Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

28 päivänä huhtikuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä Euroopan unionissa — Direktiivi 2003/87/EY — 10 a artiklan 5 kohta — Päästöoikeuksien jakomenetelmä — Päästöoikeuksien jakaminen maksutta — Yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen laskentatapa — Päätös 2011/278/EU — 15 artiklan 3 kohta — Päätös 2013/448/EU — 4 artikla — Liite II — Pätevyys

Yhdistetyissä asioissa C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Ala-Itävallan osavaltion alueellinen hallintotuomioistuin, Itävalta), Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) ja Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) ovat esittäneet 10.4.2014 (asiat C-191/14 ja C-192/14), 11.6.2014 (asia C-295/14) ja 3.7.2014 (asiat C-389/14 ja C-391/14–C-393/14) tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 17.4.2014, 16.6.2014 ja 18.8.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Borealis Polyolefine GmbH

vastaan

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-191/14),

OMV Refining & Marketing GmbH

vastaan

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-192/14),

DOW Benelux BV ym.

vastaan

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (C-295/14),

Esso Italiana Srl,

Eni SpA ja

Linde Gas Italia Srl

vastaan

* Oikeudenkäyntikielet: saksa, hollanti ja italia.

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dell'Economia e delle Finanze ja

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Edison SpA:n (C-389/14)

osallistuessa asian käsittelyyn,

Api Raffineria di Ancona SpA

vastaan

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ja

Ministero dello Sviluppo economico,

Edison SpA:n (C-391/14)

osallistuessa asian käsittelyyn,

Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA

vastaan

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ja

Ministero dello Sviluppo economico,

Cofely Italia SpA:n (C-392/14)

osallistuessa asian käsittelyyn,

ja

Dalmine SpA

vastaan

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ja

Ministero dello Sviluppo economico,

Cofely Italia SpA:n ja

Buzzi Unicem SpA:n (C-393/14)

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta, joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos ja J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.9.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Borealis Polyolefine GmbH, edustajinaan Rechtsanwältin B. Windisch-Altieri ja advocaat G. van Thuyne,

— OMV Refining & Marketing GmbH, edustajinaan Rechtsanwältin B. Windisch-Altieri ja advocaat G. van Thuyne,

— DOW Benelux BV, edustajinaan advocat M. G. J. Maas-Cooymans ja advocat B. Ebben,

— Esso Nederland BV ja ExxonMobil Chemical Holland BV, edustajinaan advocat P. Wytinck, advocat V. M. Y. van 't Lam, advocat A. ten Veen ja advocat B. Hoorelbeke,

— Yara Sluiskil BV ym., edustajinaan advocat L. Spaans, advocat H. van Geen ja advocat G. van Thuyne,

— BP Raffinaderij Rotterdam BV ym., edustajinaan advocat N. H. van den Biggelaar ja advocat I. F. Kieft,

— Esso Italiana Srl, edustajinaan avvocato A. Capria, avvocato E. Gardini ja avvocato A. Lirosi,

— Eni SpA, edustajinaan avvocato L. Torchia, avvocato V. Vecchione ja avvocato G. Fortuna,

— Linde Gas Italia Srl, edustajinaan avvocato L. Biamonti, avvocato P. De Caterini ja avvocato A. Lo Gaglio,

— Api Raffineria di Ancona SpA, edustajinaan avvocato F. Carabba Tettamanti ja avvocato G. Zurlo,

— Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA ja Dalmine SpA, edustajinaan avvocato F. Bucchi ja avvocato V. La Rosa,

— Buzzi Unicem SpA, edustajinaan avvocato M. Protto ja avvocato C. Vivani,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman, C. S. Schillemans, M. de Ree ja J. Langer,

— Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja K. Petersen,

— Espanjan hallitus, asiamiehinään A. Gavela Llopis ja L. Banciella Rodríguez-Miñón,

— Euroopan komissio, asiamiehinään E. White, C. Hermes, K. Mifsud-Bonnici, E. Manhaeve ja L. Pignataro-Nolin,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.11.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat yhtäältä 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) 15 artiklan 3 kohdan pätevyyttä ja toisaalta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 3 kohdan mukaisista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta siirtymäaikana 5.9.2013 annetun komission päätöksen 2013/448/EU (EUVL L 240, s. 27) 4 artiklan ja liitteen II pätevyyttä.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat yhtäältä tietyt kasvihuonekaasuja tuottavat yritykset ja toisaalta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien (jäljempänä päästöoikeudet) maksutta tapahtuvaan jakamiseen toimivaltaiset kansalliset viranomaiset Italiassa, Alankomaissa ja Itävallassa ja jotka koskevat päästöoikeuksien jakamista ajanjaksolle 2013–2020 koskevien sellaisten kansallisten päätösten pätevyyttä, jotka on tehty soveltamalla kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY (EUVL L 140, s. 63) (jäljempänä direktiivi 2003/87), 10 a artiklan 5 kohdassa säädettyä yhtenäistä monialaista korjauskerrointa (jäljempänä korjauskerroin).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 2003/87

3 Direktiivin 2003/87 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan liitteessä I luetelluista toiminnoista aiheutuviin päästöihin ja liitteessä II lueteltuihin kasvihuonekaasuihin.”

4 Kyseisen direktiivin 3 artiklan e, f, t ja u alakohdassa määritellään alla olevat termit seuraavasti:

”e) ’laitoksella’ [tarkoitetaan] kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää toimintaa, joka on teknisesti yhteydessä laitoksella suoritettuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen;

f) ’toiminnanharjoittajalla’ [tarkoitetaan] henkilöä, joka käyttää tai valvoo laitosta, taikka, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, henkilöä, jolle on annettu taloudellinen päätäntävalta laitoksen teknisessä toiminnassa;

– –

t) ’poltolla’ [tarkoitetaan] polttoaineiden hapetusta riippumatta tavasta, jolla tällä prosessilla tuotettua lämpöä, sähköä tai mekaanista energiaa käytetään, ja muuta tähän välittömästi liittyvää toimintaa, mukaan luettuna savukaasun puhdistus;

u) ’sähköntuottajalla’ [tarkoitetaan] laitosta, joka on tuottanut 1 päivänä tammikuuta 2005 tai sen jälkeen sähköä myytäväksi kolmansille osapuolille ja jossa ei suoriteta muuta liitteessä I lueteltua toimintaa kuin polttoaineiden polttoa.”

5 Direktiivin 2003/87 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Päästöoikeuksien koko yhteisön lukumäärä”, säädetään seuraavaa:

”Vuodesta 2013 alkaen vuosittain myönnettävien päästöoikeuksien koko yhteisön 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 julkaisee 30 päivään kesäkuuta 2010 mennessä vuoden 2013 päästöoikeuksien koko yhteisön absoluuttisen lukumäärän, joka perustuu niiden päästöoikeuksien kokonaismääriin, jotka jäsenvaltiot ovat myöntäneet tai tulevat myöntämään kansallisista jakosuunnitelmista kaudeksi 2008–2012 tehtyjen komission päätösten mukaisesti.

– –”

6 Direktiivin 9 a artiklan, jonka otsikko on ”Päästöoikeuksien koko yhteisön lukumäärän tarkistaminen”, sanamuoto on seuraava:

”1. Yhteisön järjestelmään 24 artiklan 1 kohdan mukaisesti kaudella 2008–2012 osallistuneille laitoksille 1 päivästä tammikuuta 2013 alkaen myönnettävien päästöoikeuksien lukumäärää tarkistetaan siten, että siinä otetaan huomioon näille laitoksille niiden yhteisön järjestelmään kuulumisen aikana myönnettyjen päästöoikeuksien vuotuinen keskimäärä tarkistettuna 9 artiklassa tarkoitetulla lineaarisella määrällä.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden liitteessä I lueteltua toimintaa harjoittavien laitosten toiminnanharjoittajat, jotka on sisällytetty yhteisön järjestelmään vasta vuodesta 2013, toimittavat toimivaltaiselle viranomaiselle asianmukaisesti perusteltuja ja riippumattomasti todennettuja päästötietoja, jotta ne voidaan ottaa huomioon mukautettaessa koko yhteisössä myönnettävien päästöoikeuksien määrää.

Nämä tiedot on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle 30 päivään huhtikuuta 2010 mennessä 14 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksyttyjen säännösten mukaisesti.

Jos toimitetut tiedot on asianmukaisesti perusteltu, toimivaltainen viranomainen ilmoittaa niistä komissiolle 30 päivään kesäkuuta 2010 mennessä, ja myönnettävien päästöoikeuksien määrää, joka on tarkistettu 9 artiklassa tarkoitetulla lineaarisella määrällä, tarkistetaan tämän mukaisesti. Toimivaltainen viranomainen voi muita kasvihuonekaasuja kuin hiilidioksidia päästävien laitosten osalta ilmoittaa pienemmän päästömäärän näillä laitoksilla olevien päästövähennysmahdollisuuksien mukaisesti.

3. Komissio julkaisee 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tarkistetut määrät 30 päivään syyskuuta 2010 mennessä.

_ _”

7 Saman direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on vuodesta 2013 huutokaupattava kaikki päästöoikeudet, joita ei myönnetä maksutta 10 a ja 10 c artiklan mukaisesti. Komissio määrittää ja julkistaa arvion huutokaupattavien päästöoikeuksien määrästä 31 päivään joulukuuta 2010 mennessä.”

8 Direktiivin 2003/87 10 a artikla, jonka otsikko on ”Yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevat yhteisön laajuiset siirtymäsäännökset”, kuuluu seuraavasti:

”1. Komissio hyväksyy viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2010 jäljempänä 4, 5, 7 ja 12 kohdassa tarkoitettujen päästöoikeuksien jakamista koskevia yhteisön laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä, mukaan lukien 19 kohdan yhdenmukaistettua soveltamista varten tarpeelliset säännökset.

Nämä toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa tämän direktiivin muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä, hyväksytään 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuilla toimenpiteillä on siinä määrin kuin se on toteutettavissa määriteltävä yhteisön laajuiset ennakolta asetetut vertailuarvot sen varmistamiseksi, että oikeudet 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. Maksuttomia päästöoikeuksia ei saa jakaa sähköntuotannolle lukuun ottamatta tapauksia, jotka kuuluvat 10 c artiklan soveltamisalaan, ja prosessikaasuista tuotettua sähköä.

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.

Määritellessään periaatteita yksittäisiä toimialoja ja toimialojen osia koskevien ennakolta asetettujen vertailuarvojen asettamista varten komissio kuulee asianomaisia sidosryhmiä, mukaan lukien kyseisten toimialojen ja toimialojen osien edustajat.

Jos yhteisö hyväksyy kansainvälisen ilmastonmuutossopimuksen, joka johtaa kasvihuonekaasupäästöjen yhteisön vähennysten kanssa vertailukelpoisiin pakollisiin vähennyksiin, komissio tarkastelee edellä tarkoitettuja toimenpiteitä uudelleen varmistaakseen, että päästöoikeuksia jaetaan maksutta ainoastaan, jos se on tämän sopimuksen mukaisesti täysin perusteltua.

2. 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 2007–2008. Komissio kuulee asianomaisia sidosryhmiä, mukaan lukien kyseisten toimialojen ja toimialojen osien edustajat.

