JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
8 päivänä maaliskuuta 2016[1]

Asiat C-540/14 P, C-551/14 P, C-564/14 P ja C-565/14 P

DK Recycling und Roheisen GmbH
vastaan
Euroopan komissio (C-540/14 P)
ja
Arctic Paper Mochenwangen GmbH
vastaan
Euroopan komissio (C-551/14 P)
ja
Raffinerie Heide GmbH
vastaan
Euroopan komissio (C-564/14 P)
ja
Romonta GmbH
vastaan

Euroopan komissio (C-565/14 P)

Muutoksenhaku — Ympäristö — Direktiivi 2003/87/EY — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppa — Päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevat siirtymäsäännökset — Päätös 2011/278/EU — Saksan liittotasavallan kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet — Kieltäytyminen tiettyjen laitosten sisällyttämisestä luetteloon niistä laitoksista, joille päästöoikeuksia jaetaan maksutta — Kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke — Perustoimen keskeinen osa — Täytäntöönpanovalta — Kilpailun edellytysten turvaamisen alatavoite

1. Tarkastelen tässä ratkaisuehdotuksessa neljää valitusta, joiden tekijöinä on neljä saksalaista yritystä - DK Recycling und Roheisen GmbH (valittaja asiassa C-540/14 P, jäljempänä DK Recycling), Arctic Paper Mochenwangen GmbH (valittaja asiassa C-551/14 P, jäljempänä Arctic Paper), Raffinerie Heide GmbH (valittaja asiassa C-564/14 P, jäljempänä Raffinerie Heide) ja Romonta GmbH (valittaja asiassa C-565/14 P, jäljempänä Romonta, jäljempänä yhdessä valittajat) -, jotka harjoittavat toimintaa laitoksissa, joihin sovelletaan direktiivillä 2003/87/EY[2] käyttöön otettua päästökauppajärjestelmää. Kukin valittajista on pyytänyt Saksan viranomaisilta päästöoikeuksien jakamista maksutta laitoksilleen Saksan kansallisissa täytäntöönpanotoimenpiteissä tarkoitetun sellaisen lausekkeen perusteella, jossa sallitaan lisäpäästöoikeuksien jakaminen maksutta yrityksille, joille aiheutuu päästökauppajärjestelmästä kohtuutonta rasitusta (jäljempänä kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke).

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 275, s. 32), 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).

2. Kunkin neljän valituksen kohteena on yksi neljästä tuomiosta [3] (jäljempänä yhdessä valituksenalaiset tuomiot), joilla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajien nostamat kanteet päätöksen 2013/448/EU [4] (jäljempänä riidanalainen päätös) osittaisesta kumoamisesta. Euroopan komissio hylkäsi tällä päätöksellään valittajien laitosten sisällyttämisen luetteloon direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvista laitoksista, joille voidaan jakaa maksutta päästöoikeuksia, mitä Saksan viranomaiset olivat ehdottaneet kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen nojalla.

3. Käsiteltävissä asioissa ensisijaisesti esitetty kysymys, joka unionin tuomioistuimen on aluksi ratkaistava, koskee komission toimivallan ulottuvuutta, kun se antaa direktiivin 2003/87 täytäntöönpanotoimenpiteitä maksutta jaettavia päästöoikeuksia koskevien yhdenmukaistettujen sääntöjen vahvistamiseksi kolmannelle päästökauppakaudelle eli vuodesta 2013 lähtien. Valituksissa on tarkemmin sanottuna kyse siitä keskeisestä seikasta, sallittiinko direktiivissä 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/29, [5] komission säätää kyseisissä täytäntöönpanotoimenpiteissä kohtuutonta rasitusta koskevasta lausekkeesta, kun huomioon otetaan päästökauppajärjestelmän tavoitteet.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Direktiivi 2003/87*

4. Kioton pöytäkirjan sitoumusten täyttämiseksi toteutettujen toimien [6] yhteydessä direktiivillä 2003/87 perustettiin kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä Euroopan unionissa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Järjestelmällä on tarkoitus saavuttaa tämä tavoite kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. [7] Tätä varten direktiivissä säädetään kunakin vuonna koko unionille myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärän lineaarisesta vähentämisestä. [8]

5. Direktiivillä 2003/87 on sen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan tarkoitus myötävaikuttaa siihen, että unioni ja sen jäsenvaltiot täyttävät sitoumuksensa ”tehokkaammin, järjestämällä tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien eurooppalaiset markkinat ja siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle”.

6. Direktiivin 2003/87 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”yhteisön säännökset päästöoikeuksien jakamisesta jäsenvaltioissa ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny, ja vältetään kilpailun vääristyminen”.

7. Direktiivin 2003/87 10, 10 a ja 10 c artikla, jotka sisällytettiin direktiiviin direktiivillä 2009/29, sisältävät säännöt, joiden mukaan jaetaan vuosittain päästöoikeuksien enimmäismäärä koko unionissa kolmannella päästökauppakaudella. Jäsenvaltiot ovat huutokaupanneet osan päästöoikeuksista vuodesta 2013 alkaen, [9] kun taas toinen, pienenevä osa [10] jaetaan maksutta direktiivin 2003/87 10 a ja 10 c artiklan sääntöjen mukaisesti.

3 — 26.9.2014 annetut tuomio DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833); tuomio Arctic Paper Mochenwangen v. komissio (T-634/13, EU:T:2014:828); tuomio Romonta v. komissio (T-614/13, EU:T:2014:835) ja tuomio Raffinerie Heide v. komissio (T-631/13, EU:T:2014:830).

4 — Direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 3 kohdan mukaisista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta siirtymäaikana 5.9.2013 annettu komission päätös (EUVL L 240, s. 27).

5 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 2.

6 — Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti 25.4.2002 tehty neuvoston päätös 2002/358/EY (EYVL L 130, s. 1).

7 — Direktiivin 2003/87 1 artikla.

8 — Direktiivin 2003/87 9 artiklan ensimmäinen kohta.

9 — Ks. direktiivin 2003/87 10 artikla ja direktiivin 2009/29 johdanto-osan 15 perustelukappale.

10 — Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohta.

8. Direktiivin 2009/29 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa todetaan erityisesti maksutta jaettavien päästöoikeuksien siirtymäjärjestelystä, jonka on tarkoitus päättyä vuonna 2027,[11] että ”yhteisön sisäisen kilpailun vääristymisen saattamiseksi mahdollisimman vähiin olisi hyväksyttävä laitoksille siirtymäaikana annettavia maksutta jaettavia päästöoikeuksia koko yhteisöä koskevien yhdenmukaistettujen sääntöjen (’ennakolta asetetut vertailuarvot’) mukaisesti”.

