavallan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyviä tietoja, koska se oli muistuttanut jäsenvaltioita todellisia päästöjä koskevien tarkistettujen tietojen merkityksestä. Tällainen lähestymistapa olisi perusteltu sellaisessa järjestelmässä, jossa komissio voisi asettua jäsenvaltioiden sijaan tai määritellä itse yhdenmukaisuuden arvioinnissa sovellettavat parametrit. Direktiivissä ei kuitenkaan anneta komissiolle tällaista valtaa. Siinä tapauksessa, että komissiolla olisi epäilyksiä kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvien tietojen yhdenmukaisuudesta, sen olisi osoitettava, että nämä tiedot eivät ole direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukaisia.

59. Toiseksi siitä, että komission on valvottava eri jäsenvaltioiden kansallisia jakosuunnitelmia samanaikaisesti, ei voida päätellä, että direktiivissä annettaisiin sille valta korvata jäsenvaltion kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät tiedot itse valitsemillaan tiedoilla.

60. Kolmanneksi direktiivin 9 artiklan 3 kohdan tarkoitusta korostavalla teleologisella tulkinnalla ei voida perustella komission lähestymistapaa, jonka mukaan sillä ei olisi velvollisuutta tarkastaa Puolan tasavallan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyviä tietoja.

5 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 40–47 kohta.

61. Tällainen lähestymistapa ei perustu direktiivin johdanto-osan 30 perustelukappaleeseen. Tässä perustelukappaleessa todetaan ainoastaan, että kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää ei voida riittävällä tavalla saavuttaa yksittäisten jäsenvaltioiden toimin ja että se tämän vuoksi voidaan saavuttaa paremmin yhteisön tasolla.

62. Seuraavaksi on hylättävä väite, jonka mukaan direktiivin tavoitteita ei voida saavuttaa, jos toimitaan muulla kuin komission ehdottamalla tavalla. Ympäristönsuojelun kaltaisella jaetun toimivallan alalla on unionin lainsäätäjän tehtävänä määritellä toimenpiteet, jotka sen mukaan tarvitaan kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi, ottaen kuitenkin huomioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet. Kun lainsäätäjän valinta ilmenee selvästi ja yksiselitteisesti kyseisestä toimesta, ei ole unionin tuomioistuinten tehtävänä korvata lainsäätäjän arviointia omalla arvioinnillaan teleologisen tulkinnan kautta.

63. Unionin lainsäätäjän tahto, jonka mukaan komissiolle annetaan yksinomaan yhdenmukaisuusvalvontavalta sijaantulo- tai yhdenmukaistamisvallan sijasta, käy ilmi paitsi direktiivin 9 artiklan 3 kohdan selkeästä ja yksiselitteisestä sanamuodosta myös sen esitöistä.[6] Komission esittämä direktiivin 9 artiklan 3 kohdan tulkinta ylittää näin ollen teleologisen tulkinnan rajat. Unionin lainsäätäjän on muutettava tätä säännöstä, jos se katsoo, ettei sillä voida saavuttaa näitä tavoitteita.[7]

64. Komission direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen valvontavallan laajuuden virheellistä tulkintaa koskeva väite on näin ollen hylättävä.

b) Yhdenvertaisen kohtelun periaate

65. Toiseksi komissio arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on rikkonut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

66. Tämä väite ei ole perusteltu.

67. Yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella. Eri tapauksille ominaiset seikat ja siis tapauksien rinnastettavuus on määritettävä ja niitä on arvioitava unionin sen toimen kohteen ja päämäärän valossa, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön.[8]

68. On kuitenkin todettava, että komission väite perustuu sen direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen valvontavallan virheelliseen tulkintaan. Toisin kuin komissio väittää, sille ei anneta tässä säännöksessä toimivaltaa määritellä niitä taloudellisia parametreja, joiden perusteella arvioidaan, onko kansallinen jakosuunnitelma direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukainen. Kuten edellä on todettu, direktiivissä jätetään liikkumavaraa jäsenvaltioille, jotka voivat vapaasti käyttää valitsemiaan tietoja ja arviointimenetelmiä sillä varauksella, että nämä valinnat eivät saa johtaa kyseisten perusteiden vastaiseen lopputulokseen. Jäsenvaltioiden valintojen mahdolliset erot ilmentävät niillä olevaa liikkumavaraa, jota komission on kunnioitettava yhdenmukaisuusvalvonnassaan. Komissio ei näin ollen loukkaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta hyväksyessään jäsenvaltioiden erilaiset valinnat, jos nämä eivät ylitä niillä olevaa liikkumavaraa.