Jäljempänä olevien 14 ja 15 artiklan mukaisesti annettavissa asetuksissa säädetään tuotantoon sidoksissa olevien kasvihuonekaasupäästöjen seurantaa, raportointia ja todentamista koskevat säännöt ennakolta asetettavien vertailuarvojen määrittämiseksi.

3. Ellei 4 ja 8 kohdasta muuta johdu, ja sen estämättä, mitä 10 c artiklassa säädetään, päästöoikeuksia ei jaeta maksutta sähköntuottajille eikä hiilidioksidin talteenottolaitoksille, sen kuljetusputkistoille tai varastointipaikoille.

4. Kaukolämpöä ja direktiivissä 2004/8/EY määritellyllä tehokkaalla yhteistuotannolla taloudellisesti perusteltavissa olevaan kysyntään vastaamiseksi tapahtuvaa lämmön tai jäähdytyksen tuotantoa varten jaetaan päästöoikeuksia maksutta. Näille laitoksille tällaisen lämmöntuotannon osalta jaettavaa kokonaismäärää tarkistetaan vuoden 2013 jälkeen vuosittain 9 artiklassa tarkoitetulla lineaarisella määrällä.

5. Päästöoikeuksien vuosittainen enimmäismäärä, jonka perusteella lasketaan päästöoikeudet muille kuin 3 kohdan soveltamisalaan kuuluville laitoksille, jotka eivät ole uusia osallistujia, ei saa olla suurempi kuin seuraavien yhteismäärä:

a) koko yhteisön vuotuinen kokonaismäärä, sellaisena kuin se määritellään 9 artiklan nojalla, kerrottuna niiden laitosten päästöjen osuudella, jotka eivät kuulu 3 kohdan soveltamisalaan, niistä laitoksista peräisin olevien keskimääräisestä kaudella 2005–2007 todennettujen päästöjen kokonaismäärästä, joita yhteisön järjestelmä koskee kautena 2008–2012, ja

b) niiden laitosten vuotuisten keskimääräisten todennettujen päästöjen kokonaismäärä kautena 2005–2007, jotka ovat kuuluneet yhteisön järjestelmään vasta vuodesta 2013 ja jotka eivät kuulu 3 kohdan soveltamisalaan, tarkistettuna 9 artiklassa tarkoitetulla lineaarisella vähennyksellä.

Tarvittaessa on käytettävä [korjauskerrointa].

– –

7. Viisi prosenttia 9 ja 9 a artiklan mukaisesti kaudeksi 2013–2020 määritellystä päästöoikeuksien koko yhteisön määrästä varataan uusille osallistujille enimmäismääränä, joka voidaan jakaa uusille osallistujille tämän artiklan 1 kohdan nojalla annettujen sääntöjen mukaisesti. – –

Jaettavia määriä tarkistetaan 9 artiklassa tarkoitetulla lineaarisella määrällä.

Päästöoikeuksia ei saa jakaa maksutta uusien osallistujien sähköntuotannolle.

– –

11. Jollei 10 b artiklasta muuta johdu, tämän artiklan 4–7 kohdan mukaisesti maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä vuonna 2013 on 80 prosenttia 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.

– –”

9 Direktiivin 2003/87 11 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaisten viranomaisten on vuosittain helmikuun 28 päivään mennessä jaettava kyseisenä vuonna jaettavat päästöoikeudet, jotka on laskettu 10, 10 a ja 10 c artiklan mukaisesti.”

10 Direktiivin 23 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 5 a artiklan 1–4 kohtaa sekä 7 artiklaa ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset.”

Direktiivi 2009/29/EY

11 Direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/29/EY (EUVL L 140, s. 63) johdanto-osan 3, 5, 13, 14, 19 ja 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Maaliskuussa 2007 kokoontunut Eurooppa-neuvosto sitoutui selkeästi vähentämään yhteisön kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2020 mennessä vähintään 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta ja 30 prosenttia siinä tapauksessa, että muut kehittyneet maat sitoutuvat vastaaviin päästövähennyksiin ja että taloudellisesti edistyneemmät kehitysmaat sitoutuvat osallistumaan pyrkimyksiin riittävässä määrin vastuidensa ja valmiuksiensa mukaisesti. Vuoteen 2050 mennessä kasvihuonekaasupäästöjä olisi vähennettävä vähintään 50 prosentilla vuoteen 1990 verrattuna. – –

– –

(5) Edellä tarkoitettujen pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamisen edistämiseksi olisi tehtävä ennakoiva suunnitelma yhteisön järjestelmään kuuluvien laitosten päästöjen vähentämiseksi. Jotta yhteisön sitoumus kasvihuonekaasujen vähentämisestä vähintään 20 prosentilla vuoteen 1990 verrattuna voitaisiin saavuttaa kustannustehokkaasti, mainituille laitoksille jaettavien päästöoikeuksien määrän olisi vuoteen 2020 mennessä oltava 21 prosenttia pienempi kuin niiden vuoden 2005 päästöjen määrä.

– –

(13) Jotta voidaan varmistaa, että päästökauppajärjestelmällä saavutetaan ajan mittaan asteittaisia ja ennakoitavia päästövähennyksiä, koko yhteisön päästöoikeuksien määrää kauden 2008–2012 puolivälistä laskettuna olisi vähennettävä lineaarisesti siten, että vuotuinen päästöoikeuksien vähennys on 1,74 prosenttia oikeuksista, jotka jäsenvaltiot ovat jakaneet jäsenvaltioiden kansallisista jakosuunnitelmista kaudeksi 2008–2012 tehtyjen komission päätösten mukaisesti. Tällä tavoin yhteisön järjestelmällä voidaan kustannustehokkaasti auttaa toteuttamaan yhteisön sitoumus päästöjen vähintään 20 prosentin kokonaisvähennyksestä vuoteen 2020 mennessä.

(14) – – Kun kauden 2008–2012 päästöoikeudet on jaettu, komissio julkistaa koko yhteisön päästöoikeuksien määrän. Koko yhteisön päästöoikeuksien määrää olisi tarkistettava niiden laitosten osalta, jotka osallistuvat tai jotka eivät osallistu yhteisön järjestelmään kaudella 2008–2012 tai vuodesta 2013 eteenpäin.

– –

(19) Edellä esitetyn vuoksi kaikkien päästöoikeuksien huutokaupan olisi vuodesta 2013 oltava vakiokäytäntö sähköntuotannon osalta, koska sillä on mahdollisuus siirtää kasvavat hiilidioksidikustannukset hintoihin. Maksutta jaettavia päästöoikeuksia ei olisi annettava hiilidioksidin talteenottoon ja varastointiin, koska tähän kannustetaan sillä, että varastoituihin päästöihin liittyviä oikeuksia ei tarvitse palauttaa. – –

– –

(21) Muiden yhteisön järjestelmään kuuluvien alojen osalta olisi perustettava siirtymäjärjestely, jonka mukaan 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.

Tämän jälkeen maksutta jaettavien päästöoikeuksien olisi vähennyttävä vuosittain samansuuruisella määrällä siten, että vuonna 2020 jaetaan maksutta 30 prosenttia ja että oikeuksien jakaminen maksutta pyritään lopettamaan kokonaan vuonna 2027.”

Päätös 2011/278

12 Päätöksen 2011/278 johdanto-osan 21 ja 32 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(21) Kun kahden tai useamman laitoksen välillä vaihdetaan mitattavissa olevaa lämpöä, päästöoikeuksien maksuttoman jakamisen pitäisi perustua laitoksen lämmönkulutukseen ja siinä pitäisi ottaa huomioon hiilivuodon riski. Jotta siis varmistetaan, ettei jaettavien päästöoikeuksien määrä riipu lämmönjakelurakenteesta, päästöoikeudet pitäisi jakaa lämmön käyttäjälle.

– –

(32) Tuotteiden vertailuarvoissa on myös asianmukaista ottaa huomioon jätekaasujen energian tehokas talteenotto ja niiden käyttöön liittyvät päästöt. Tätä varten vertailuarvojen määrittämiseksi tuotteille, joiden tuotannossa syntyy prosessikaasuja, näiden jätekaasujen hiilipitoisuus on otettu laajalti huomioon. Kun jätekaasuja viedään tuotantoprosessista asiaankuuluvan tuotteen vertailuarvon järjestelmän rajojen ulkopuolella ja poltetaan lämmön tuottamiseksi liitteessä I määritellyn, vertailuarvon piiriin kuuluvan prosessin järjestelmän rajojen ulkopuolella, tähän liittyvät päästöt pitäisi ottaa huomioon jakamalla lisää päästöoikeuksia lämmön tai polttoaineen vertailuarvon pohjalta. Koska yleisen periaatteen mukaan sähköntuotannolle ei pitäisi jakaa maksutta päästöoikeuksia kilpailun kohtuuttoman vääristymisen välttämiseksi teollisuuslaitoksille toimitettavan sähkön markkinoilla ja kun otetaan huomioon sähköön sisältyvä hiilen hinta, on asianmukaista, että kun jätekaasuja viedään asiaankuuluvan vertailuarvon järjestelmän rajojen ulkopuolisesta tuotantoprosessista ja poltetaan sähkön tuottamiseksi, asiaankuuluvan tuotteen vertailuarvossa huomioon otetun prosessikaasun sisältämän hiilen lisäksi ei jaeta ylimääräisiä päästöoikeuksia.”

13 Päätöksen 2011/278 10 artikla kuuluu seuraavasti:

”– –

2. Tämän laskelman tekemistä varten jäsenvaltioiden on ensin määritettävä erikseen kullekin laitoksen osalle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen määrä seuraavasti:

a) kunkin tuotteen vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan osalta tiettynä vuotena maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen määrän on vastattava liitteessä I vahvistettua tämän tuotteen vertailuarvoa kerrottuna asiaankuuluvalla tuotteeseen liittyvällä historiallisella tuotantotasolla;

b) sekä:
   i) kunkin lämmön vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan kohdalla tiettynä vuotena maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen määrän on vastattava liitteessä I mitattavissa olevan lämmön osalta vahvistettua lämmön vertailuarvoa kerrottuna lämpöön liittyvällä historiallisella tuotantotasolla mitattavissa olevan lämmön kulutuksen osalta;
   ii) polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan kohdalla tiettynä vuotena maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen määrän on vastattava liitteessä I vahvistettua polttoaineen vertailuarvoa kerrottuna polttoaineeseen liittyvällä historiallisella tuotantotasolla kulutetun polttoaineen osalta;

iii) prosessipäästöjen piiriin kuuluvan laitoksen osan kohdalla tiettynä vuotena maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen määrän on vastattava prosessiin liittyvää historiallista tuotantotasoa kerrottuna luvulla 0,9700.

– –

9. Päästöoikeuksien lopullinen vuotuinen kokonaismäärä, joka jaetaan maksutta kullekin vakiintuneelle laitokselle, lukuun ottamatta direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja laitoksia, on 7 kohdan mukaisesti määritettävä kullekin laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen kokonaismäärä kerrottuna [korjauskertoimella], joka määritetään 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Päästöoikeuksien lopullinen vuotuinen kokonaismäärä, joka jaetaan maksutta laitoksille, jotka kuuluvat direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan ja joille voidaan jakaa maksutta päästöoikeuksia, vastaa kullekin laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista, 7 kohdan mukaisesti määritettävää kokonaismäärää tarkistettuna direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla lineaarisella kertoimella, käyttäen vertailukohtana kyseiselle laitokselle maksutta vuodeksi 2013 jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista kokonaismäärää.”