9. Direktiivin 2003/87 10 a artikla, joka sisällytettiin direktiiviin direktiivillä 2009/29, sisältää ”yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevat yhteisön laajuiset siirtymäsäännökset”. Artiklan 1 kohdan 1–5 alakohdassa ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio hyväksyy viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2010 [maksuttomien] päästöoikeuksien jakamista koskevia yhteisön laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä – –.

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. – –

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.

– –

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. – –”

10. Direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion oli 30.9.2011 mennessä julkaistava ja toimitettava komissiolle luettelo sen alueella sijaitsevista, tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvista laitoksista ja kullekin sen alueella sijaitsevalle laitokselle maksutta jaettavista määristä.[12] Saman artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot eivät saa myöntää maksutta jaettavia päästöoikeuksia laitoksille, joiden merkitsemisen 1 kohdassa tarkoitettuun luetteloon komissio on hylännyt.

11 — Ks. direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohta ja direktiivin 2009/29 johdanto-osan 21 perustelukappale.

12 — Ks. myös päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annetun komission päätöksen 2011/278/EU (EUVL L 130, s. 1) 15 artikla.

B *Päätös 2011/278/EU*

11. Komissio antoi 27.4.2011 päätöksen 2011/278[13] ja täytti näin direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuutensa, joka on hyväksyä päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevia unionin laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä. Päätöksessään se vahvisti päästöoikeuksien maksutonta jakoa koskevat unionin laajuiset siirtymäsäännökset.

12. Komissio on tätä tarkoitusta varten laatinut mahdollisuuksien mukaan vertailuarvoja tuotteille.[14] Kun tuotteen vertailuarvoa ei voida määrittää, mutta kasvihuonekaasuja, joille voidaan jakaa maksuttomia päästöoikeuksia, kuitenkin syntyy, komissio on ottanut käyttöön kolmen tarkkailumenetelmän (fallback-menetelmien) mallin.[15] Ensinnäkin lämmön vertailuarvoa on sovellettu lämmön kulutuksen prosesseihin, joissa käytetään mitattavissa olevaa lämmönsiirtäjää. Toiseksi polttoaineen vertailuarvoa on käytetty, kun prosessissa kulutetaan ei-mitattavissa olevaa lämpöä. Kolmanneksi prosessipäästöjen tapauksessa päästöoikeudet on jaettu historiallisten päästöjen pohjalta.

C *Saksan oikeus*

13. Saksassa päätös 2011/278 on pantu täytäntöön muun muassa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta 21.7.2011 annetulla Saksan lailla (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, jäljempänä TEHG). TEHG:n 9 §:n 5 momentti sisältää kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen, jossa säädetään seuraavaa:

”Jos – – päästöoikeuksien jakaminen aiheuttaa kohtuutonta rasitusta laitoksen toiminnanharjoittajalle ja siihen sidoksissa olevalle yritykselle, jonka on kauppa- ja yhtiöoikeudellisin perustein vastattava omalla pääomallaan toiminnanharjoittajan taloudellisista riskeistä, toimivaltainen viranomainen jakaa toiminnanharjoittajan hakemuksesta tarvittavan määrän lisäpäästöoikeuksia oikeudenmukaisen kompensaation saamiseksi sillä ehdolla, ettei Euroopan komissio kieltäydy jaosta direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 3 kohdan perusteella.”

II Asian tausta

14. Valittajina on neljä saksalaista yritystä, jotka harjoittavat toimintaa laitoksissa, joihin on 1.1.2005 alkaen sovellettu kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmää. Ne kaikki pyysivät Saksan toimivaltaisilta viranomaisilta laitoksilleen maksuttomia päästöoikeuksia TEHG:n 9 §:n 5 momentin kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella.

15. Saksan liittotasavalta toimitti komissiolle 7.5.2012 luettelon sen alueella sijaitsevista, direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvista laitoksista ja kullekin sen alueella sijaitsevalle laitokselle maksutta jaettavista määristä. Kyseinen jäsenvaltio laski valittajien laitoksille maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan määrän soveltaen erityisesti TEHG:n 9 §:n 5 momentissa säädettyä kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta. Saksan toimivaltainen viranomainen totesi lausekkeen soveltamisesta, että maksutta tapahtuva päästöoikeuksien jako ainoastaan unionin laajuisten yhdenmukaistettujen sääntöjen perusteella heikentäisi vakavasti valittajien taloudellista tilannetta.

16. Komissio antoi 5.9.2013 riidanalaisen päätöksen, jolla se hylkäsi valittajien laitosten sisällyttämisen direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvien laitosten luetteloihin sekä näille laitoksille maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavat vuosittaiset kokonaismäärät.

13 — Mainittu edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 12.

14 — Ks. päätöksen 2011/278 johdanto-osan neljäs perustelukappale ja liite I.

15 — Ks. päätöksen 2011/278 johdanto-osan 12 perustelukappale.

17. Komissio perusteli hylkäämistä riidanalaisen päätöksen 11 perustelukappaleessa seuraavasti:

”Komissio toteaa Saksan ehdottaneen, että seitsemälle laitokselle jaetaan enemmän päästöoikeuksia maksutta, koska näin vältettäisiin kohtuutonta rasitusta. Direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan ja päätöksen 2011/278/EU mukaisesti kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden osana toimitettavat maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavat määrät lasketaan yhdenmukaistettujen unionin laajuisten sääntöjen perusteella. Päätöksessä 2011/278/EU ei säädetä mukautuksesta, jonka Saksa haluaisi tehdä [TEHG:n] 9 §:n 5 momentin perusteella. Vuoteen 2012 päästöoikeuksien ilmaisjako järjestettiin kansallisesti. Vuoden 2013 jälkeistä aikaa varten lainsäätäjä antoi tarkoituksellisesti täysin yhdenmukaistetut säännöt päästöoikeuksien jakamisesta maksutta laitoksille, jotta kaikkia laitoksia kohdellaan samalla tavoin. Mahdolliset yksipuoliset muutokset maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustaviin määriin, jotka jäsenvaltiot laskevat päätöksen 2011/278/EU perusteella, heikentäisivät tätä yhdenmukaista lähestymistapaa. Saksa ei ole osoittanut, että päätöksen 2011/278/EU mukaisesti kyseisille laitoksille lasketut päästöoikeuksien jaettavat määrät olisivat selvästi epäasianmukaisia, kun otetaan huomioon tavoite päästöoikeuksien jakamisen täydestä yhdenmukaistamisesta. Suuremman päästöoikeusmäärän osoittaminen ilmaiseksi joillekin laitoksille vääristäisi tai uhkaisi vääristää kilpailua. Lisäksi tällä olisi rajojen yli ulottuvia vaikutuksia, kun otetaan huomioon unionin laajuinen kauppa kaikilla direktiivin 2003/87/EY kattamilla aloilla. Kun otetaan huomioon periaate laitosten yhdenmukaisesta kohtelusta EU:n päästökauppajärjestelmässä sekä jäsenvaltioiden yhdenmukaisesta kohtelusta, komissio katsoo, että on syytä vastustaa maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavia määriä, jotka sisältyvät Saksan kansallisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin ja jotka luetellaan liitteessä I olevassa A kohdassa.”