6 — Ks. komission 23.10.2001 antama ehdotus KOM(2001) 581– 2001/0245 COD, s. 12, josta ilmenee, että jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän määritteleminen jätetään valtaosin jäsenvaltioiden harkinnan varaan mutta jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava direktiivin liitteessä III esitettyjä perusteita ja että unionin lainsäätäjä voi muuttaa kyseisiä direktiivin liitteessä III esitettyjä perusteita, kun direktiivin täytäntöönpanosta saadaan kokemuksia.

7 — Tässä yhteydessä on todettava, että unionin lainsäätäjä on muuttanut direktiiviä juuri tältä osin. Direktiivin 9 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY (EUVL L 140, s. 63–87), todetaan, että vuodesta 2013 alkaen vuosittain myönnettävien päästöoikeuksien koko yhteisön lukumäärää vähennetään lineaarisesti 1,74 prosenttia niiden päästöoikeuksien keskimääräisestä vuotuisesta kokonaismäärästä, jotka jäsenvaltiot ovat myöntäneet niiden kansallisista jakosuunnitelmista kaudeksi 2008–2012 tehtyjen komission päätösten mukaisesti kauden 2008–2012 puolivälistä alkaen.

8 — Asia C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9895, 23 ja 26 kohta).

69. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskeva väite on siten hylättävä.

c) Muut väitteet

70. Kolmanneksi on hylättävä muut komission esittämät väitteet.

71. Aluksi komissio arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, ettei se ole noudattanut oikeuskäytäntöään hyväksyessään valituksenalaisen tuomion 117 ja 118 kohdassa rajoittamattoman mahdollisuuden muuttaa kansallisia jakosuunnitelmia. Komission mukaan kansallista jakosuunnitelmaa, josta on ilmoitettu komissiolle, voidaan muuttaa ainoastaan komission hylkäävästä päätöksestä johtuvien muutosten huomioon ottamiseksi. Muuten päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toimivuus vaarantuisi ja jäsenvaltioilla saattaisi olla houkutus ilmoittaa kansalliset jakosuunnitelmansa myöhässä tai epätäydellisinä voidakseen mahdollisesti vedota edullisempiin tietoihin. Tämä väite on hylättävä ilman, että sen perusteltavuutta on tarpeen tutkia. Vaikka nimittäin komission väite olisi perusteltu, se ei asettaisi kyseenalaiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan komissio oli velvollinen tarkastamaan, olivatko Puolan tasavallan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät tiedot direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukaisia, eikä se voinut siten tyytyä korvaamaan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyviä tietoja omilla tiedoillaan.

72. Seuraavaksi komissio väite, joka koskee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 113–116 kohdassa esittämien perustelujen ja sen aikaisemman kannan, jonka mukaan ainoastaan jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia laatimaan kansallisia jakosuunnitelmia, välillä olevaa ristiriitaa, ei ole perusteltu. Valituksenalaisen tuomion tässä osassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi ainoastaan, että komission on otettava huomioon jäsenvaltion esittämät päivitetyt tiedot. Se ei siten asettanut kyseenalaiseksi kantaansa, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia laatimaan kansallisia jakosuunnitelmia.

d) Johtopäätös

73. Väite, joka koskee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan komissio on rikkonut direktiivin 9 artiklan 3 kohtaa korvaamalla Puolan tasavallan suorittaman arvioinnin omalla arvioinnillaan, on näin ollen hylättävä perusteettomana.

2. Väite, joka koskee tosiseikaston virheellistä tulkintaa

74. Komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti tosiseikastoa valituksenalaisen tuomion 100–103 kohdassa, joissa se totesi, että komissio ei voi tyytyä korvaamaan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyviä tietoja omalla arviointimenetelmällään saamillaan tiedoilla. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ottanut huomioon sitä, että kyse ei ollut sen omista tiedoista ja arviointimenetelmistä. Hiilidioksidin todellisia päästöjä koskevat tiedot olivat suoraan peräisin direktiivissä tarkoitetuilta laitosten toiminnanharjoittajilta, ne oli tarkastettu järjestelmästä yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja Kioton pöytäkirjan täytäntöön panemiseksi 11.2.2004 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 280/2004/EY (EUVL L 49, s. 1) mukaisesti ja julkaistu yhteisön riippumattomassa tapahtumalokissa ja Puolan tasavalta oli ne lähettänyt täydentääkseen kansallista jakosuunnitelmaansa. Arviot BKT:n kasvusta vuosilta 2005–2010 perustuivat kansallisiin tilastoihin, jotka oli laadittu yhteistyössä kansallisten asiantuntijoiden kanssa.