14 Päätöksen 2011/278 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Direktiivin [2003/87] 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle 30 päivään syyskuuta 2011 mennessä luettelo alueellaan olevista direktiivin [2003/87] soveltamisalaan kuuluvista laitoksista, mukaan luettuina 5 artiklan mukaisesti määritetyt laitokset, käyttäen komission laatimaa sähköistä lomaketta.

– –

3. Saatuaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetun luettelon komissio arvioi kutakin luetteloon sisällytettyä laitosta ja siihen liittyvää maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa kokonaismäärää.

Saatuaan kaikkien jäsenvaltioiden ilmoituksen vuosina 2013–2020 maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavasta vuotuisesta kokonaismäärästä komissio määrittelee direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitetun [korjauskertoimen]. Se määritetään vertaamalla sellaisten päästöoikeuksien alustavien kokonaismäärien summaa, jotka jaetaan kaudella 2013–2020 vuosittain maksutta laitoksille, jotka eivät tuota sähköä, soveltamatta liitteessä VI tarkoitettuja kertoimia, päästöoikeuksien vuosittaiseen määrään, joka lasketaan direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 5 kohdan mukaisesti laitoksille, jotka eivät ole sähköntuottajia eivätkä uusia osallistujia, ottaen huomioon asiaankuuluvan osuuden koko unionin vuotuisesta kokonaismäärästä, siten kuin se määritetään kyseisen direktiivin 9 artiklan mukaisesti, sekä asiaankuuluvan päästömäärän, joka sisällytetään vain unionin järjestelmään vuodesta 2013 alkaen.

4. Ellei komissio hylkää laitoksen mainitsemista luettelossa, mukaan luettuna sille maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista kokonaismäärää, kyseinen jäsenvaltio määrittelee kaudella 2013–2020 vuosittain maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisen vuotuisen määrän tämän päätöksen 10 artiklan 9 kohdan mukaisesti.

– –”

Päätös 2013/448

15 Päätöksen 2013/448 johdanto-osan 22, 23 ja 25 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(22) Direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 5 kohdassa rajoitetaan päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää, joka on perusta maksutta jaettavien päästöoikeuksien laskemiselle muille kuin direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluville laitoksille. Enimmäismäärää rajoitetaan direktiivin [2003/87] 10 a kohdan 5 kohdan a ja b alakohdassa mainitulla kahdella tekijällä. Komissio on määrittänyt ne käyttäen perusteena direktiivin [2003/87] 9 ja 9 a artiklan mukaisesti määritettyjä määriä, unionin rekisterissä julkisesti saatavilla olevia tietoja ja jäsenvaltioiden toimittamia tietoja. Erityisesti on otettu huomioon sähköntuottajien ja muiden laitosten, joille ei direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 3 kohdan nojalla voida jakaa maksutta päästöoikeuksia, päästöjen osuus, sekä todennetut päästöt kaudella 2005–2007 laitoksista, jotka ovat kuuluneet EU:n päästökauppajärjestelmään vasta vuodesta 2013 alkaen, mikäli nämä tiedot ovat käytettävissä, ottaen huomioon tuoreimmat tieteelliset tiedot kasvihuonekaasujen lämmitysvaikutuksesta.

(23) Direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 5 kohdassa asetettua enimmäismäärää ei voida ylittää, ja tämä varmistetaan soveltamalla [korjauskerrointa], jolla tarvittaessa vähennetään yhdenmukaisella tavalla maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää kaikilta laitoksilta, joille päästöoikeuksia voidaan jakaa maksutta. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon tämä kerroin päättäessään alustavan jaon perusteista ja tämä päätös päättäessään laitoksille jaettavien päästöoikeuksien lopullisista vuosittaisista määristä. Päätöksen [2011/278] 15 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että komissio määrittää [korjauskertoimen]. Se määritetään vertaamalla jäsenvaltioiden toimittamaa maksutta jaettavien päästöoikeuksien vuosittaisten alustavien kokonaismäärien summaa 10 a artiklan 5 kohdan perusteella asetettuun enimmäismäärään tavalla, joka esitetään päätöksen [2011/278] 15 artiklan 3 kohdassa.

– –

(25) Direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 5 kohdassa asetettu päästöoikeuksien enimmäismäärä vuonna 2013 on 809 315 756. Tämän enimmäismäärän johtamiseksi komissio keräsi ensiksi jäsenvaltioilta ja ETA:n EFTA-valtioilta tiedot siitä, voidaanko laitoksia pitää sähköntuottajana tai muuna direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvana laitoksena. Tämän jälkeen komissio määritti, mikä oli vuosina 2005–2007 päästöjen osuus niistä laitoksista, jotka eivät kuuluneet tämän säännöksen soveltamisalaan, mutta jotka kuuluivat EU:n päästökauppajärjestelmään kaudella 2008–2012. Tämän jälkeen komissio sovelsi tätä 34,78289436 prosentin osuutta direktiivin [2003/87] 9 artiklan perusteella määritettyyn määrään (1 976 784 044 päästöoikeutta). Tämän laskennan seurauksena komissio lisäsi 121 733 050 päästöoikeutta. Tämä perustui kaudella 2005–2007 todennettuihin keskimääräisiin vuosittaisiin päästöihin niistä laitoksista, jotka kuuluvat EU:n päästökauppajärjestelmän tarkistetun soveltamisalan piiriin vuodesta 2013 alkaen. Tämän osalta komissio käytti jäsenvaltioiden ja ETA:n EFTA-valtioiden toimittamia tietoja päästökaton mukauttamiseen. Tapauksissa, joissa käytettävissä ei ollut kauden 2005–2007 todennettuja vuosittaisia päästöjä, komissio ekstrapoloi mahdollisuuksien mukaan relevantit päästöluvut myöhempien vuosien todennetuista päästöistä soveltamalla 1,74 prosentin kerrointa käänteiseen suuntaan. Komissio pyysi ja sai tätä koskevia tietoja jäsenvaltioiden viranomaisilta. Tämän päätöksen liitteessä II vahvistettu vuosittainen [korjauskerroin] saadaan vertaamalla direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 5 kohdassa asetettua enimmäismäärää maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavien vuotuisten määrien summaan siten, ettei sovelleta päätöksen [2011/278] liitteessä VI esitettyjä kertoimia.”

16 Päätöksen 2013/448 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettu ja päätöksen [2011/278] 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti määritetty [korjauskerroin] esitetään tämän päätöksen liitteessä II.”

17 Päätöksen 2013/448 liitteessä II todetaan seuraavaa:

”Vuosi	Monialainen korjauskerroin
2013	94,272151 %
2014	92,634731 %
2015	90,978052 %
2016	89,304105 %
2017	87,612124 %
2018	85,903685 %
2019	84,173950 %
2020	82,438204 %”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asiat C-191/14 ja C-192/14

18 Borealis Polyolefine GmbH (jäljempänä Borealis) ja OMV Refining & Marketing GmbH (jäljempänä OMV) ovat oikeutettuja saamaan maksuttomia päästöoikeuksia vuosille 2013–2020. Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (liittovaltion maatalous-, metsätalous-, ympäristö- ja vesitalousministeri) määritti tekemillään päätöksillä korjauskerrointa soveltaen Borealikselle ja OMV:lle asianomaiselle ajanjaksolle jaettavien päästöoikeuksien lopullisen määrän.

19 Borealis on nostanut asiassa C-191/14 ja OMV asiassa C-192/14 kanteen edellä mainituista päätöksistä Landesverwaltungsgericht Niederösterreichissa (Ala-Itävallan osavaltion alueellinen hallintotuomioistuin). Kanteidensa tueksi ne väittävät muun muassa, että päätökset 2011/278 ja 2013/448 ovat osittain pätemättömiä. Päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdalla, jossa täsmennetään korjauskertoimen laskemista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, ja päätöksen 2013/448 4 artiklalla, jolla komissio vahvisti kyseisen kertoimen, muutetaan Borealiksen ja OMV:n mukaan direktiivin 2003/87 keskeisiä osia ja muun muassa sen 10 a artiklan 5 kohtaa. Kaksi ensin mainittua säännöstä ovat niiden mukaan näin ollen lainvastaisia, samoin kuin kansalliset säännökset, joissa kyseistä kerrointa sovelletaan.

20 Tässä tilanteessa Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Ala-Itävallan osavaltion alueellinen hallintotuomioistuin) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan kanssa sen takia, että siinä jätetään 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan a ja b alakohdan mukaisen laskentaperusteen ulkopuolelle prosessikaasuista aiheutuvat päästöt, jotka syntyvät laitoksista, jotka kuuluvat direktiivin 2003/87 liitteen I alaan, ja sellaisesta lämmöstä aiheutuvat päästöt, jota direktiivin 2003/87/EU liitteen I alaan kuuluvat laitokset käyttävät ja joka on peräisin yhteistuotantolaitoksista, joiden osalta päästöoikeuksien maksuton jakaminen on sallittua direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 ja 4 kohdan ja päätöksen 2011/278 mukaisesti?

2) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87 3 artiklan e ja u alakohdan kanssa – joko sellaisenaan ja/tai yhdessä direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan kanssa – sen takia, että siinä säädetään, että hiilidioksidipäästöt, jotka aiheutuvat prosessikaasuista, jotka ovat peräisin direktiivin 2003/87 liitteen I alaan kuuluvista laitoksista, ja lämmöstä, jota direktiivin 2003/87 liitteen I alaan kuuluvat laitokset käyttävät ja joka on peräisin yhteistuotantolaitoksista, ovat 'sähköntuottajilta' peräisin olevia päästöjä?

3) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87 tavoitteiden kanssa sen takia, että sillä luodaan epätasapaino sulkemalla 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan a ja b alakohdan mukaisen laskentaperusteen ulkopuolelle päästöt, jotka aiheutuvat prosessikaasujen polttamisesta ja yhteistuotannolla tuotetusta lämmöstä, vaikka kyseiset päästöt oikeuttavat direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 ja 4 kohdan ja päätöksen 2011/278 mukaan päästöoikeuksien maksuttomaan jakamiseen?

4) Onko päätös 2011/278 pätemätön ja ristiriidassa SEUT 290 artiklan ja direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan kanssa sen takia, että kyseisen päätöksen 15 artiklan 3 kohdalla muutetaan direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan a ja b alakohtaa siten, että viittaus 'laitoksiin, jotka eivät kuulu 3 kohdan soveltamisalaan' korvataan viittauksella 'laitoksiin, jotka eivät tuota sähköä'?

5) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87 23 artiklan 3 kohdan kanssa sen takia, ettei kyseistä päätöstä ole annettu [menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 annetun] neuvoston päätöksen 1999/468/EY [EYVL L 184, s. 23] 5 a artiklassa ja [yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16.2.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksen (EU) N:o 182/2011 [EUVL L 55, s. 13] 12 artiklassa tarkoitetussa valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä?

6) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan [jäljempänä perusoikeuskirja] 17 artiklaa tulkittava siten, että siinä suljetaan pois päästöoikeuksien maksuttoman jakamisen poissulkeminen virheellisesti lasketun [korjauskertoimen] perusteella?