III Asian käsittelyn vaiheet unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalaiset tuomiot

18. Valittajat nostivat unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteet, joissa ne vaativat kumoamaan riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä hylättiin valittajien laitosten sisällyttäminen direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvien laitosten luetteloon.

19. Unionin yleinen tuomioistuin antoi 26.9.2014 valituksenalaiset tuomiot, joilla se hylkäsi Arctic Paperin, Raffinerie Heiden ja Romontan kanteet kokonaisuudessaan. Se kuitenkin hyväksyi osittain DK Recyclingin kanteen [16] mutta hylkäsi tämän esittämät kanneperusteet, jotka kohdistuivat kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella myönnettyjen maksuttomien päästöoikeuksien hylkäämiseen. [17]

IV Oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

20. Valittajat tekivät käsiteltävänä olevat valitukset unionin tuomioistuimen kirjaamoon 27.11., 2.12., 8. 12. ja 9.12.2014 toimittamillaan valituskirjelmillä.

21. DK Recycling, Arctic Paper ja Romonta pyysivät unionin tuomioistuimen kirjaamoon 27.11., 2.12. ja 8.12.2014 toimittamillaan erillisillä asiakirjoilla unionin tuomioistuinta käsittelemään asiansa nopeutetussa menettelyssä.

16 — Tuomiossa DK Recycling und Roheisen (T-630/13, EU:T:2014:833) unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi osittain DK Recyclingin kanteen siltä osin kuin se koski sitä, että komissio oli riidanalaisessa päätöksessä hylännyt sen laitoksille osoitetun maksuttomien päästöoikeuksien jaon, jossa perusteena oli prosessipäästöjen piiriin kuuluva laitoksen osa masuunissa tapahtuvaa sinkintuotantoa ja siihen liittyviä prosesseja varten. DK Recyclingin asiassa C-540/14 tekemä valitus ei koske tuomion tätä osaa.

17 — Kyseessä ovat ensimmäinen ja toinen kanneperuste. Ks. erityisesti unionin yleisen tuomioistuimen tuomion DK Recycling und Roheisen (T-630/13, EU:T:2014:833) 39–101 kohta.

22. Unionin tuomioistuimen presidentti hylkäsi vaatimukset nopeutetusta menettelystä 2.2.2015 antamillaan määräyksillä. [18]

23. Kukin valittaja vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan sitä koskevan valituksenalaisen tuomion, [19] ratkaisemaan pääasian ja kumoamaan riidanalaisen päätöksen sitä koskevilta osilta. DK Recycling, Arctic Paper ja Romonta vaativat kukin toissijaisesti kumoamaan sitä koskevan valituksenalaisen tuomion ja palauttamaan asian unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kaikki valittajat vaativat komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Komissio vaatii kussakin neljässä asiassa unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen ja velvoittamaan valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Asian tarkastelu

A *Alustavat huomautukset*

25. Valittajat esittävät valitustensa tueksi useita perusteita, jotka ovat suurelta osin päällekkäisiä. Kaikki niistä esittävät nimittäin perusteita, joiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin on loukannut perusoikeuksia tarkastellessaan päätöksessä 2011/278 käyttöön otettua päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevaa järjestelmää ja tehnyt virheitä tarkastellessaan päätöksen 2011/278 oikeasuhteisuutta.

26. Komissio väittää kuitenkin, että kaikki valitukset on hylättävä syystä, joka on sen mukaan erityisen perustavanlaatuinen ja tekee kaikista valittajien valituksissaan esittämistä perusteista tehottomia. Komissio väittää lähinnä, että – toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisissa tuomioissa – direktiivissä 2003/87 ja erityisesti sen 10 a artiklassa ei sallittu komission säätää mainitun artiklan perusteella toteutetuissa täytäntöönpanotoimenpiteissä, eli päätöksessä 2011/278, päästöoikeuksien maksuttomasta jakamisesta kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella.

27. Komissio riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin tältä osin mutta vaatii unionin tuomioistuinta vahvistamaan valituksenalaisten tuomioiden tuomiolauselmat. Se vaatii siis unionin tuomioistuinta korvaamaan perustelut uusilla perusteluilla. Tämä komission vaatimus on tutkittava ensimmäisenä, koska se on luonteeltaan ensisijainen valituksissa esitettyjen perusteiden tutkimiseen nähden.

B *Komission mahdollinen harkintavalta sisällyttää päätökseen 2011/278 kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke*

1. Valituksenalaiset tuomiot

28. Tarkastellessaan valittajien perusteita ja perusteluja, joiden mukaan päätöksellä 2011/278 on loukattu suhteellisuusperiaatetta ja perusoikeuksia, unionin yleinen tuomioistuin toteaa kaikissa valituksenalaisissa tuomioissa seuraavaa: [20]

18 — Unionin tuomioistuimen presidentin määräys DK Recycling und Roheisen v. komissio (C-540/14 P, EU:C:2015:58); määräys Arctic Paper Mochenwangen v. komissio (C-551/14 P, EU:C:2015:107) ja määräys Romonta v. komissio (C-565/14 P, EU:C:2015:56).

19 — DK Recycling vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä hylättiin sen kanne muilta osin.

20 — Ks. tuomio DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833, 50 kohta); tuomio Arctic Paper Mochenwangen v. komissio (T-634/13, EU:T:2014:828, 49 kohta); tuomio Romonta v. komissio (T-614/13, EU:T:2014:835, 53 kohta) ja tuomio Raffinerie Heide v. komissio (T-631/13, EU:T:2014:830, 51 kohta).