75. Väite voidaan ottaa tutkittavaksi. Vaikka se, miten asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsitellyt tuomioistuin on arvioinut tosiseikastoa, ei ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin, unionin tuomioistuin voi valvoa sitä, onko tuomioistuimelle esitetyt tosiseikat tai selvitys otettu huomioon vääristyneellä tavalla.[9] Komissio moitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, ettei tämä ole ottanut huomioon sen esittämiä tarkennuksia ja riidanalaisen päätöksen perusteluja sen käyttämien tietojen ja arviointimenetelmien alkuperän osalta.

76. Tämä väite ei kuitenkaan ole perusteltu. Se perustuu valituksenalaisen tuomion 100–103 ja 120 kohdan virheelliseen tulkintaan. Moittiessaan komissiota siitä, että se on korvannut Puolan tasavallan kansallisessa jakosuunnitelmassaan käyttämät tiedot omalla arviointimenetelmällään saaduilla tiedoilla, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole arvostellut komissiota tietojen valinnan osalta. Valituksenalaisen tuomion 120 kohdassa se nimittäin katsoi nimenomaisesti, ettei ollut tarpeen lausua siitä, oliko komission valinta perusteltu. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämä arvostelu ei koskenut siten tietojen valintaa tai alkuperää vaan sitä, ettei komissio ollut tarkastanut sitä, olivatko Puolan tasavallan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät tiedot direktiivin liitteessä III olevien perusteiden mukaisia.

C *Valitusperusteen toinen osa, joka koskee direktiivin tavoitteen jättämistä huomioon ottamatta*

77. Toisen valitusperusteen toinen osa koskee direktiivin tavoitteiden jättämistä huomioon ottamatta komission direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen valvontavallan ulottuvuuden tulkinnassa.

78. Valitusperusteen tämä osa koskee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 121–131 kohdassa esittämiä perusteluja, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että komissio oli ylittänyt direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen valvontavallan rajat asettaessaan jaettavien kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kokonaismäärälle enimmäistason riidanalaisessa päätöksessä.

79. Komissio väittää, että direktiivin tavoitetta ja päämäärää ei voida saavuttaa, jos sillä ei ole valtaa asettaa tällaista enimmäistasoa, ja että sen lähestymistapaa voidaan perustella menettelyn tehokkuudella. Se moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, ettei tämä ole asianmukaisesti erottanut toisistaan komission toimesta asetettavaa enimmäistasoa ja jäsenvaltion toimesta jaettavaa päästöoikeuksien kokonaismäärää.

80. Valitusperusteen tämä osa ei ole perusteltu.

81. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi perustellusti, että direktiivissä ei anneta komissiolle valtaa asettaa jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärälle sitovaa enimmäistasoa hylkäävässä päätöksessään. Kuten edellä on esitetty, vain jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia laatimaan kansallisia jakosuunnitelmia ja tekemään lopullisen päätöksen. Komission toimivalta rajoittuu kansallisten jakosuunnitelmien yhdenmukaisuusvalvontaan, jonka yhteydessä sillä on mahdollisuus estää sellaisten kansallisten jakosuunnitelmien hyväksyminen, jotka eivät ole direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden ja 10 artiklan säännösten mukaisia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi siten perustellusti, että komissio asettui Puolan tasavallan sijaan asettaessaan jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärälle enimmäistason ja että se näin ollen loukkasi tämän jäsenvaltion toimivaltaa.

82. Komission ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelujen osalta esittämä arvostelu ei ole vakuuttavaa.

9 — Asia C-53/92 P, Hilti v. komissio, tuomio 2.3.1994 (Kok., s. I-667, 42 kohta) ja asia C-265/97 P, VBA v. Florimex ym., tuomio 30.3.2000 (Kok., s. I-2061, 139 kohta).

83. Ensinnäkin on hylättävä komission väite, jonka mukaan se ei loukannut Puolan tasavallan direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaista toimivaltaa asettaessaan jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärälle enimmäistason, koska Puolan tasavallalla oli yhä mahdollisuus asettaa jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärälle tätä enimmäistasoa vastaava tai sitä alempi kokonaismäärä. Jos komissiolla nimittäin olisi tällainen toimivalta, se voisi valita jaettavien päästöoikeuksien enimmäismäärää koskevat tiedot ja arviointimenetelmät jäsenvaltioiden sijasta. Direktiivissä ei kuitenkaan anneta sille tällaista valtaa vaan jätetään jäsenvaltioille liikkumavaraa tietojen ja arviointimenetelmien valinnan osalta.