7) Onko direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohtaa – sellaisenaan ja/tai yhdessä päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan kanssa – tulkittava siten, että siinä suljetaan pois sellaisen kansallisen oikeussäännön soveltaminen, jossa säädetään virheellisesti lasketun [korjauskertoimen], sellaisena kuin kyseinen kerroin on määritelty päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja sen liitteessä II, soveltamisesta päästöoikeuksien maksuttomaan jakamiseen tietyssä jäsenvaltiossa?

8) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 5 kohdan kanssa sen takia, että se kattaa yksinomaan päästöt, jotka ovat peräisin laitoksista, jotka ovat kuuluneet yhteisön järjestelmään vuodesta 2008 alkaen, eli että siinä suljetaan pois sellaisiin toimintoihin liittyvät päästöt, jotka kuuluvat yhteisön järjestelmään vuodesta 2008 alkaen (direktiivin 2003/87 muutetussa liitteessä I), silloin, kun kyseiset toiminnot ovat tapahtuneet laitoksissa, jotka kuuluivat jo yhteisön järjestelmään ennen vuotta 2008?

9) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan kanssa sen takia, että se kattaa yksinomaan päästöt, jotka ovat peräisin laitoksista, jotka ovat kuuluneet yhteisön järjestelmään vuodesta 2013 alkaen, eli että siinä suljetaan pois sellaisiin toimintoihin liittyvät päästöt, jotka kuuluvat yhteisön järjestelmään vuodesta 2013 alkaen (direktiivin 2003/87 muutetussa liitteessä I), silloin, kun kyseiset toiminnot ovat tapahtuneet laitoksissa, jotka kuuluivat jo yhteisön järjestelmään ennen vuotta 2013?"

Asia C-295/14

21 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (infrastruktuuri- ja ympäristöministeriön valtiosihteeri) jakoi 2.7.2012 tekemällään alustavalla päätöksellä eri yrityksille maksuttomia päästöoikeuksia ajanjaksolle 2012–2020. Hän muutti kyseistä päätöstä 29.10.2013 tekemällään päätöksellä soveltamalla direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettua korjauskerrointa.

22 Viimeksi mainitusta päätöksestä on nostettu kumoamiskanne Raad van Statessa (ylin hallintotuomioistuin). Kanteensa tueksi pääasian kantajat asiassa C-295/14 väittävät muun muassa, että päätös 2013/448 on lainvastainen, koska siinä vahvistetaan korjauskerroin ottamatta huomioon direktiiviin 2003/87 perustuvia vaatimuksia. Ne riitauttavat niin ikään päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan, jossa täsmennetään säännöt, jotka koskevat korjauskertoimen määrittämistä ja joista säädetään saman direktiivin 10 a artiklan 5 kohdassa, pätevyyden.

23 Raad van State (ylin hallintotuomioistuin) katsoo, että tietyt pääasian kantajien asiassa C-295/14 päätösten 2013/448 ja 2011/278 pätevyyden riitauttamiseksi esittämät argumentit voivat olla perusteltuja. Se muistuttaa kuitenkin, että tuomiosta TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) ilmenee, että yksityinen ei voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa komission päätöksen lainvastaisuuteen tilanteessa, jossa se olisi voinut aivan varmasti vaatia unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan kyseisen päätöksen. Käsiteltävässä asiassa ei sen mukaan voida sulkea pois sitä, että asia koskee pääasian kantajia erikseen, koska ne kuuluvat talouden toimijoiden rajoitettuun piiriin.

24 Pääasian osalta Raad van State (ylin hallintotuomioistuin) pohtii sitä, onko päätös 2013/448 direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa tarkoitettu täytäntöönpanotoimenpide, joka olisi pitänyt toteuttaa kyseisen direktiivin 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn mukaisesti. Kyseinen tuomioistuin toteaa kuitenkin, ettei se sulje pois sitä, että päätöksen 2011/278, joka annettiin kyseisen menettelyn mukaisesti, 15 artiklan 3 kohta voisi olla päätöksen 2013/448 oikeusperusta.

25 Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan tulkinnasta Raad van State (ylin hallintotuomioistuin) katsoo, ettei voida sulkea pois sitä, että kyseisessä säännöksessä edellytetään sellaisten päästöjen huomioimista korjauskerrointa määritettäessä, jotka liittyvät yhtäältä sähköntuotantoon prosessikaasujen avulla ja toisaalta yhteistuotannolla tuotettuun lämpöön. Kyseinen säännös on sen mukaan mahdollisesti esteenä päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdalle ja näin ollen päätöksen 2013/448 4 artiklalle. Kyseisestä 15 artiklan 3 kohdasta nimittäin ilmenee, että yksinomaan laitosten, jotka eivät tuota sähköä, päästöt otetaan huomioon korjauskertoimen määrittämiseksi.

26 Raad van State (ylin hallintotuomioistuin) katsoo lisäksi, että niiden päästöoikeuksien enimmäismäärän määrittäminen, jotka voidaan jakaa vuosittain maksutta vuodesta 2013 lähtien, voi olla ristiriidassa direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan kanssa. Kyseinen tuomioistuin on kuitenkin päättänyt olla esittämättä tätä koskevaa ennakkoratkaisukysymystä. Se nimittäin katsoo, että Alankomaiden kuningaskunta on toimittanut komissiolle kaikki tarvittavat tiedot kyseisen määrän laskemiseksi. Edellä mainitusta säännöksestä – tarkasteltuna yhdessä direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan kanssa – ilmenee sen mukaan, että se koskee yksinomaan sellaisten laitosten päästöjä, joihin on sovellettu päästökauppajärjestelmää vuodesta 2013. Pääasian kantajat katsovat puolestaan, että sellaisissa laitoksissa synnytetyillä päästöillä, jotka kuuluivat jo ennen kyseistä päivämäärää päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan, on merkitystä niiden päästöoikeuksien enimmäismäärän määrittämiseksi, jotka voidaan jakaa maksutta.

27 Raad van Staten (ylin hallintotuomioistuin) mukaan päätös 2013/448 voi olla lainvastainen myös siksi, että komissiolle direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan toisen alakohdan – tarkasteltuna yhdessä kyseisen direktiivin 14 artiklan 1 kohdan kanssa – mukaisesti toimitettuja tietoja ei ole kerätty direktiivissä 2003/87 tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista 21.6.2012 annetun komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 (EUVL L 181, s. 30) mukaisesti.

28 Siitä, onko päätös 2013/448 riittävästi perusteltu, Raad van State (ylin hallintotuomioistuin) katsoo yhtäältä, että kyseinen päätös ei sisällä kaikkia merkityksellisiä tekijöitä korjauskertoimen laskemiseksi, ja toisaalta, että pääasian kantajat asiassa C-295/14 eivät kyenneet saamaan selville kaikkia asian kannalta merkityksellisiä tietoja.

29 Tässä tilanteessa Raad van State (ylin hallintotuomioistuin) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko SEUT 263 artiklan neljättä kohtaa tulkittava siten, että niiden laitosten toiminnanharjoittajat, joihin sovellettiin vuodesta 2013 lähtien direktiivin 2003/87 päästökauppasäännöksiä, lukuun ottamatta kyseisen direktiivin 10 a artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen laitosten toiminnanharjoittajia sekä uusia osallistujia, olisivat epäilemättä voineet vaatia unionin yleiseltä tuomioistuimelta päätöksen 2013/448 kumoamista, siltä osin kuin siinä määritetään [korjauskerroin]?

2) Onko päätös 2013/448, siltä osin kuin siinä määritetään [korjauskerroin], pätemätön, koska päätöstä ei tehty direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan mukaista valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen?

3) Onko päätöksen 2011/278 15 artikla direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan vastainen, koska ensin mainittu artikla estää sen, että [korjauskerrointa] määritettäessä otetaan huomioon sähköntuottajien päästöt? Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitä seurauksia kyseisestä ristiriidasta on päätökselle 2013/448?

4) Onko päätös 2013/448, siltä osin kuin siinä määritetään [korjauskerroin], pätemätön, koska päätös perustuu osittain tietoihin, jotka on toimitettu direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan täytäntöön panemiseksi, ilman että kyseisessä kohdassa tarkoitettuja 14 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksyttyjä säännöksiä oli vahvistettu?

5) Onko päätös 2013/448, siltä osin kuin siinä määritetään [korjauskerroin], erityisesti SEUT 296 artiklan tai perusoikeuskirjan 41 artiklan vastainen, koska korjauskertoimen laskennan kannalta ratkaisevat päästömäärät ja päästöoikeudet ilmoitetaan päätöksessä vain osittain?

6) Onko päätös 2013/448, siltä osin kuin siinä määritetään [korjauskerroin], erityisesti SEUT 296 artiklan tai perusoikeuskirjan 41 artiklan vastainen, koska kyseinen korjauskerroin määritetään sellaisten tietojen pohjalta, joihin päästökauppaan osallistuvien laitosten toiminnanharjoittajat eivät ole voineet tutustua?”

Asiat C-389/14 ja C-391/14–C-393/14

30 Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin) on nostettu useita kanteita, jotka koskevat muun muassa Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoton (direktiivin 2003/87/EY hallinnoimisesta ja Kioton pöytäkirjan mukaisten hanketoimintojen hallinnoimisen tukemisesta vastaava kansallinen komitea) päätöksen 2013/448 soveltamiseksi tekemien päätösten nro 29/2013, nro 10/2014 ja nro 16/2014 pätevyyttä.

31 Kyseisessä tuomioistuimessa väitetään lähinnä, että direktiivin 2003/87 hallinnoimisesta ja Kioton pöytäkirjan mukaisten hanketoimintojen hallinnoimisen tukemisesta vastaavan kansallisen komitean edellä mainitut päätökset ovat lainvastaisia, koska niissä sovelletaan korjauskerrointa, joka ei itse ole kyseisen direktiivin 10 a artiklan 5 kohdan mukainen.

32 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin) katsoo tästä, että päätöksen 2013/448 antamalla komissio muutti direktiivin 2003/87 keskeisiä osia. Se toteaa, että kyseisen direktiivin 10 a artiklan 5 kohdan nojalla korjauskerroin on määritettävä huomioiden niiden laitosten päästöt, jotka eivät kuulu kyseisen 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan. Viittauksesta viimeksi mainittuun säännökseen ilmenee kyseisen tuomioistuimen mukaan, että kyseisen kertoimen määrittämiseksi komission olisi pitänyt ottaa huomioon kaikesta siitä toiminnasta aiheutuneet päästöt, joita se ei koske. Tilanne on sen mukaan tämä silloin, kun on kyse päästöistä, jotka liittyvät yhtäältä sähköntuotantoon prosessikaasujen avulla ja toisaalta yhteistuotannolla tuotettuun lämpöön. Komission lähestymistapa on sen mukaan luonut epäsymmetrisen suhteen niiden päästöjen, joita varten voidaan jakaa maksuttomia päästöoikeuksia, ja tosiasiallisesti jaettujen päästöoikeuksien välille. Tällainen epäsymmetria on sen mukaan direktiivin 2003/87 tavoitteiden, jotka ilmenevät muun muassa sen 10 a artiklasta, vastainen.

33 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin) katsoo myös, että korjauskertoimen soveltaminen voi horjuttaa toiminnanharjoittajien perusteltua luottamusta siihen, että niillä voi loppujen lopuksi olla käytössään ennen korjauskertoimen soveltamista alustavasti myönnetyt päästöoikeudet.