”On todettava, ettei perusoikeuksien ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, joka johtuu siitä, että päätöksellä 2011/278 asetetuista, päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakamista koskevista säännöistä puuttuu kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke, voida poissulkea, sillä direktiivin 2003/87 10 a artiklassa, joka muodostaa kyseisen päätöksen oikeudellisen perustan, ei poissuljeta sitä, että komissio jakaisi päästöoikeuksia maksutta tällaisen lausekkeen perusteella. Ensinnäkin direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan mukaan nimittäin komission on hyväksyttävä päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakamista koskevia unionin laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on muuttaa direktiivin 2003/87 muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä. Se, että komissio olisi asettanut kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettavan kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen, olisi noudattanut vaatimusta unionin laajuisista ja täysin yhdenmukaistetuista täytäntöönpanotoimenpiteistä. Lisäksi on todettava, että jos tällainen lauseke olisi koskenut vain poikkeustapauksia eikä näin ollen olisi asettanut kyseenalaiseksi direktiivillä 2003/87 perustettua järjestelmää, sen tarkoituksena ei olisi ollut muuttaa kyseisen direktiivin keskeisiä osia. Toiseksi direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan komission oli mahdollisuuksien mukaan määriteltävä ennakolta asetettuja vertailuarvoja. Kun tuotteen vertailuarvoa ei voitu määrittää, mutta kasvihuonekaasuja, joille voidaan jakaa maksuttomia päästöoikeuksia, kuitenkin oli syntynyt, komissiolla oli harkintavaltaa sääntöjen asettamisessa, jota se käytti, kun se kehitti kolme tarkkailumenetelmää. Tämän harkintavallan puitteissa komissio olisi siis periaatteessa myös voinut säätää päästöoikeuksien jakamisesta maksutta kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella.”

2. Asianosaisten lausumat

29. Komissio riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin ja väittää, ettei direktiivissä 2003/87 annettu sille harkintavaltaa sisällyttää päätökseen 2011/278 kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke.

30. Komissio katsoo unionin yleisen tuomioistuimen kannasta poiketen ensinnäkin, että kun direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa käytetään ilmaisuja ”siinä määrin kuin se on toteutettavissa” ja ”periaatteessa”, siinä annetaan komissiolle päätösvaltaa ainoastaan sen suhteen, mitä säätämistapaa se noudattaa yksittäisillä toimialoilla ja toimialojen osilla, ja sallitaan sen tarvittaessa määritellä vertailuarvoja, ei kuitenkaan tuotteille vaan muiden kriteerien mukaan, kuten myös tehtiin päätöksessä 2011/278, jossa vahvistettiin lämmön ja polttoaineen vertailuarvot ja prosessipäästöjen kriteeri.

31. Toiseksi direktiivin 2009/29 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa tarkoitettu vaatimus, jonka mukaan maksutta jaettavia päästöoikeuksia koskevat säännöt olisi hyväksyttävä alakohtaisesti ja niiden olisi oltava ”yhteisön laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja”, jotta kilpailun vääristyminen saatetaan mahdollisimman vähiin ja vältetään kannustaminen päästöjen lisäämiseen, on komission mielestä keskeinen osa direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohtaa. Sääntö, jonka nojalla yhdelle laitokselle voitaisiin jakaa enemmän päästöoikeuksia kuin täysin siihen rinnastettavissa olevalle toiselle laitokselle ainoastaan sillä perusteella, että näiden sääntöjen soveltaminen aiheuttaisi ensin mainitulle laitokselle ”kohtuuttomia talousvaikeuksia”, olisi ristiriidassa tämän vaatimuksen kanssa ja muuttaisi toimenpiteen eli direktiivin 2003/87 keskeisiä osia.

32. Komissio katsoo, että koska valittajat eivät ole vedonneet direktiivin 2003/87 lainvastaisuuteen, niiden perustelut ovat näin ollen tehottomia ja että tämä toteamus riittää kaikkien valitusten hylkäämiseen.

33. DK Recycling, Arctic Paper ja Romonta väittävät vastineissaan, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tehnyt virhettä todetessaan, ettei direktiivi 2003/87 estänyt komissiota sisällyttämästä päätökseen 2011/278 kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta. Romonta väittää erityisesti, ettei sen paremmin direktiivissä käyttöön otettu alakohtainen lähestymistapa kuin unionin laajuista ja yhdenmukaistettua päästöoikeuksien jakamista koskeva vaatimuskaan oikeuta tulkintaa, jonka mukaan komissio ei olisi

voinut sisällyttää tällaista lauseketta päätökseen 2011/278. Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin toteaa unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin tältä osin virheelliseksi, DK Recycling ja Arctic Paper vetoavat toissijaisesti siihen, että direktiivi 2003/87 on ristiriidassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.

3. Oikeudellinen arviointi

a) Komission esittämän perustelujen korvaamista koskevan vaatimuksen tutkittavaksi ottaminen

34. Aivan aluksi on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jotta perustelujen korvaamista koskeva vaatimus voidaan ottaa tutkittavaksi, vaatimus edellyttää oikeussuojan tarpeen olemassaoloa siinä mielessä, että vaatimuksen lopputulos voi tuottaa vaatimuksen esittäjälle etua. Näin voi olla silloin, kun perustelujen korvaamista koskevalla vaatimuksella puolustaudutaan valittajan esittämää perustetta vastaan. [21]

35. Käsiteltävässä asiassa perustelujen korvaamista koskevan vaatimuksen tavoitteena on, että unionin tuomioistuin toteaa unionin yleisen tuomioistuimen tehneen oikeudellisen virheen, kun se totesi, että komissiolla oli direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan toimivalta sisällyttää päätökseen 2011/278 sääntö, jonka nojalla päästöoikeuksia voitiin jakaa maksutta kohtuuttomasta rasituksesta kärsiville laitoksille. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy tämän vaatimuksen, se tekee tehottomiksi kaikki valittajien perusteet, joissa moititaan unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se arvostellut tällaisen säännön puuttumista päätöksestä 2011/278. Jos nimittäin direktiivin 2003/87 10 a artiklassa ei anneta komissiolle toimivaltaa säätää tällaisesta säännöstä kyseisessä päätöksessä, valittajat eivät voi moittia komissiota siitä, ettei se sisällyttänyt päätökseen tällaista sääntöä, eivätkä näin ollen myöskään unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se hyväksynyt niiden kanneperusteita, joiden mukaan unionin oikeutta oli rikottu, kun tällaista lauseketta ei ollut sisällytetty päätökseen 2011/278.

36. Koska perustelujen korvaamista koskeva komission vaatimus vaikuttaa useisiin valitusperusteisiin, se on mielestäni näin ollen otettava tutkittavaksi.

b) Pääasia

i) Katsaus perustoimen osien keskeisyyden määrittelyä koskevaan oikeuskäytäntöön

37. Jotta voidaan arvioida komission perustelujen korvaamista koskevassa vaatimuksessaan esittämiä väitteitä, on aluksi palautettava mieleen periaatteet, jotka on vahvistettu toimivallan antavan toimen osien keskeisyyden määrittelyä koskevassa oikeuskäytännössä.

38. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tiettyä alaa koskevien keskeisten sääntöjen antaminen kuuluu unionin lainsäätäjän toimivaltaan. Nämä säännöt on hyväksyttävä perussäännöstössä, eivätkä ne voi olla delegoinnin kohteena. [22]

21 — Tuomio Ziegler v. komissio (C-439/11 P, EU:C:2013:513, 42 kohta) ja tuomio Iride v. komissio (C-329/09 P, EU:C:2011:859, 48–51 kohta).

22 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39. Tuomiossa parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516), jossa oli kyse valtuuttamissäännöksestä, joka oli sanamuodoltaan hyvin samanlainen kuin direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohta [23] ja joka oli sekin annettu ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, unionin tuomioistuin täsmensi, että tällaisen delegoinnin kohteena eivät voi olla säännökset, joiden antaminen edellyttää unionin lainsäätäjän omiin tehtäviin kuuluvien poliittisten valintojen tekemistä. Tämän seurauksena täytäntöönpanotoimilla ei voida muuttaa perussäännöstön keskeisiä osia eikä täydentää sitä uusilla keskeisillä osilla. [24]

40. Unionin tuomioistuin totesi samassa tuomiossa tämän jälkeen, että sen, mitkä alaa koskevat osat on luokiteltava keskeisiksi, on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen valvonnan kohteena, ja että tässä yhteydessä on tarpeen ottaa huomioon kyseessä olevan alan ominaisuudet ja erityispiirteet. [25]

41. Samaa asiaa koskevassa ratkaisuehdotuksessani parlamentti v. neuvosto (EU:C:2012:207) totesin, että unionin tuomioistuimen merkityksellisestä oikeuskäytännöstä ilmenee, [26] että täytäntöönpanotoimella lisättyjen tai muutettujen perussäännöstön osien keskeisyyden määrittelyn lähtökohtana on oltava useiden edellä esitettyjen osatekijöiden perusteella suoritettu arviointi. Näitä osatekijöitä ovat kyseisen politiikan ominaispiirteet, komissiolle sen täytäntöönpanoon myönnetyn liikkumavaran laajuus, toimivallan antavan säännöksen sanamuoto, perustoimen sisältö ja tavoitteet sekä perustoimen kokonaisjärjestelmä. [27]

42. On lisäksi muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission täytäntöönpanovallan rajoja on arvioitava erityisesti kyseessä olevan säännöstön keskeisten yleistavoitteiden perusteella. [28]

ii) Vaatimus, joka koskee kilpailun edellytysten turvaamista päästökauppajärjestelmässä ja erityisesti päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevia siirtymäsäännöksiä

43. Komissio väittää, että velvollisuus saattaa kilpailun vääristyminen mahdollisimman vähiin on keskeinen osa säännöstä, jolla se valtuutettiin säätämään päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakoa koskevista siirtymäsäännöksistä, eli direktiivin 2003/87 10 a artiklaa.

44. Tästä on huomattava, että unionin tuomioistuin on todennut, että vaikka direktiivin 2003/87 tärkeimpänä tavoitteena on saada aikaan huomattavia vähennyksiä kasvihuonekaasupäästöissä, jotta unioni ja sen jäsenvaltiot täyttäisivät Kioton pöytäkirjassa vahvistetut sitoumuksensa, tämä tavoite on kuitenkin saavutettava tiettyjä alatavoitteita noudattaen ja tiettyjen toimenpiteiden avulla siten, että pääasiallisena keinona on unionin laajuinen kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä. [29] Muut alatavoitteet, joita järjestelmän on noudatettava, ovat talouden kehityksen ja työllisyyden turvaaminen sekä sisämarkkinoiden ja kilpailun edellytysten häiriötön toiminta, kuten saman direktiivin johdanto-osan viidennessä ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan. [30]

23 — Nimittäin henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (EUVL L 105, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 11.3.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 296/2008 (EUVL L 97, s. 60), 12 artiklan 5 kohta.

24 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 65 ja 66 kohta); ks. myös vastikään tuomio parlamentti v. neuvosto (C-363/14, EU:C:2015:579, 46 kohta).

25 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 67 ja 68 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-363/14, EU:C:2015:579, 47 kohta).

26 — Ks. ratkaisuehdotukseni parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:207) 26–28 kohdassa esittämäni oikeuskäytännön tarkastelu.

27 — Ks. ratkaisuehdotus parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:207, 29 kohta).

28 — Ks. tuomio parlamentti v. komissio (C-65/13, EU:C:2014:2289, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Puola (C-504/09 P, EU:C:2012:178, 77 kohta); tuomio komissio v. Viro (C-505/09, EU:C:2012:179, 79 kohta) ja tuomio Iberdrola ym. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 ja C-640/11, EU:C:2013:660, 43 kohta).

30 — Tuomio komissio v. Puola (C-504/09 P, EU:C:2012:178, 77 kohta); tuomio komissio v. Viro (C-505/09, EU:C:2012:179, 79 kohta) ja tuomio Iberdrola ym. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 ja C-640/11, EU:C:2013:660, 43 kohta).

45. Mainitusta oikeuskäytännöstä seuraa, että kilpailun edellytysten turvaaminen sisämarkkinoilla on direktiivin 2003/87 alatavoite, johon myös päästökauppajärjestelmällä on pyrittävä. Järjestelmän ympäristönsuojelulliseen päätavoitteeseen on pyrittävä siten, että noudatetaan muun muassa tätä alatavoitetta.

46. Edellytyksen, joka koskee kilpailun edellytysten turvaamista sisämarkkinoilla direktiivillä 2003/87 käyttöön otetussa päästökauppajärjestelmässä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/29, keskeinen merkitys perustuu lisäksi siihen seikkaan, että tämä alatavoite on mainittu useaan otteeseen näiden direktiivien johdanto-osien perustelukappaleissa.

47. Direktiivin 2003/87 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa mainitaan nimittäin nimenomaisesti vaatimus, jonka mukaan kilpailun vääristymistä on vältettävä otettaessa käyttöön unionin säännöksiä päästöoikeuksien jakamisesta. Tarpeeseen noudattaa tätä alatavoitetta viitataan lisäksi kaikkialla direktiivissä 2009/29 joko yleisenä vaatimuksena [31] tai tiettyjen erityissääntöjen perustana. [32]

48. Käsiteltävissä asioissa kyseessä olevista maksutta jaettavia päästöoikeuksia koskevista siirtymäsäännöksistä todetaan direktiivin 2009/29 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa nimenomaisesti, että yhteisön sisäisen kilpailun vääristymisen saattamiseksi mahdollisimman vähiin maksuttomien päästöoikeuksien jakaminen on toteutettava koko unionia koskevien yhdenmukaistettujen sääntöjen mukaisesti määrittämällä ”ennakolta asetetut vertailuarvot”.