84. Toiseksi on hylättävä komission väite, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ottanut riittävästi huomioon päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toimivuuden tarvetta. Kuten edellä on esitetty, direktiivistä ilmenee selvästi unionin lainsäätäjän tahto antaa komissiolle ainoastaan yhdenmukaisuusvalvontavalta. Päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toimivuuden tarpeen huomioon ottamista ei voida pitää perusteena antaa komissiolle lakiin perustumattomia lisävaltuuksia.

85. Kolmanneksi komission väite, jonka mukaan voitaisiin jälkikäteen osoittaa, että Puolan tasavallan kansallisen jakosuunnitelman mukaisten hiilidioksidipäästöjä koskevien tietojen ja esitetyn jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän varaukseton tunnustaminen olisi johtanut paitsi direktiivin liitteessä III olevien perusteiden 1–3 vastaiseen lopputulokseen myös hiilidioksidin päästöoikeuksien inflaatioon markkinoilla, näyttäisi perustuvan valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on nimittäin todennut, että komissio voi hylätä kansallisen jakosuunnitelman, joka ei ole direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukainen, eikä se näin ollen ole katsonut, että komission tulisi varauksettomasti tunnustaa Puolan tasavallan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät tiedot.

86. Neljänneksi komissio väittää, että direktiivin 9 artiklan 3 kohdan tulkintaa, jonka mukaan sillä olisi toimivalta asettaa jaettavien päästöoikeuksien enimmäistaso, voidaan perustella menettelyn ekonomiaan liittyvillä tavoitteilla. Tämän mukaisesti vältettäisiin kansallista jakosuunnitelmaa koskevat perättäiset, sen direktiivin liitteessä III olevien perusteiden vastaisuuteen perustuvat hylkäävät päätökset ja jäsenvaltiot voisivat tehdä direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun lopullisen päätöksen säädetyssä määräajassa. Tässä yhteydessä komissio arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, ettei tämä ole ottanut huomioon riidanalaisen päätöksen 2 artiklassa asetetun enimmäismäärän oikeudellista merkitystä. Tällaisen enimmäismäärän asettaminen rajoittaa pelkästään sen omaa päätöksentekovaltaa. Asettamalla tämän enimmäismäärän komissio on ainoastaan itse sitoutunut olemaan hylkäämättä muutettua kansallista jakosuunnitelmaa, jos tässä kansallisessa jakosuunnitelmassa esitetty päästöoikeuksien kokonaismäärä on riidanalaisessa päätöksessä asetettua päästöoikeuksien enimmäismäärää alempi tai sitä vastaava.

87. Myös tämä väite on hylättävä perusteettomana.

88. Aluksi on muistutettava siitä, että jos komissio hylkää kansallisen jakosuunnitelman, kyseisen jäsenvaltion on muutettava kansallista jakosuunnitelmaansa. Komissio ei voi asettua jäsenvaltion sijaan tältä osin eikä siten muuttaa jäsenvaltion puolesta sen kansallista jakosuunnitelmaa.

89. Komission on kuitenkin direktiivin 9 artiklan 3 kohdan kolmannessa virkkeessä tarkoitetun perusteluvelvollisuuden mukaisesti esitettävä syyt, joiden vuoksi se katsoo, ettei hylätty kansallinen jakosuunnitelma ole direktiivin liitteessä III olevien perusteiden ja 10 artiklan mukainen.[10]

10 — Ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 107–111 kohta.

90. Direktiivissä ei ole esteitä sille, että komissio esittää ehdotuksia tai suosituksia hylkäävän päätöksen perusteluissa. Se voi siten ilmoittaa jaettavien päästöoikeuksien tason, jonka se katsoo olevan direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukainen, sillä edellytyksellä, ettei tätä pidetä kyseistä jäsenvaltiota velvoittavana. Kun otetaan huomioon verrattain lyhyt ajanjakso, jonka kuluessa jäsenvaltion on muutettava hylättyä kansallista jakosuunnitelmaansa, tällaista ilmoitusta voidaan perustella vilpittömän yhteistyön periaatteella.

91. Komissio ei myöskään ylitä direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa myönnettyä toimivaltaa, jos se ilmoittaa hylkäävän päätöksen päätöslauselmassa, ettei se hylkäisi sellaista muutettua kansallista jakosuunnitelmaa, joka on tässä hylkäävässä päätöksessä tehtyjen ehdotusten ja suositusten mukainen. Tällaista menettelyä voidaan perustella vilpittömän yhteistyön periaatteella ja menettelyn ekonomian vaatimuksilla.