34 Päätöksen 2013/448 perustelut Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin) katsoo riittämättömiksi. Koska perusteluissa ei mainita komission konkreettisesti käyttämiä tietoja, niiden perusteella on mahdotonta ymmärtää syyt, joiden vuoksi on välttämätöntä soveltaa niin korkeaa korjauskerrointa kuin mikä siinä vahvistettiin.

35 Kyseisessä päätöksessä ei edellä mainitun tuomioistuimen mukaan myöskään oteta huomioon käsitteen ”polttolaitos” tulkinnan muutosta, joka tapahtui ensimmäisen päästökauppakauden (2005–2007) lopussa. Komissio toki täsmensi, että tiettyjen polttotoimintojen synnyttämiä päästöjä laitoksissa, joita tietyt jäsenvaltiot eivät olleet rinnastaneet ”polttolaitoksiin”, oli pidettävä polttolaitosten päästöinä ja ne oli otettava huomioon vuodesta 2008 lähtien. Kyseinen toimielin kuitenkin määritti korjauskertoimen yksinomaan niiden päästöjen mukaan, jotka oli rekisteröity riippumattomaan tapahtumalokiin vuosina 2005–2007 ja joihin eivät kuuluneet kyseisten laitosten päästöt.

36 Tribunale amministrativo regionale per il Lazion (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin) mukaan direktiivin 2003/87 soveltamisalan laajentaminen vuonna 2013 on myös sellaisen virheen taustalla, joka voi vaikuttaa päätöksen 2013/448 pätevyyteen. Kyseisen tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden kyseisen direktiivin 9 a artiklan 2 kohdan mukaisesti toimittamat tiedot, joita komissio käytti määrittääkseen saman direktiivin 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitetun summan, olivat nimittäin ristiriitaisia. Sen mukaan erityisesti Alankomaiden kuningaskunta toimitti komissiolle yksinomaan tiedot, jotka koskivat sellaisten laitosten päästöjä, jotka kuuluivat direktiivin 2003/87 soveltamisalaan vasta vuodesta 2013. Belgian kuningaskunta ja Ranskan tasavalta toimittivat kyseisten tietojen lisäksi niin ikään tietoja, jotka koskivat sellaisten laitosten päästöjä, jotka kuuluivat aikaisemmin direktiivin 2003/87 soveltamisalaan ja jotka aiheutuivat toiminnasta, joka otettiin kyseisen direktiivin soveltamisalaan vuodesta 2013 lähtien. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin) toteaa lisäksi, että päätöstä 2013/448 ei tehty direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa ja 23 artiklan 3 kohdassa säädetyn valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn mukaisesti, minkä vuoksi se saattaa olla pätemätön.

37 Tässä tilanteessa Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko päätös 2013/448 pätemätön siltä osin kuin siinä ei ole otettu huomioon maksutta myönnettävien päästöoikeuksien laskennassa prosessikaasun – tai terästeollisuuden prosessikaasujen – polttamisesta eikä yhteistuotannolla tuotetusta lämmöstä aiheutuvien päästöjen osuutta, millä rikotaan SEUT 290 artiklaa ja direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1, 4 ja 5 kohtaa, ylitetään kyseisellä direktiivillä myönnetyt valtuudet ja toimitaan direktiivin tavoitteiden (energiatehokkaampien tekniikoiden edistäminen sekä taloudellisen kehityksen ja työllisyyden turvaaminen) vastaisesti?

2) Onko päätös 2013/448 SEU 6 artiklan nojalla pätemätön siltä osin kuin se on ristiriidassa [Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun] ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) lisäpöytäkirjan 1 artiklan ja saman sopimuksen 17 artiklan kanssa, koska päätöksestä johtuu, että kantajayhtiöiden perusteltua luottamusta siihen, että niille alustavasti myönnetystä ja niille direktiivin säännösten nojalla kuuluvasta päästöoikeuksien määrästä koituva etu säilyy, on aiheettomasti loukattu, kun niiltä tällä tavoin evätään kyseiseen etuun sisältyvä taloudellinen hyöty?

3) Onko päätös 2013/448 pätemätön siltä osin kuin siinä määritellään [korjauskerroin], koska päätöstä ei ole asianmukaisesti perusteltu, joten se on SEUT 296 artiklan toisen kohdan ja perusoikeuskirjan 41 artiklan vastainen?

4) Onko päätös 2013/448 pätemätön siltä osin kuin siinä määritellään [korjauskerroin], koska päätös on direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ja SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen vastainen, minkä lisäksi sitä rasittaa tutkinnan puutteellisuus ja arvioinnin virheellisyys, koska maksutta myönnettävien päästöoikeuksien enimmäismäärän laskennassa ([korjauskertoimen] määrittämisen kannalta olennainen tieto) ei ole otettu huomioon polttolaitoksen käsitteeseen liittyvien tulkinnallisten muutosten vaikutuksia direktiivin 2003/87 täytäntöönpanon ensimmäisen (2005–2007) ja toisen vaiheen (2008–2012) välillä?

5) Onko päätös 2013/448 siltä osin kuin siinä määritellään [korjauskerroin] pätemätön direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ja 9 a artiklan 2 kohdan vastaisuuden vuoksi sekä tutkinnan puutteellisuuden ja arvioinnin virheellisyyden vuoksi, koska maksutta myönnettävien päästöoikeuksien enimmäismäärän laskenta ([korjauskertoimen] määrittämisen kannalta olennainen tieto) on suoritettu jäsenvaltioiden toimittamien keskenään ristiriitaisten tietojen perusteella, sillä tiedot perustuvat direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan erilaiseen tulkintaan?

6) Onko päätös 2013/448 pätemätön siltä osin kuin siinä määritellään [korjauskerroin] direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa ja 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen menettelyä koskevien säännösten vastaisesti?”

Asioiden yhdistäminen tuomion antamista varten

38 Koska kaikki kysymykset liittyvät toisiinsa, mikä vahvistettiin suullisessa käsittelyssä, käsiteltävänä olevat asiat on syytä yhdistää tuomion antamista varten unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 54 artiklan mukaisesti.

Suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskeva vaatimus

39 Julkisasiamiehen annettua ratkaisuehdotuksena 12.11.2015 BP Raffinaderij Rotterdam BV ym. vaativat unionin tuomioistuimen kirjaamoon 7.3.2016 jättämällään asiakirjalla menettelyn suullisen vaiheen aloittamista uudelleen. Vaatimuksensa tueksi kyseiset yritykset väittivät lähinnä, että kyseisessä ratkaisuehdotuksessa esitetty tulkinta direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan b alakohdasta on virheellinen.

40 On todettava, että unionin tuomioistuin voi työjärjestyksensä 83 artiklan perusteella julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta tai että asia olisi ratkaistava sellaisella perusteella, josta asianosaisilla tai Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitetuilla osapuolilla ei ole ollut tilaisuutta lausua (tuomio Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, 24 kohta).

41 Käsiteltävässä asiassa tilanne ei ole tämä. Muiden väliintulijoiden tavoin BP Raffinaderij Rotterdam BV ym. esittivät huomautuksissaan menettelyn kirjallisessa ja suullisessa vaiheessa argumenttinsa direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan b alakohdan tulkinnasta. Unionin tuomioistuin katsoo näin ollen julkisasiamiestä kuultuaan, että sillä on riittävästi tietoja asian ratkaisemiseksi ja että nyt käsiteltävää asiaa ei ole ratkaistava sellaisilla perusteilla, joista asianosaisilla ei olisi ollut tilaisuutta lausua.

42 Edellä esitetyn perusteella unionin tuomioistuin katsoo, ettei menettelyn suullista vaihetta ole syytä määrätä aloitettavaksi uudelleen.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

43 Ensimmäisellä kysymyksellään Raad van State (ylin hallintotuomioistuin) esittää epäilyjä siitä, voidaanko päätöksen 2013/448 pätevyyttä koskevat ennakkoratkaisupyynnöt ottaa tutkittaviksi, kun otetaan huomioon tuomioon TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) perustuva oikeuskäytäntö.

44 Alankomaiden hallitus katsoo lisäksi, että päätöksen 2013/448 4 artikla, jossa vahvistetaan korjauskerroin, koskee suoraan kasvihuonekaasupäästöjä tuottavia yrityksiä. Kyseinen kerroin merkitsee maksutta jaettavien päästöoikeuksien vähenemistä, eikä jäsenvaltioilla ole sen soveltamisen yhteydessä minkäänlaista harkintavaltaa. Kyseinen päätös koskee Alankomaiden hallituksen mukaan asianomaisia yrityksiä myös erikseen tuomiossa Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100) tarkoitetulla tavalla. Päästölupien haltijoina ne kuuluvat toimijoiden suljettuun piiriin. Kansalliset viranomaiset olivat tämän vuoksi jakaneet niille alustavasti päästöoikeuksia maksutta. Koska korjauskertoimen soveltaminen merkitsee kyseisten päästöoikeuksien vähenemistä, päätöksellä 2013/448 muutetaan kyseisten yritysten aiemmin saamia oikeuksia.

45 Alankomaiden hallitus väittää näin ollen, että koska pääasian kantajat eivät riitauttaneet päätöstä 2013/448 unionin yleisessä tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan mukaisesti, ne eivät voi kyseenalaistaa kyseisen päätöksen pätevyyttä välillisesti ennakkoratkaisupyynnön avulla.

46 Tästä on todettava, että yksityisen mahdollisuus vedota kansallisessa tuomioistuimessa, jonka käsiteltäväksi se on asian saattanut, unionin toimeen sisältyvien säännösten pätemättömyyteen edellyttää sitä, ettei kyseisellä asianosaisella ollut oikeutta nostaa SEUT 263 artiklan nojalla kannetta kyseisistä säännöksistä (ks. tuomio TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, 23 kohta ja tuomio Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, 28 kohta).

47 Samasta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että jotta tähän tutkimatta jättämiseen voitaisiin vedota, ei pidä olla mitään epäilyjä siitä, että kyseinen asianosainen voi nostaa tällaisen kumoamiskanteen.

48 Tässä yhteydessä on muistutettava, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”.

49 Heti aluksi on todettava, ettei edellä mainitun määräyksen ensimmäistä ja kolmatta osaa voida soveltaa. Yhtäältä on nimittäin todettava, että päätös 2013/448 on soveltamisalaltaan yleinen toimi, jonka adressaatteja ovat jäsenvaltiot, ja toisaalta, että jäsenvaltioiden on päätöksen 2011/278 15 artiklan 4 kohdan ja 10 artiklan 9 kohdan mukaisesti toteutettava SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä päätöksen 2013/448 4 artiklassa, tarkasteltuna yhdessä sen liitteen II kanssa, vahvistetun korjauskertoimen täytäntöönpanemiseksi.

50 Pääasian kantajat olisivat tämän vuoksi voineet nostaa kumoamiskanteen päätöksestä 2013/448 vain siinä tapauksessa, että kyseinen päätös olisi koskenut niitä suoraan ja erikseen.

51 SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätyn toisen edellytyksen eli sen osalta, että kyseisen toimen on koskettava kantajaa erikseen, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että muut henkilöt kuin päätöksen adressaatit voivat väittää, että päätös koskee niitä erikseen, ainoastaan, jos kyseinen päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä henkilöt erottuvat kaikista muista ja ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin adressaatti (tuomio Plaumann v. komissio, 25/62, EU:C:1963:17, 223 kohta ja tuomio T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio, C-456/13 P, EU:C:2015:284, 63 kohta).