49. Tämän vaatimuksen noudattamisen merkitys käy ilmi lainsäätäjän direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa noudattamasta lähestymistavasta. Mainitussa säännöksessä komissiolle annetaan toimivalta hyväksyä päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevia unionin laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä sekä vahvistetaan kriteerit, joita komission on noudatettava toteuttaessaan näitä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

50. Kyseisen 10 a artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään erityisesti, että näillä täytäntöönpanotoimenpiteillä on siinä määrin kuin se on toteutettavissa määriteltävä unionin laajuiset ennakolta asetetut vertailuarvot. Vertailuarvoissa on kyse tietystä määrästä hiilidioksidipäästöjä, joita komissio pitää välttämättöminä asianomaisen tuotteen määrätyn määrän valmistamiselle. [33] Vertailuarvoa käytetään laskettaessa kullekin toimialan tai toimialan osan laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää siten, että se kerrotaan asiaankuuluvalla tuotteeseen liittyvällä laitoksen historiallisella tuotantotasolla, [34] ellei käytetä direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettua yhtenäistä monialaista korjauskerrointa. [35] Vertailuarvot ovat siis objektiivisia muuttujia, joiden mukaan määritetään kullekin laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä.

31 — Direktiivin 2009/29 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa mainitaan direktiivillä käyttöön otetun uuden päästökauppajärjestelmän pakottava tavoite ”välttää häiriöt sisämarkkinoilla”. Ks. tästä myös tuomio komissio v. Puola (C-504/09 P, EU:C:2012:178, 82 kohta).

32 — Direktiivin 2009/29 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa mainitaankin tarve taata uusille osallistujille ”samanlainen kilpailuasema”, joka on direktiivillä käyttöön otetun huutokauppajärjestelmän perusedellytys. Samaan vaatimukseen viitataan direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa uusia osallistujia koskevien sääntöjen yhdenmukaistamisen tarpeen yhteydessä. Direktiivin 2009/29 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa mainitaan tavoitteena yhteisön sisäisen kilpailun vääristymisen estäminen, joka on yksi niistä syistä, joiden vuoksi talouden aloja ei pidä kohdella eri tavalla eri jäsenvaltioissa. Johdanto-osan 19 perustelukappaleessa tämä tavoite mainitaan sähköntuottajiin sovellettavien sääntöjen yhteydessä. Johdanto-osan 28 perustelukappaleessa se mainitaan vielä samassa yhteydessä sen vaatimuksen kanssa, joka koskee unionin ulkopuolella toteutuneita päästövähennyksiä koskevien hyvitysten käytön yhdenmukaistamista. Tässä yhteydessä voidaan myös huomauttaa unionin tuomioistuimen todenneen, että unionin lainsäätäjä otti käyttöön direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisen ennalta määritellyn ylitysmaksun tavoitteenaan suojata päästöoikeuksien kaupan järjestelmää kilpailun vääristymiseltä. Ks. tuomio Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, 27 kohta).

33 — Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Borealis Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux ym. ja Esso Italiana ym. (C-191/14, C-192/14, C-295/14 ja C-389/14, EU:C:2015:754, 40 kohta).

34 — Ks. erityisesti päätöksen 278/2011 10 artikla. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohdasta ilmenee, kun tuotteen vertailuarvoa ei voitu määrittää, komissio laski lämmön ja polttoaineen vertailuarvot, jotka kerrotaan mitattavissa olevaa lämpöä tai kulutettua polttoainetta koskevalla historiallisella tuotantotasolla. Prosessipäästöistä ks. päätöksen 2011/278 10 artiklan 2 kohdan b alakohdan iii alakohta.

35 — Ks. päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohta ja 15 artiklan 3 kohta.

51. Mainitun 10 a artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa annetaan komissiolle lisätietoja ennakolta asetettujen vertailuarvojen määrittämisestä. Tässä säännöksessä säädetään, että kullakin toimialalla ja toimialan osalla vertailuarvot lasketaan periaatteessa tuotteille eikä tuotantopanoksille, jotta kasvihuonekaasupäästöjen vähennykset ja energiatehokkuudesta saatavat säästöt kunkin tuotantoprosessin aikana kyseisellä toimialalla tai toimialan osalla ovat mahdollisimman suuret. Sen mukaan siis yhtäältä ennakolta asetetut vertailuarvot on määriteltävä *kullakin toimialalla ja toimialan osalla* eli sellaisen lähestymistavan mukaisesti, jota voidaan komission tavoin pitää alakohtaisena, ja toisaalta vertailuarvot on periaatteessa määritettävä kullekin tuotteelle eikä tuotantopanoksille.

52. Ennakolta asetettujen vertailuarvojen alakohtaisen määrittämisen vaatimusta [36] tukee myös kyseisen direktiivin 10 a artiklan 1 kohdan viides alakohta, jossa säädetään komission velvollisuudesta kuulla asianomaisia sidosryhmiä, myös kyseisten toimialojen ja toimialojen osien edustajia, määrittäessään periaatteet, joita sovelletaan *yksittäisiä toimialoja ja toimialojen osia* koskevien ennakolta asetettujen vertailuarvojen asettamisessa. Myös mainitun 10 a artiklan 2 kohdassa viitataan nimenomaisesti ”yksittäisiä toimialoja ja toimialojen osia koskeviin ennakolta asetettuihin vertailuarvoihin”.

iii) Ennakolta asetettujen vertailuarvojen määrittäminen kilpailun edellytysten turvaamista koskevaa alatavoitetta ilmentävän alakohtaisen lähestymistavan mukaisesti

53. Lainsäätäjän direktiivin 2003/87 10 a artiklassa valitsema yhdenmukaistettu lähestymistapa, jonka mukaan maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä lasketaan alakohtaisten ennakolta asetettujen vertailuarvojen perusteella, ilmentää direktiivin 2009/29 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa nimenomaisesti tarkoitettua vaatimusta saattaa päästöoikeuksien maksuttomasta jakamisesta aiheutuva kilpailun vääristyminen mahdollisimman vähiin. [37]