92. Komissio ylittää sitä vastoin direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen toimivallan asettaessaan päästöoikeuksille sitovan enimmäistason hylkäävässä päätöksessä. Näin toimiessaan komissio ylittää yhdenmukaisuusvalvontavaltansa rajat ja loukkaa jäsenvaltioiden toimivaltaa.

93. Nyt käsiteltävässä asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi perustellusti, että komissio ylitti direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen toimivaltansa rajat. Riidanalaisen päätöksen adressaatin eli Puolan tasavallan täytyi nimittäin katsoa, että riidanalaisen päätöksen 2 artiklassa asetettu päästöoikeuksien enimmäismäärä oli luonteeltaan sitova. Riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 3 kohdassa komissio täsmensi, että ainoastaan tämän päätöksen 2 artiklassa edellytetyt kansallisen jakosuunnitelman muutokset olivat hyväksyttävissä. Tässä artiklassa tarkoitettu jaettavien päästöoikeuksien enimmäistasoa koskeva muutos perustui komission valitsemiin tietoihin ja arviointimenetelmään. Kun otetaan huomioon, että komissio ei ollut huolehtinut sen tarkastamisesta, että Puolan tasavallan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät tiedot ovat direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukaisia, Puolan tasavalta ei voinut odottaa, että komissio tarkastaisi sen muutettuun kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät sellaiset tiedot, jotka eivät olisi hylkäävän päätöksen 2 artiklassa asetetun enimmäismäärän mukaisia.

94. Toisen valitusperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä.

D *Johtopäätös*

95. Toinen valitusperuste on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

IX Kolmas valitusperuste

96. Komission kolmas valitusperuste koskee EY 253 artiklassa (nykyään SEUT 296 artikla) ja direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun perusteluvelvollisuuden virheellistä tulkintaa.

97. Tämä valitusperuste koskee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 138–153 kohdassa esittämiä perusteluja, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että komissio oli laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa. Valituksenalaisen tuomion 136–143 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli aluksi perusteluvelvollisuuden laajuutta. Muistutettuaan EY 253 artiklaa koskevasta oikeuskäytännöstä se katsoi, että komission tehtävänä oli direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti selittää, mistä syystä kansallisen jakosuunnitelman II laatimisessa käytetyt tiedot ja menetelmä olivat ristiriidassa direktiivin liitteessä III olevien perusteiden kanssa. Seuraavaksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 144–153 kohdassa, että komissio oli loukannut tätä perusteluvelvollisuuttaan.

98. Komissio moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on tulkinnut virheellisesti EY 253 artiklan ja direktiivin 9 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen mukaisen perusteluvelvollisuuden laajuutta. Se katsoo olevansa velvollinen perustelemaan hylkäävän päätöksen siten, että sen adressaatti voi sen ymmärtää ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi valvoa sen lainmukaisuutta. Komissio katsoo, että riidanalaisen päätöksen perustelut olivat riittävät ja että Puolan tasavallalla oli käytettävissään muut tosiseikat ja oikeudelliset seikat.

A *Valitusperusteen tehottomuus*

99. Kolmas valitusperuste on tehoton. Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan, 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan kumoamista koskeva päätös perustuu ensinnäkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 70–133 kohdassa esittämiin perusteluihin, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että komissio teki oikeudellisen virheen direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen valvontavaltansa tulkinnassa. Perustelujen tämä osa, jota oikeudelliset virheet eivät rasita,[11] riittää yksinään riidanalaisen päätöksen edellä mainittujen määräysten kumoamisen perusteeksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perusteluvelvollisuuden loukkaamista koskevissa toissijaisissa perusteluissa mahdollisesti oleva oikeudellinen virhe ei siten ole omiaan asettamaan kyseenalaiseksi sen tekemää päätöstä.

B *Kolmannen valitusperusteen perusteltavuus*

100. Kolmannen valitusperusteen perusteltavuuden osalta EY 253 artiklassa tarkoitettu perusteluvelvollisuus on erotettava direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisesta perusteluvelvollisuudesta.

101. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 153 kohdassa, että komissio laiminlöi perusteluvelvollisuutensa, täsmentämättä sitä, tarkoittiko se tässä direktiivin 9 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen mukaista perusteluvelvollisuutta vai EY 253 artiklassa vahvistettua perusteluvelvollisuutta. Valituksenalaisen tuomion 136–138 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomautti, että EY 253 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus vahvistetaan direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa. Kun otetaan huomioon tämä yhteys, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi näiden kahden perusteluvelvollisuuden välillä olevan, ei voida sulkea pois sitä, että se tarkoitti tällä toteamuksellaan paitsi direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaista perusteluvelvollisuutta myös EY 253 artiklassa tarkoitettua perusteluvelvollisuutta.