52 Se, että on mahdollista jokseenkin tarkasti määrittää niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimenpidettä sovelletaan, tai jopa yksilöidä nämä oikeussubjektit, ei mitenkään merkitse sitä, että olisi katsottava, että toimenpide koskee näitä oikeussubjekteja erikseen, jos toimenpidettä sovelletaan siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella (tuomio Stichting Woonpunt ym. v. komissio, C-132/12 P, EU:C:2014:100, 58 kohta).

53 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että kun päätös vaikuttaa sellaiseen henkilöryhmään, jonka jäsenet olivat tiedossa tai yksilöitävissä toimen tekoajankohtana kyseisen ryhmän jäsenille ominaisten kriteerien perusteella, toimen voidaan katsoa koskevan niitä erikseen talouden toimijoiden rajoitettuun piiriin kuuluvina henkilöinä ja että näin voi olla muun muassa silloin, kun päätöksellä muutetaan kyseisen henkilön ennen sen antamista hankkimia oikeuksia (tuomio Stichting Woonpunt ym., v. komissio C-132/12 P, EU:C:2014:100, 59 kohta).

54 Käsiteltävässä asiassa on niin, että koska päätöksessä 2013/448 määritetään korjauskerroin, se vaikuttaa pääasian kantajiin niiden objektiivisen aseman, joka on se, että ne ovat kasvihuonekaasuja tuottavien laitosten toiminnanharjoittajia, vuoksi, eikä siinä oteta huomioon niiden yksittäistä tilannetta.

55 Sen vaikutuksena, että päätöksellä 2013/448 määritetään korjauskerroin, ei lisäksi itsessään ole kantajien ennen kyseisen päätöksen antamista saamien oikeuksien muuttaminen, koska maksuttomien päästöoikeuksien lopullinen myöntäminen edellyttää korjauskertoimen ennalta tapahtuvaa vahvistamista. Yhtäältä direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ja 11 artiklan 2 kohdan ja toisaalta

päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan ensimmäisen alakohdan yhdistettyjen säännösten perusteella on nimittäin niin, että jäsenvaltiot määrittävät kyseistä korjauskerrointa soveltaen maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisen kokonaismäärän.

56 Näitä päätöstä 2013/448 koskevia huomioita sovelletaan soveltuvin osin päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohtaan, jonka pätevyys on myös asetettu kyseenalaiseksi. Kyseisessä säännöksessä, joka on osoitettu samanaikaisesti jäsenvaltioille ja komissiolle, nimittäin lähinnä toistetaan direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa säädetyt yksityiskohtaiset säännöt korjauskertoimen määrittämiseksi.

57 Edellä esitetyn perusteella ei voida katsoa, että pääasian kantajien päätöksistä 2011/278 ja 2013/448 nostama, SEUT 263 artiklassa tarkoitettu suora kanne olisi varmasti otettu tutkittavaksi.

58 Tässä tilanteessa ennakkoratkaisupyynnöt on otettava tutkittaviksi siltä osin kuin ne koskevat sekä päätöksen 2013/448 että päätöksen 2011/278 pätevyyden tutkimista.

Päätöksen 2011/278 pätevyys

59 Ensimmäisellä, toisella, kolmannelle ja neljännellä kysymyksellä asioissa C-191/14 ja C-192/14, kolmannella kysymyksellä asiassa C-295/14 ja ensimmäisellä kysymyksellä asioissa C-389/14 ja C-391/14–C-393/14 ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet pyytävät unionin tuomioistuinta lausumaan lähinnä päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan pätevyydestä sikäli kuin kyseisessä säännöksessä suljetaan pois sähköntuottajien päästöjen huomioiminen määritettäessä direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettua päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää (jäljempänä päästöoikeuksien vuosittainen enimmäismäärä).

60 Koska tämä määrä on ratkaiseva korjauskertoimen kannalta, kyseisen säännöksen pätemättömyys vaikuttaisi näin ollen päätöksen 2013/448 4 artiklan ja sen liitteen II, joilla komissio vahvisti asianomaisen kertoimen, pätevyyteen.

61 Pääasioiden kantajat katsovat, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdasta seuraa, että korjauskerrointa määrittäessään komission olisi pitänyt sisällyttää tiettyjen sähköntuottajien päästöt päästöoikeuksien vuosittaiseen enimmäismäärään. Ne väittävät täsmällisemmin, että päästöjen, jotka liittyvät sähköntuotantoon prosessikaasujen avulla ja lämmöntuotantoon yhteistuotannolla, poissulkeminen on kyseisen säännöksen vastaista.

62 Tästä on todettava, että korjauskerroin määritetään, kun direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa säädettyjen aritmeettisten laskutoimitusten tulos tätä edellyttää. Kyseisestä säännöksestä – tarkasteltuna yhdessä päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan kanssa – ilmenee, että komission on vertailtava yhtäältä maksutta laitoksille, jotka eivät kuulu kyseisen direktiivin 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan, jaettujen päästöoikeuksien alustavaa määrää ja toisaalta päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää. Viimeksi mainitun määrä vastaa kyseisen direktiivin 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan a ja b alakohdassa tarkoitettujen päästöoikeuksien summaa.

63 Vain tilanteessa, jossa maksutta laitoksille, jotka eivät kuulu direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan, jaettujen päästöoikeuksien alustava määrä ylittää päästöoikeuksien vuosittaisen enimmäismäärän, komissio määrittää korjauskertoimen kyseisen vertailun tuloksen mukaan.

64 Sähköntuottajien päästöjen sulkemisesta päästöoikeuksien vuosittaisen enimmäismäärän ulkopuolelle on todettava, että se perustuu direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan soveltamisalaan, joka rajoittuu ”muihin kuin [kyseisen artiklan] 3 kohdan soveltamisalaan kuuluviin laitoksiin”. Kyseisessä 3 kohdassa viitataan nimittäin sähköntuottajiin, hiilidioksidin talteenottolaitoksiin, sen kuljetusputkistoihin ja varastointipaikkoihin, ja siinä säädetään, että niille ei lähtökohtaisesti jaeta maksutta päästöoikeuksia.

65 Tästä seuraa, että sen, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa viitataan ”muihin kuin 3 kohdan soveltamisalaan kuuluviin laitoksiin”, on ymmärrettävä tarkoittavan laitoksia, jotka eivät ole sähköntuottajia, hiilidioksidin talteenottolaitoksia, sen kuljetusputkistoja tai varastointipaikkoja.

66 Sillä, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdassa säädettyä kieltoa sovelletaan tämän rajoittamatta muissa säännöksissä säädettyjä sääntöjä, ei voida kumota kyseistä toteamusta. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 73 kohdassa, siinä tarkoitettujen laitosten sulkeminen päästöoikeuksien maksutta tapahtuvan jakamisen ulkopuolelle perustuu suoraan tähän periaatteeseen, johon säädetään poikkeuksia muissa säännöksissä, joissa sallitaan siitä poikkeaminen.

67 On lisäksi todettava, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa mainitut arvot perustuvat vanhoihin tietoihin. Kuten komissio totesi suullisessa käsittelyssä, viitekausien aikana kyseisen direktiivin 10 a artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja hiilidioksidin talteenottolaitoksia, sen kuljetusputkistoja ja varastointipaikkoja ei ollut olemassa, toisin kuin sähköntuottajia. Toteuttaakseen kyseisen direktiivin 10 a artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä sen 10 a artiklan 5 kohdan täytäntöönpanemiseksi komissio saattoi näin ollen tulkita pätevästi viimeksi mainitussa säännöksessä olevaa viittausta ”muihin kuin 3 kohdan soveltamisalaan kuuluviin laitoksiin” siten, että se koski yksinomaan laitoksia, jotka eivät ole sähköntuottajia.

68 Kun päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdassa ei sallita sähköntuottajien päästöjen huomioimista määritettäessä päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää, se on näin ollen direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan sanamuodon mukainen, kun sitä tarkastellaan yhdessä saman artiklan 3 kohdan kanssa.

69 Kyseinen tulkinta on niin ikään direktiivin 2003/87 systematiikan ja sen tavoitteiden mukainen.

70 Päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohta kuvastaa nimittäin kahtiajakoa, joka vahvistetaan muun muassa direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa sekä 3, 4 ja 5 kohdassa. Edellä mainittujen säännösten perusteella on tehtävä ero kyseisen direktiivin 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvien laitosten ja muiden kasvihuonekaasupäästöjä synnyttävien laitosten (jäljempänä teollisuuslaitokset) välillä. Ensin mainittuihin kuuluvat muun muassa kyseisen direktiivin 3 artiklan u alakohdassa tarkoitetut sähköntuottajat.

71 Kyseisen erottelun mukaisesti korjauskerrointa sovelletaan päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella yksinomaan teollisuuslaitoksille maksutta jaettujen päästöoikeuksien alustavaan määrään. Kun on kyse direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvista laitoksista, jotka kuitenkin täyttävät päästöoikeuksien maksutta jakamista koskevat edellytykset, päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullinen määrä perustuu alustavan vuotuisen kokonaismäärän tarkistamiseen direktiivin 2003/87 9 artiklassa säädetyllä lineaarisella kertoimella.

72 Huolimatta sähköntuottajien ja teollisuuslaitosten selvästä erottelusta viimeksi mainitut voivat saada maksuttomia päästöoikeuksia tiettyjen sellaisten päätösten osalta, jotka ovat yhteydessä sähköntuotantoon. Kyseisiä päästöjä ei kuitenkaan oteta huomioon päästöoikeuksien vuosittaisessa enimmäismäärässä.

73 Kun on kyse sähköntuotannosta prosessikaasujen avulla, päätöksen 2011/278 johdanto-osan 32 perustelukappaleesta ilmenee, että komissio otti direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti huomioon päästöt, jotka liittyvät prosessikaasujen energian tehokkaaseen talteenottoon. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 68 kohdassa, komissio hyväksyi tässä tarkoituksessa tiettyjä tuotteiden vertailuarvoja; näihin kuuluivat muun muassa koksin, nestemäisen raakaraudan ja sintratun malmin vertailuarvot. Se pyrkii tällä tavoin rohkaisemaan yrityksiä käyttämään uudelleen tai myymään prosessikaasut, jotka syntyvät kyseisten tuotteiden valmistamisen yhteydessä. Päätöksen 2011/278 johdanto-osan kyseisestä 32 perustelukappaleesta nimittäin ilmenee,

että niiden hyödyntäminen teollisuuslaitoksen jossain muussa prosessissa antaa lähtökohtaisesti oikeuden saada maksuttomia lisäpäästöoikeuksia. Vaikka se, että sähköntuottaja polttaa kyseisiä kaasuja, ei anna tällaista oikeutta, niiden myynti tällaiselle tuottajalle mahdollistaa sen, että prosessikaasujen tuottaja voi säästää päästöoikeuksia.