54. Alakohtaisten ennakolta asetettujen vertailuarvojen määrittelyn tavoitteena on nimittäin, että päästöoikeuksien maksuton jakaminen tapahtuu sellaisten objektiivisten muuttujien perusteella, joita sovelletaan erotuksetta ja samalla tavalla kaikkiin tietyllä toimialalla tai toimialan osalla toimivien toiminnanharjoittajien laitoksiin. Kun direktiivissä 2003/87 säädetään samojen objektiivisten muuttujien soveltamisesta kaikkiin kyseisen toimialan tai toimialan osan laitoksiin, sillä taataan näin, että päästöoikeuksien maksuton jakaminen vaikuttaa kilpailuun mahdollisimman vähän. Lähestymistapa on lisäksi sopusoinnussa sen näkemyksen kanssa, jonka mukaan päästökauppajärjestelmä on markkinatalouden järjestelmä. [38]

55. Tästä on todettava, että direktiivissä 2003/87 käytetään useaan otteeseen alakohtaista lähestymistapaa ilmauksena kilpailun vääristymisen välttämistä koskevasta vaatimuksesta siten, että voitaisiin lähes väittää, että se on ominainen koko päästökauppajärjestelmän rakenteelle. [39] Lainsäätäjä onkin valinnut alakohtaisen lähestymistavan esimerkiksi direktiivin 2003/87 10 a artiklaan sisältyvien

36 — Ks. tästä myös tuomio Puola v. komissio (T-370/11, EU:T:2013:113, 85 kohta).

37 — Tästä on kiintoisaa huomata, että Euroopan parlamentin ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan mietinnöstä, joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87 muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi (KOM(2008) 16 lopullinen – COD 2008/0013), ilmenee, että direktiivin 2009/29 antamiseen johtaneen lainsäädäntömenettelyn aikana oli aikomuksena muokata sekä direktiivin johdanto-osan 23 perustelukappaletta että direktiiviin 2003/87 lisättävää 10 a artiklaa siten, että niissä viitattaisiin alakohtaisiin ennakolta asetettuihin vertailuarvoihin (ks. esim. mietinnön tarkistus 14, s. 18 ja 19, tarkistus 48, s. 48 ja 49 sekä tarkistus 33, s. 113 ja 114).

38 — Ks. direktiivin 2003/87 johdanto-osan viides perustelukappale.

39 — Tältä osin Romontan vastauskirjelmässään esittämä väite siitä, etteivät jotkin päätöksen 2011/278 säännökset ole sopusoinnussa edellä mainitun alakohtaisen lähestymistavan kanssa, on mielestäni merkityksetön. Romonta viittaa erityisesti kolmeen tarkkailumenetelmään, jotka on määritelty päätöksen 2011/278 6 artiklan 1 kohdassa, 3 artiklan c alakohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa. Mikään näistä säännöksistä ei kuitenkaan kyseenalaista alakohtaista lähestymistapaa, jota komissio on noudattanut päätöksessään 2011/278 direktiivin 2003/87 10 a artiklan mukaisesti.

hiilivuodon riskin vähentämistä koskevien erityissäännösten osalta.[40] Myös direktiivin 2009/29 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa viitataan alakohtaisuuteen yhteisön sisäisen kilpailun vääristymisen estämistä koskevan tavoitteen yhteydessä, kun siinä todetaan, ettei *talouden aloja* ole asianmukaista kohdella eri tavalla eri jäsenvaltioissa.[41]

56. Jos noudatetaan lähestymistapaa, jossa ennalta asetetut objektiiviset muuttujat määritetään erotuksetta kaikille kyseisen toimialan laitoksille, yksittäisten laitosten tarpeita ja erityistilanteita ei kuitenkaan voida ottaa huomioon. Tällaisen lähestymistavan kanssa olisi nimittäin ilmeisen ristiriitaista, jos yksittäisen laitoksen erityistilanne voisi vaikuttaa maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrään. Tällaisessa tilanteessa ei voitaisi taata, että täytetään edellä tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohdassa mainittu vaatimus eri laitosten objektiivisesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta, eikä myöskään kilpailun vääristymisen välttämisen tavoitetta voitaisi saavuttaa.

iv) Mahdollisuus sisällyttää päätökseen 2011/278 kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke

57. Kaiken edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä päätelmiä komission arvioinnin korvaamista koskevassa vaatimuksessaan esittämästä kysymyksestä eli siitä, onko komissiolla harkintavaltaa sisällyttää kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke päätökseen 2011/278.

– Kilpailun turvaamista koskeva vaatimus direktiivin 2003/87 keskeisenä osana

58. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 44–47 kohdassa esitetyistä toteamuksista seuraa ensinnäkin, että vaatimus, jonka mukaan päästökauppajärjestelmä on toteutettava siten, että turvataan kilpailun edellytykset, on direktiivin 2003/87 nimenomainen alatavoite. Se, että päästökauppajärjestelmän on täytettävä tämä vaatimus, on siis väistämätön seuraus unionin lainsäätäjän tekemästä poliittisesta valinnasta. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 38–40 kohdassa mainitun oikeuskäytännön näkökulmasta tällaisessa tilanteessa on siis katsottava, että kyseinen vaatimus on direktiivin 2003/87 keskeinen osa, jota ei voida muuttaa komission hyväksymillä täytäntöönpanotoimenpiteillä.

59. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 48–52 kohdasta seuraa lisäksi, että kilpailun vääristymisen välttämistä koskeva vaatimus liittyy erityisesti ja nimenomaisesti direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa säädettyä päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskeviin siirtymäsäännöksiin ja että kyseinen vaatimus on ohjannut lainsäätäjää sen päättäessä valtuuttaa komission määrittämään näiden säännösten vahvistamisesta hyväksymissään täytäntöönpanotoimenpiteissä ennakolta asetetut vertailuarvot alakohtaisesti.

60. Tällaisessa tilanteessa komissio ei olisi voinut ottaa käyttöön direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa säädetyissä täytäntöönpanotoimenpiteissä sellaisia päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevia säännöksiä, jotka olisivat olleet ristiriidassa kyseisen vaatimuksen kanssa, sillä muuten se olisi ylittänyt täytäntöönpanovaltansa ja rikkonut toimivallan antavaa säännöstä.

40 — Ks. direktiivin 2003/87 10 a artiklan 6 ja 12 kohta sekä luettelon laatimisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY nojalla niistä toimialoista ja toimialojen osista, joiden katsotaan olevan alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille, 24.12.2009 annettu komission päätös 2010/2/EU (EUVL 2010, L 1, s. 10). Ks. myös tuomion DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833) 82 ja 83 kohta.

41 — Kursivointi tässä. Ks. tästä perustelukappaleesta tuomio Puola v. komissio (T-370/11, EU:T:2013:113, 42 kohta).