102. Katson ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen lähestymistavan vastaisesti, että nämä kaksi perusteluvelvollisuutta on erotettava toisistaan. Mielestäni komissio ei laiminlyönyt EY 253 artiklassa vahvistettua perusteluvelvollisuuttaan mutta laiminlöi direktiivin 9 artiklan 3 kohdan kolmannessa virkkeessä tarkoitetun perusteluvelvollisuutensa.

11 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 31–95 kohta.

1. EY 253 artiklassa vahvistettu perusteluvelvollisuus

103. EY 253 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus velvoittaa toimielimet perustelemaan oikeudelliset toimenpiteensä selkeästi ja yksiselitteisesti siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiansa, ja että unionin tuomioistuimet voivat tutkia toimenpiteen laillisuuden.[12] Riittää, että perustelut ilmenevät asiayhteydestä, jossa toimi annettiin, ja kaikista asiaa koskevista oikeussäännöistä.[13] Perusteluissa ei siten tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia.[14]

104. Nyt käsiteltävässä asiassa komissio ei ole laiminlyönyt tätä perusteluvelvollisuutta. Riidanalaisen päätöksen perusteluista ilmenee nimittäin selkeästi, että komissio katsoi, että se voi direktiivin 9 artiklan 3 kohdan nojalla määritellä päästöoikeuksien enimmäismäärän valitsemiensa tietojen ja arviointimenetelmien perusteella. Näiden riidanalaisen päätöksen perusteluiden nojalla Puolan tasavalta on voinut ymmärtää ne syyt, joiden vuoksi komissio on tehnyt riidanalaisen päätöksen, ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on voinut tutkia sen laillisuuden.

105. Sitä, että komissio on tulkinnut virheellisesti direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaista toimivaltaansa ja että tämä virheellinen tulkinta ilmenee sen esittämistä perusteluista, ei sitä vastoin voida pitää EY 253 artiklan mukaisen perusteluvelvollisuuden laiminlyömisenä.[15]

106. Valituksenalaisen tuomion perusteluissa on siten oikeudellinen virhe siltä osin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut, että komissio rikkoi EY 253 artiklaa.

2. Direktiivin 9 artiklan 3 kohdan kolmannessa virkkeessä tarkoitettu perusteluvelvollisuus

107. Perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevaa toteamusta ei sen sijaan rasita oikeudellinen virhe siltä osin kuin se koskee direktiivin 9 artiklan 3 kohtaa.

108. Tämän säännöksen sanamuodosta, systemaattisesta asiayhteydestä ja tavoitteesta ilmenee nimittäin, ettei sitä voida tulkita samalla tavalla kuin EY 253 artiklaa. Kuten edellä on todettu, komission hylättyä kansallisen jakosuunnitelman kyseinen jäsenvaltio ei voi tehdä lopullista päätöstä vaan sen on muutettava kansallista jakosuunnitelmaansa ja ilmoitettava tämä kansallinen jakosuunnitelma komissiolle verrattain lyhyessä määräajassa.[16] Direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaista perusteluvelvollisuutta on siten tulkittava ottaen huomioon nämä määräajat sekä komission ja jäsenvaltioiden välisen vilpittömän yhteistyön periaate. Tästä seuraa, että direktiivin 9 artiklan 3 kohdan kolmas virke velvoittaa komissiota antamaan jäsenvaltiolle kaikki hyödylliset tiedot, jotta se voi laatia ja ilmoittaa muutetun kansallisen jakosuunnitelman sekä tehdä lopullisen päätöksen direktiivissä asetetuissa määräajoissa.

109. Toisin kuin komissio väitti suullisessa käsittelyssä, direktiivin 9 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen mukainen perusteluvelvollisuus koskee kaikkia komission tekemiä hylkääviä päätöksiä eikä ainoastaan toista hylkäävää päätöstä. Tällainen tulkinta on tarpeen, kun otetaan huomioon tämän säännöksen sanamuoto ja tavoitteet.

12 — Asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok., s. I-6857, 96 kohta).

13 — Ibid., tuomion 97 kohta.

14 — Asia C-89/08 P, komissio v. Irlanti ym., tuomio 2.12.2009 (Kok., s. I-11245, 77 kohta).

15 — Yhdistetyt asiat C -172/01 P, C-175/01 P, C-176/01 P ja C-180/01 P, International Power ym. v. komissio, tuomio 2.10.2003 (Kok., s. I-11421, 134–139 kohta).

16 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 37–39 kohta.

110. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 144–153 kohdassa, riidanalaisen päätöksen perustelut eivät vastaa direktiivin 9 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen vaatimuksia. Tämän säännöksen tavoitteen mukaisesti komission olisi nimittäin pitänyt ensinnäkin selittää, miksi Puolan tasavallan esittämät tiedot ja menetelmä eivät olleet direktiivin liitteessä III olevien perusteiden mukaisia. Komissio on kuitenkin ainoastaan ilmaissut epäilyksensä Puolan tasavallan kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvien tietojen luotettavuuden osalta ja tyytynyt korvaamaan Puolan tasavallan valitsemat tiedot itse valitsemillaan tiedoilla väittäen, että sen valitsemat tiedot ovat luotettavampia. Tällaisten perustelujen nojalla Puolan tasavalta ei ole voinut ymmärtää syitä, miksi sen valitsemat tiedot ja menetelmät eivät olleet direktiivin liitteessä III olevien perusteiden mukaisia.

111. Toisin kuin komissio väittää, se, että Puolan tasavalta lähetti vuoden 2005 hiilidioksidipäästöjä koskevan päivitetyn luettelon, tai se, että Puolan tasavallalla oli käytettävissään täydentäviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja komission 29.11.2006 antaman tiedonannon[17] ja ilmastonmuutoskomiteassa käytyjen keskustelujen perusteella, ei poistanut komissiolta velvollisuutta osoittaa, miltä osin Puolan tasavallan kansallisessa jakosuunnitelmassa esittämät tiedot eivät olleet direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukaisia. Kuten edellä on todettu,[18] sen arvioinnissa, onko kansallinen jakosuunnitelma direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukainen, käytettäviä parametreja ei ole yhdenmukaistettu eikä direktiivissä ole annettu yhdenmukaistamisvaltaa komissiolle tai ilmastonmuutoskomitealle.

112. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole siten tehnyt oikeudellista virhettä siltä osin kuin se totesi, että komissio on rikkonut direktiivin 9 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen mukaista perusteluvelvollisuutta.

C *Johtopäätös*

113. Komission kolmas valitusperuste on näin ollen perusteltu siltä osin kuin se koskee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan komissio on laiminlyönyt EY 253 artiklassa vahvistetun perusteluvelvollisuutensa. Kolmas valitusperuste ei voi kuitenkaan menestyä ensinnäkään siksi, että se koskee valituksenalaisen tuomion ylimääräisiä perusteluja, ja toiseksi siksi, ettei se ole perusteltu siltä osin kuin se koskee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan komissio on laiminlyönyt direktiivin 9 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen mukaisen perusteluvelvollisuutensa.

114. Komission kolmas valitusperuste on siis hylättävä.

X Neljäs valitusperuste

115. Neljännellä valitusperusteellaan komissio moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisen päätöksen määräykset eivät olleet erotettavissa ja että tämä päätös oli siten kumottava kokonaisuudessaan.

116. Tämä valitusperuste koskee valituksenalaisen tuomion 155–163 kohtaa, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että ainoastaan riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan, 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan kumoaminen muuttaisi riidanalaisen päätöksen muiden määräysten keskeistä sisältöä.

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

18 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 55–58 kohta.

117. Komissio katsoo, että nämä määräykset voitiin erottaa muusta päätöksestä. Se väittää, ettei ainoastaan näitä määräyksiä koskeva osittainen kumoaminen olisi muuttanut riidanalaista päätöstä sellaiseksi, ettei se olisi voinut sitä hyväksyä.

118. Neljäs valitusperuste on hylättävä.

119. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimielimen toimen osittainen kumoaminen edellyttää, että toimen kumotut säännöt voidaan erottaa muista säännöistä ja että osittaisella kumoamisella ei muuteta toimen pääsisältöä. Toimen pääsisältöä muutetaan silloin, jos sen antanut taho ei olisi objektiivisesti tarkasteltuna antanut toimea, jonka säädösosaa on muutettu.[19]

120. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut perustellusti, että ainoastaan riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan, 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan kumoaminen olisi muuttanut sen pääsisältöä.

121. Ensinnäkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut perustellusti, että riidanalaisen päätöksen 1 ja 2 artiklan eri kohdat eivät olleet erotettavissa. Näiden artiklojen eri kohdissa tosin viitataan kansallisen jakosuunnitelman eri kohtiin ja direktiivin liitteessä III oleviin eri perusteisiin. Kuitenkin riidanalaisen päätöksen 1 ja 2 artiklan rakenteesta seuraa, että ainoastaan niiden ensimmäisiä kohtia koskevalla osittaisella kumoamisella muutettaisiin näiden artiklojen pääsisältöä. Riidanalaisen päätöksen 1 artikla sisältää tyhjentävän luettelon komission perusteista, joiden takia Puolan tasavallan kansallinen jakosuunnitelma ei ole direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden mukainen. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, ainoastaan ensimmäistä kohtaa koskeva osittainen kumoaminen rajoittaisi tätä tyhjentävää luetteloa. Riidanalaisen päätöksen 2 artiklaan sisältyi komissio sitoumus olla hylkäämättä Puolan tasavallan kansallista jakosuunnitelmaa, jos se muuttaa kansallista jakosuunnitelmaansa tämän artiklan 1–4 kohdassa lueteltujen ehdotusten mukaisesti. Ainoastaan ensimmäistä kohtaa koskeva osittainen kumoaminen rajoittaisi niiden muutosten määrää, jotka olivat alun perin komission antaman sitoumuksen edellytyksenä.

122. Riidanalaisen päätöksen ja komission ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämien kannanottojen perusteella komissio ei kuitenkaan ollut valmis hyväksymään Puolan tasavallan kansallisessa jakosuunnitelmassaan esittämää päästöoikeuksien määrää, jota se piti kohtuuttomana. Tämän vahvistaa jälkikäteen se, että komissio on tehnyt uuden päätöksen, jossa se hylkäsi Puolan tasavallan kansallisen jakosuunnitelman erityisesti siksi, ettei päästöoikeuksien enimmäismäärä ollut direktiivin liitteessä III olevien perusteiden 1–3 mukainen. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut perustellusti, että ainoastaan riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohtaa ja 2 artiklan 1 kohtaa koskeva osittainen kumoaminen olisi muuttanut sen pääsisältöä.

123. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut perustellusti, ettei riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 3 kohtaa voida erottaa sen 1 ja 2 artiklasta. Tällä määräyksellä ja riidanalaisen päätöksen 1 ja 2 artiklalla on läheinen yhteys toisiinsa. Tämä määräys koskee nimittäin muutoksia, jotka ovat komission mukaan tarpeen tämän päätöksen 1 artiklassa todettujen sääntöjenvastaisuuksien korjaamiseksi mutta jotka poikkeavat sen 2 artiklassa luetelluista komission ehdotuksista.

124. Kolmanneksi riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 2 kohdan, joka koskee tietyille laitoksille myönnettyjen päästöoikeuksien muutoksia, erotettavuudesta on todettava, että ainoastaan riidanalaisen päätöksen tämän osan pysyttäminen olisi vastaavasti muuttanut sen pääsisältöä. Kuten edellä on todettu,[20] jäsenvaltio voi tehdä lopullisen päätöksen sellaisen kansallisen jakosuunnitelman perusteella, jota komissio ei ole riitauttanut direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisen valvonnan yhteydessä. Jos ainoastaan riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 2 kohta olisi säilytetty, komissio ei olisi esittänyt tässä

19 — Asia C-29/99, komissio v. neuvosto, tuomio 10.12.2002 (Kok., s. I-11221, 45 kohta); asia C-239/01, Saksa v. komissio, tuomio 30.9.2003 (Kok., s. I-10333, 33 kohta) ja asia C-244/03, Ranska v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 24.5.2005 (Kok., s. I-4021, 13 kohta).

20 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

päätöksessä yhtään vastalausetta direktiivin liitteessä III olevien perusteiden 1–3, 5, 6, 10 ja 12 osalta. Puolan tasavalta olisi siten voinut tehdä direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaisen lopullisen päätöksensä alkuperäisen kansallisen jakosuunnitelmansa perusteella. Riidanalaisen päätöksen ja komission ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämien kannanottojen perusteella komissiolla ei kuitenkaan ollut aikomusta hyväksyä tällaista päätöstä.

125. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei siten ole tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohtaa, 2 artiklan 1 kohtaa ja 3 artiklan 1 kohtaa ei voitu erottaa tämän päätöksen muista määräyksistä.

126. Komission neljäs valitusperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.

XI Kanteen muiden perusteiden tutkimista koskeva vaatimus

127. Puolan tasavalta on vaatinut kanteen muiden perusteiden tutkimista siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei hylkäisi valitusta kokonaisuudessaan. Koska valitus on hylättävä kokonaisuudessaan, tätä vaatimusta ei ole tarpeen tutkia.

XII Ratkaisuehdotus

128. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

1) hylkää Euroopan komission ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan valitukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-183/07, Puola vastaan komissio, 23.9.2009 antamasta tuomiosta

2) velvoittaa komission korvaamaan Puolan tasavallan oikeudenkäyntikulut ja vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan

3) velvoittaa Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan, Tšekin tasavallan, Romanian ja Tanskan kuningaskunnan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.