74 Koska maksutta teollisuuslaitoksille jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen määrä perustuu päätöksen 2011/278 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti muun muassa niiden historiallisen tuotantotason kertomiseen kyseisen päätöksen liitteessä I esiintyvillä vertailuarvoilla, joihin kuuluvat koksin, nestemäisen raakaraudan ja sintratun malmin vertailuarvot, tämä määrä on kasvanut komission tekemien mukautusten mukaan. Sikäli kuin sähköntuottajat ovat polttaneet prosessikaasuja, vastaavia päästöjä ei kuitenkaan ole otettu huomioon vahvistettaessa päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää.

75 Kun on kyse lämmön tuotannosta yhteistuotannolla, direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 ja 5 kohdasta ilmenee, että sähköntuottajien synnyttämiä päästöjä – sähkön yhteistuotantolaitosten päästöt mukaan lukien – ei oteta huomioon päästöoikeuksien vuosittaisen enimmäismäärän määrittämiseksi. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään puolestaan, että päästöoikeuksien jakamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt tarjoavat kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisiin tekniikkoihin liittyviä kannustimia siten, että niissä otetaan huomioon muun muassa tehokas yhteistuotanto. Tässä yhteydessä päätöksen 2011/278 johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan, että jotta varmistetaan, ettei maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä riipu lämmönjakelurakenteesta, päästöoikeudet pitäisi jakaa lämmön käyttäjälle.

76 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 87 kohdassa, se, että itse lämpöä tuottavia laitoksia ja lämpöä yhteistuotantolaitoksilta ostavia laitoksia kohdellaan samalla tavalla, helpottaa lämmönkäytön käsittelyä päästöoikeuksien maksuttoman jakamisen yhteydessä. Päästöoikeuksien jakamiseksi kyseisille laitoksille ei näin ollen lähtökohtaisesti tarvitse tutkia tapauskohtaisesti lämmönhankintalähteitä ja sitä, miten paljon lämpöä saadaan mistäkin lähteestä. Tällä järjestelmällä myötävaikutetaan lisäksi yhteistuotannon kaltaisten tekniikoiden käyttöönottamisen edistämistä koskevan tavoitteen toteutumiseen, koska käyttämällä yhteistuotantolaitoksista peräisin olevaa lämpöä teollisuuslaitokset säästävät päästökiintiöitä, joita ne voivat myydä.

77 Tämä sähköntuotantoon prosessikaasujen avulla ja lämmöntuotantoon yhteistuotannolla liittyvien päästöjen epäsymmetrinen huomioiminen merkitsee sen korjauskertoimen kasvua, joka – kuten tämän tuomion 62 ja 63 kohdassa todettiin – perustuu yhtäältä teollisuuslaitoksille maksutta jaettujen päästöoikeuksien alustavien vuotuisten kokonaismäärien summan ja toisaalta päästöoikeuksien vuosittaisen enimmäismäärän vertailuun.

78 On totta, että näiden epäsymmetrisyyksien vuoksi korjauskertoimella voidaan lieventää komission direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti toteuttamien toimenpiteiden vaikutuksia. Toisin kuin tietyt pääasioiden kantajista väittävät, komission velvollisuutena ei kuitenkaan ollut kohdella kyseisiä päästöjä symmetrisesti päästöoikeuksien vuosittaisen enimmäismäärän vahvistamisen yhteydessä. Tämän tuomion 62–68 kohdasta ilmenee päinvastoin, että sähköntuottajien synnyttämien päästöjen poissulkeminen edellä mainitun määrän määrittämiseksi perustuu kyseisen direktiivin 10 a artiklan 5 kohtaan, jossa ei anneta komissiolle minkäänlaista tätä koskevaa harkintavaltaa.

79 Päästöjen tällainen epäsymmetrinen kohtelu on lisäksi direktiivin 2003/87 päätavoitteen, joka on ympäristön suojeleminen kasvihuonekaasupäästöjä vähentämällä, mukaista (ks. vastaavasti tuomio Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 31 kohta).

80 Tästä on todettava, että kyseisen direktiivin 1 artiklan toisesta kohdasta ilmenee, että direktiivissä säädetään kasvihuonekaasujen päästövähennysten lisäämisestä vähennysten sellaisten tasojen saavuttamiseksi, joita pidetään tieteellisesti välttämättöminä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi.

81 Kuten muun muassa direktiivin 2009/29 johdanto-osan 3 ja 5 perustelukappaleesta ilmenee, direktiivillä 2003/87 pyritään tässä tarkoituksessa vähentämään kustannustehokkaasti vuoteen 2020 mennessä unionin kaikkia kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 20 prosentilla verrattuna vuoden 1990 tasoihin. Kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi unionin lainsäätäjä on säätänyt kahdesta mekanismista. Direktiivin 2003/87 9 artiklalla käyttöönotettu ensimmäinen mekanismi muodostuu direktiivin 2009/29 johdanto-osan 13 ja 14 perustelukappaleen mukaisesti käytettävissä olevien päästöoikeuksien määrän vähentämisestä lineaarisesti soveltamalla kerrointa 1,74 prosenttia jäsenvaltioiden niiden kansallisia päästöoikeuksien jakosuunnitelmia ajanjaksolla 2008–2012 koskevien komission päätösten mukaisesti jakamien päästöoikeuksien keskimääräiseen vuotuiseen kokonaismäärään. Toinen mekanismi on päästöoikeuksien huutokauppaaminen, jonka avulla olisi myös voitava vähentää kustannustehokkaasti kasvihuonekaasupäästöjä.

82 Direktiivin 2009/29 johdanto-osan 19 perustelukappaleen mukaisesti direktiivin 2003/87 10 artiklan 1 kohdasta ja 10 a artiklan 3 kohdasta ilmenee, että vuodesta 2013 lähtien päästöoikeuksien huutokauppaamisesta on tullut sähköntuottajille vakiokäytäntö. Kun on kyse laitoksista, jotka ovat saaneet maksuttomia päästöoikeuksia kyseisen päivämäärän jälkeen direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohdan – tarkasteltuna yhdessä direktiivin 2009/29 johdanto-osan 21 perustelukappaleen kanssa – mukaisesti, kyseisten päästöoikeuksien määrää vähennetään vähitellen, jotta maksutta jakaminen pystytään lopettamaan kokonaan vuonna 2027.

83 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 57 ja 58 kohdassa, korjauskertoimella myötävaikutetaan kyseisten tavoitteiden toteuttamiseen. Kyseisellä korjauskertoimella otetaan yhtäältä käyttöön direktiivin 2003/87 9 artiklassa säädetty käytettävissä olevien päästöoikeuksien lineaarinen vähentäminen. Koska päästöoikeuksien vuosittaisessa enimmäismäärässä ei oteta huomioon sähköntuotantoon liittyviä päästöjä, sillä varmistetaan toisaalta, että maksuttomien päästöoikeuksien määrään, jotka teollisuuslaitoksille lopullisesti jaetaan, ei sisälly kyseisiä päästöjä. Korjauskertoimella pyritään tällä tavoin kompensoimaan sähköntuotantoon prosessikaasujen avulla ja lämmöntuotantoon yhteistuotannolla liittyvien päästöjen huomioimista määritettäessä maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa määrää.

84 Tämän tuomion 62–83 kohdassa esiintyvät näkemykset pätevät myös päätökseen 2013/448 sikäli kuin korjauskerroin on määritetty siinä päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

85 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että ensimmäisen, toisen, kolmannen ja neljännen kysymyksen tarkastelusta asioissa C-191/14 ja C-192/14, kolmannen kysymyksen tarkastelusta asiassa C-295/14 ja ensimmäisen kysymyksen tarkastelusta asioissa C-389/14 ja C-391/14–C-393/14 ei ilmene mitään, mikä voisi vaikuttaa päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan pätevyyteen sikäli kuin kyseisessä säännöksessä suljetaan pois sähköntuottajien päästöjen huomioiminen määritettäessä päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää.

Päätöksen 2013/448 pätevyys

86 Yhdeksännellä kysymyksellä asioissa C-191/14 ja C-192/14 sekä viidennellä kysymyksellä asioissa C-389/14 ja C-391/14–C393/14 Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Ala-Itävallan osavaltion alueellinen hallintotuomioistuin) ja Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin) pyytävät unionin tuomioistuinta lähinnä lausumaan päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II pätevyydestä, koska niiden mukaan niissä vahvistettu korjauskerroin perustuu ristiriitaisiin tietoihin.

87 Pääasioiden kantajat nimittäin katsovat, että komissio teki virheitä päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää määrittäessään. Nämä virheet perustuvat niiden mukaan direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan, joka niiden mukaan koskee jäsenvaltioiden kaikkia päästöjä, ”jotka ovat kuuluneet yhteisön järjestelmään vasta vuodesta 2013”, vastakkaisiin tulkintoihin.

88 Pääasioiden kantajat vetosivat samoihin virheisiin Raad van Statessa (ylin hallintotuomioistuin). Kyseinen tuomioistuin ei kuitenkaan esittänyt tätä koskevaa kysymystä unionin tuomioistuimelle. Se katsoo, että komissiolle toimitetut alankomaalaisten laitosten päästöjä koskevat tiedot ovat direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan vaatimusten mukaisia. Kyseisessä säännöksessä edellytetään, että yksinomaan sellaisten laitosten päästöt, joihin on sovellettu kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää vasta vuodesta 2013 lähtien, otetaan huomioon päästöoikeuksien vuosittaisen enimmäismäärän määrittämiseksi.

89 Tästä on todettava, että eri kieliversiot eivät vastaa toisiaan. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan ranskankielisessä versiossa viitataan ”päästöihin, jotka ovat kuuluneet yhteisön järjestelmään vasta vuodesta 2013”, muissa kieliversioissa – ja erityisesti espanjan-, tanskan-, saksan-, englannin-, italian-, hollannin-, puolan-, portugalin-, romanian-, slovenian- ja ruotsinkielisessä versiossa – viitataan ”niiden laitosten päästöihin, jotka ovat kuuluneet yhteisön järjestelmään vasta vuodesta 2013”.

90 Tästä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarve tulkita unionin oikeuden säännöstä yhtenäisellä tavalla edellyttää sitä, että unionin oikeuden säännöksen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön asiayhteyden ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on (tuomio Nike European Operations Netherlands, C-310/14, EU:C:2015:690, 17 kohta).

91 Se, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa viitataan yksinomaan ”niiden laitosten päästöihin, jotka ovat kuuluneet yhteisön järjestelmään vasta vuodesta 2013”, eikä kaikkiin kyseisestä päivämäärästä lähtien yhteisön järjestelmään kuuluneisiin päästöihin, ilmenee kyseisen direktiivin systematiikasta. Kyseisen direktiivin 9 a artiklan 2 kohdalla, joka lisättiin siihen direktiivin 2009/29 1 artiklan 10 alakohdalla, pyritään nimittäin varmistamaan – kuten viimeksi mainitun direktiivin johdanto-osan 14 perustelukappaleesta ilmenee – koko yhteisön päästöoikeuksien määrän tarkistaminen niiden laitosten synnyttämien päästöjen huomioimiseksi, jotka osallistuvat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään vuodesta 2013 eteenpäin.

92 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa, direktiivin 2003/87 soveltamisalaa laajennettiin 1.1.2013 lukien siten, että siihen kuuluvat muun muassa päästöt, jotka ovat peräisin alumiinintuotannosta ja tietyiltä kemianteollisuuden aloilta. Tämän vuoksi direktiivin 2003/87 liitettä I, jossa luetellaan toimintaryhmät, jotka kuuluvat kyseisen direktiivin soveltamisalaan, muutettiin direktiivillä 2009/29. Koko unionin alueella jaettavien päästöoikeuksien määrää mukautettiin näin ollen direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan mukaisesti siten, että se sisältää ”[kyseisen direktiivin] liitteessä I lueteltua toimintaa harjoittavien laitosten – –, jotka on sisällytetty yhteisön järjestelmään vasta vuodesta 2013”, päästöt.

93 Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa otetaan huomioon koko yhteisön alueelle jaettujen päästöoikeuksien määrän mukauttaminen teollisuuslaitoksille maksutta alustavasti myönnettyjen päästöoikeuksien määrän vastaavan kasvun kuvastamiseksi päästöoikeuksien vuosittaisessa enimmäismäärässä. Koska kyseinen säännös ja saman direktiivin 9 a artiklan 2 kohta liittyvät toisiinsa, erilaisten tietojen käyttäminen olisi näin ollen ristiriitaista.

94 Edellä esitetystä seuraa, että päästöoikeuksien vuosittaisen enimmäismäärän vahvistamisen yhteydessä komission velvollisuutena oli direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan mukaisesti ottaa huomioon yksinomaan niiden laitosten päästöt, jotka ovat kuuluneet

yhteisön järjestelmään vuodesta 2013 lähtien. Kyseinen säännös on siis esteenä sille, että otetaan huomioon direktiivin 2003/87 liitteessä I mainitusta toiminnasta peräisin olevat päästöt vuodesta 2013 lähtien, sikäli kuin kyseiset päästöt ovat peräisin laitoksista, joihin sovellettiin päästöoikeuksien kaupan järjestelmää ennen kyseistä päivämäärää.

95 Unionin tuomioistuimelle toimitetuista kirjallisista huomautuksista sekä komission suullisessa käsittelyssä esittämistä selityksistä kuitenkin ilmenee, että kyseinen toimielin otti ainakin osittain huomioon päästöt, jotka olivat peräisin laitoksista, joihin sovellettiin päästöoikeuksien kaupan järjestelmää ennen vuotta 2013, päästöoikeuksien vuosittaisen enimmäismäärän määrittämiseksi. Kyseinen määrä ei näin ollen ole direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohtaan perustuvien vaatimusten mukainen, koska se on liian korkea.

96 Tätä toteamusta ei voida kumota komission perusteluilla, joiden mukaan direktiivissä 2003/87 ei mahdollisteta sitä, että se voisi muuttaa tietoja, jotka jäsenvaltiot ovat sille toimittaneet saman direktiivin 9 a artiklan 2 kohdan mukaisesti.

97 Kyseiseen säännökseen sisältyy nimittäin kaksinkertainen velvollisuus. Jäsenvaltiot keräävät yhtäältä tietoja sellaisten laitosten päästöistä, jotka ovat kuuluneet päästöoikeuksien kaupan järjestelmään vasta vuodesta 2013, ja toisaalta kyseiset tiedot toimitetaan komissiolle, jotta tämä voisi toteuttaa direktiivissä 2003/87 edellytetyt toimenpiteet. Kyseisen toimielimen olisi siis pitänyt valvoa sitä, että jäsenvaltiot toimittavat sille merkitykselliset tiedot, jotta se voi täyttää omat velvollisuutensa. Ainakin sikäli kuin on niin, että komissio ei voi kyseisten tietojen perusteella määrittää päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää eikä näin ollen korjauskerrointa, sen olisi pitänyt pyytää jäsenvaltioita tekemään tarvittavat oikaisut.

98 Koska komissio ei määrittänyt päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan vaatimusten mukaisesti, kuten tämän tuomion 95 kohdassa todettiin, päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II vahvistettu korjauskerroin on niin ikään kyseisen säännöksen vastainen.

99 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että yhdeksänteen kysymykseen asioissa C-191/14 ja C-192/14 sekä viidenteen kysymykseen asioissa C-389/14 ja C-391/14–C393/14 on vastattava, että päätöksen 2013/448 4 artikla ja liite II ovat pätemättömiä.

Muut kysymykset

100 Kun otetaan huomioon yhdeksänteen kysymykseen asioissa C-191/14 ja C-192/14 sekä viidenteen kysymykseen asioissa C-389/14 ja C-391/14–C-393/14 annettu vastaus, muihin kysymyksiin, jotka koskevat päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II pätevyyttä, ei ole syytä vastata.

Tuomion vaikutusten ajallinen rajaaminen

101 Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoo, että päätöksen 2013/448 4 artikla ja liite II, joissa vahvistetaan korjauskerroin, ovat pätemättömiä, komissio on pyytänyt tuomion vaikutusten rajoittamista ajallisesti.

102 Tässä pyynnössä on niin ikään yhtymäkohtia huoliin, jotka Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Ala-Itävallan osavaltion alueellinen hallintotuomioistuin) kuudennella ja seitsemännellä kysymyksellään ja Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin) toisella kysymyksellään ovat ilmaisseet ja joilla kyseiset tuomioistuimet pyrkivät selvittämään päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II pätemättömyyden seuraukset.

103 Tämän osalta on muistutettava siitä, että silloin, kun se oikeusvarmuuteen liittyvien pakottavien syiden nojalla on perusteltua, unionin tuomioistuimelle on annettu SEUT 264 artiklan toisessa kohdassa, jota voidaan soveltaa analogisesti myös unionin toimen pätevyyden arviointia koskevassa SEUT 267 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä, harkintavalta kussakin yksittäistapauksessa todeta, miltä osin kyseisen toimen vaikutuksia kuitenkin on pidettävä pysyvinä (tuomio Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 93 kohta).

104 Käsiteltävässä asiassa korjauskertoimen määrittäminen ja se, että jäsenvaltiot soveltavat sitä, ovat välttämättömiä vaiheita direktiivillä 2003/87 käyttöön otetun päästöoikeuksien kaupan järjestelmän täytäntöönpanemiseksi. Kuten tämän tuomion 83 kohdasta ilmenee, kyseisellä kertoimella nimittäin myötävaikutetaan direktiivin tavoitteiden, joihin kuuluu muun muassa käytettävissä olevien päästöoikeuksien määrän vähentäminen, toteuttamiseen. Kuten tämän tuomion 55 kohdasta ilmenee, jäsenvaltiot määrittävät lisäksi maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisen kokonaismäärän korjauskerrointa soveltaen.

105 Tästä seuraa ensinnäkin, että korjauskertoimen kumoamisella voidaan kyseenalaistaa kaikki tätä tuomiota edeltävät lopulliset päästöoikeuksien jakamiset, jotka jäsenvaltioissa on tehty pätevänä pidetyn säännöstön perusteella. Päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II pätemättömäksi julistamisella voisi näin ollen olla vakavia seurauksia useille vilpittömässä mielessä perustetuille oikeussuhteille. Näillä oikeusvarmuuteen liittyvillä pakottavilla syillä voidaan oikeuttaa se, että pätemättömäksi julistamisen vaikutuksia rajataan ajallisesti.

106 Toiseksi on todettava, että päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II pätemättömäksi julistaminen olisi sovellettavan korjauskertoimen puuttuessa este päästöoikeuksien jakamiselle tämän tuomion julkistamispäivän jälkeen. Tästä seuraava tilapäinen lainaukko voisi vaarantaa direktiivillä 2003/87 käyttöön otetun päästöoikeuksien kaupan järjestelmän täytäntöönpanon ja näin ollen direktiivin tavoitteiden toteuttamisen. Mikä tahansa päästöoikeuksien kaupan keskeyttäminen olisi nimittäin direktiivin päätavoitteen, joka on ympäristönsuojelu kasvihuonekaasuja vähentämällä, vastainen (ks. analogisesti tuomio Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, 61 kohta).

107 On kuitenkin muistutettava, että kun unionin tuomioistuin on todennut SEUT 267 artiklan nojalla aloitetussa menettelyssä, että unionin oikeuden toimi on pätemätön, sen päätöksestä seuraa oikeudellisesti, että unionin toimivaltaisten toimielinten on toteutettava tarvittavat toimenpiteet todetun lainvastaisuuden korjaamiseksi (ks. vastaavasti tuomio Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, 124 kohta).

108 Kolmanneksi on todettava, että on totta, että kun unionin tuomioistuin käyttää mahdollisuutta rajoittaa unionin toimen ennakkoratkaisupyynnön perusteella tapahtuvan pätemättömäksi toteamisen taannehtivuutta, sen on määriteltävä, voidaanko tästä tuomiossa todetusta ajallisesta rajoituksesta poiketa sen pääasian asianosaisen hyväksi, joka on nostanut kansallisessa tuomioistuimessa unionin toimen kansallisia täytäntöönpanotoimia koskevan kanteen, vai onko päinvastoin katsottava, että unionin toimen pätemättömäksi toteaminen, jolla on vaikutuksia ainoastaan tulevaisuudessa, takaa riittävän oikeussuojan myös kyseisen asianosaisen osalta (ks. vastaavasti tuomio Roquette Frères, C-228/92, EU:C:1994:168, 25 kohta).

109 Koska komission on tämän tuomion 99 kohdassa todetun pätemättömyyden vuoksi oikaistava korjauskerrointa direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 ja 5 kohdan mukaisesti, ei ole poissuljettua, että tämä johtaa päästöoikeuksien vuosittaisen enimmäismäärän alentamiseen ja korjauskertoimen vastaavaan korottamiseen.

110 Ei näin ollen ole syytä jättää pääasioiden kantajia päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II pätemättömäksi julistamisen ajallisen vaikutuksen rajaamisen ulkopuolelle.

111 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II pätemättömäksi julistamisen ajallisia vaikutuksia on rajattava yhtäältä siten, että sillä on vaikutuksia vasta 10 kuukauden jälkeen tämän tuomion julistamisesta, jotta komissio voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, ja toisaalta siten, että pätemättömien säännösten perusteella kyseisen ajanjakson päättymiseen saakka toteutettuja toimenpiteitä ei voida kyseenalaistaa.

Oikeudenkäyntikulut

112 Pääasioiden asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisten tuomioistuinten asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Ensimmäisen, toisen, kolmannen ja neljännen kysymyksen tarkastelusta asioissa C-191/14 ja C-192/14, kolmannen kysymyksen tarkastelusta asiassa C-295/14 ja ensimmäisen kysymyksen tarkastelusta asioissa C-389/14 ja C-391/14–C-393/14 ei ilmene mitään, mikä voisi vaikuttaa 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 15 artiklan 3 kohdan pätevyyteen sikäli kuin kyseisessä säännöksessä suljetaan pois sähköntuottajien päästöjen huomioiminen määritettäessä päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää.**

2) **Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 3 kohdan mukaisista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta siirtymäaikana 5.9.2013 annetun komission päätöksen 2013/448/EU 4 artikla ja liite II ovat pätemättömiä.**

3) **Päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II pätemättömäksi julistamisen ajallisia vaikutuksia on rajattava yhtäältä siten, että sillä on vaikutuksia vasta 10 kuukauden jälkeen tämän tuomion julistamisesta, jotta Euroopan komissio voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, ja toisaalta siten, että pätemättömien säännösten perusteella kyseisen ajanjakson päättymiseen saakka toteutettuja toimenpiteitä ei voida kyseenalaistaa.**

Allekirjoitukset