61. Totean tästä vielä, että pidän virheellisenä unionin yleisen tuomioistuimen perustelua siitä, että jos täytäntöönpanotoimenpiteen säännös koskee vain poikkeustapauksia, sen tarkoituksena ei ole muuttaa toimivallan antavan toimen keskeisiä osia.[42] Myös sellainen säännös, jota sovelletaan vain poikkeustapauksissa, voi nimittäin vaikuttaa toimivallan antavan toimen yleiseen järjestelmään[43] ja olla ristiriidassa tämän lainsäätäjän poliittisesta valinnasta tuloksena olleen toimen keskeisten tavoitteiden kanssa.[44]

– Kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen yhteensopimattomuus kilpailun turvaamista koskevan alatavoitteen kanssa

62. Toiseksi on selvää, että kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen sisällyttäminen johtaisi siihen, että lisäpäästöoikeuksia jaettaisiin maksutta ainoastaan tietyille laitoksille, jotka toimivat määrätyllä toimialalla tai toimialan osalla.[45] Päästöoikeuksien jakaminen maksutta tällaisen lausekkeen perusteella ei tapahtuisi ennalta asetettujen objektiivisten muuttujien perusteella alakohtaisen lähestymistavan mukaan, jota sovelletaan kaikkiin toimialan laitoksiin, vaan se tehtäisiin tietyn laitoksen toiminnanharjoittajan yksittäisen tilanteen eli erityisesti sen talousvaikeuksien perusteella. Kuten komissio väittää, tällaisella lausekkeella sallittaisiin siis se, että yhdelle laitokselle jaetaan enemmän päästöoikeuksia kuin toiselle, vaikka molemmat laitokset valmistavat samaa tuotetta ja ovat kaikin tavoin rinnastettavissa toisiinsa. On todettava, että päästöoikeuksien jakaminen tällä tavoin vääristäisi kilpailua.

63. Tällainen sääntö olisi tulosta yksilöllisestä lähestymistavasta, joka on vastoin edellä mainittua alakohtaista lähestymistapaa, joka ilmentää kilpailun turvaamista koskevaa vaatimusta, kuten totesin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 53–56 kohdassa. Sääntö olisi näin ollen ristiriidassa yleisesti kilpailun turvaamisen alatavoitteen kanssa, joka on keskeinen osa direktiiviä 2003/87, ja erityisesti päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevien sääntöjen kanssa, sellaisina kuin niistä on säädetty kyseisen direktiivin 10 a artiklassa.

64. Tältä osin on vielä hylättävä Romontan vastineessaan esittämä väite siitä, ettei tällainen lauseke olisi syrjivä eikä se vääristäisi kilpailua siksi, että kaikki henkilöt, jotka osoittavat täyttävänsä komission asettamat edellytykset, voisivat hyötyä siitä kaikkialla Euroopassa. Tästä on riittävää todeta, että kilpailun vääristyminen tapahtuu määrätyillä markkinoilla eikä monien toimialojen välillä. Toisiinsa rinnastettavissa olevien, samaa tuotetta valmistavien ja samoilla markkinoilla toimivien laitosten erilainen kohtelu maksuttomien päästöoikeuksien jakamisessa vääristäisi siis väistämättä kilpailua kyseisillä markkinoilla.

65. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen todetessaan, ettei kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen käyttöönotto ole ristiriidassa direktiivin 2003/87 tavoitteiden kanssa.[46] Se unionin yleisen tuomioistuimen korostama seikka, että tällaisella lausekkeella voidaan mahdollisesti pyrkiä johonkin muuhun direktiivin 2003/87 alatavoitteeseen, nimittäin talouden kehityksen ja työllisyyden turvaamiseen, ei vaikuta mitenkään siihen, ettei tällaista lauseketta voitu sisällyttää direktiivin 2003/87 täytäntöönpanotoimenpiteisiin, koska se oli ristiriidassa direktiivin keskeisen alatavoitteen kanssa. Tästä on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin itse

42 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 28 kohta.

43 — Ks. tästä tuomio parlamentti v. neuvosto (C-417/93, EU:C:1995:127, 30–33 kohta) ja ratkaisuehdotukseni parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:207) 28 kohta.

44 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38–40 kohta.

45 — Ks. tästä tuomion DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833) 78 kohta.

46 — Ks. tuomio DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833, 77 kohta); tuomio Arctic Paper Mochenwangen v. komissio (T-634/13, EU:T:2014:828, 76 kohta); tuomio Romonta v. komissio (T-614/13, EU:T:2014:835, 80 kohta) ja tuomio Raffinerie Heide v. komissio (T-631/13, EU:T:2014:830, 79 kohta).

korosti valituksenalaisissa tuomioissa, että lainsäätäjä on asettanut muita erityissääntöjä, jotta päästökauppajärjestelmän käyttöönotosta koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle, eivätkä nämä edellä mainittua alakohtaista lähestymistapaa noudattavat säännöt vääristä kilpailua. [47]

– Komission harkintavalta

66. Kolmanneksi edellä esitetyistä toteamuksista seuraa väistämättä, ettei direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa komissiolle annettu harkintavalta voi ulottua niin laajalle, että sisällyttämällä päätökseen 2011/278 kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen komissio voisi vahvistaa sääntöjä, jotka ovat ristiriidassa direktiivin alatavoitteen ja toimivallan antavan säännöksen keskeisen osan kanssa.

67. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan tällaista tulkintaa, joka on ristiriidassa unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisissa tuomioissa esittämän tulkinnan kanssa, tukee lisäksi tämän säännöksen kolmannen ja neljännen alakohdan sisältö, joissa komissiolle toki annetaan tiettyä harkintavaltaa sen vahvistaessa päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevia säännöksiä.

68. Kun mainitun direktiivin 10 a artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään, että täytäntöönpanotoimenpiteillä on ”siinä määrin kuin se on toteutettavissa” määriteltävä ennakolta asetetut vertailuarvot, se on kuitenkin ymmärrettävä siten, että siinä annetaan komissiolle harkintavaltaa määrittää muita kriteerejä yksinomaan niissä tapauksissa, joissa tällaisia (alakohtaisia) vertailuarvoja ei ole mahdollista määrittää. Tätä säännöstä ei voida tulkita siten, että siinä annettaisiin komissiolle yleinen harkintavalta määrittää päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevia säännöksiä. Tämäntyyppistä toimivaltaa ei voida myöskään johtaa mainitun direktiivin 10 a artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa käytetystä ilmaisusta ”periaatteessa”.

– Kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen yhteensopimattomuus saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa

69. Haluan vielä ylimääräisenä huomautuksena korostaa erästä ristiriitaa unionin yleisen tuomioistuimen päättelyssä. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisissa tuomioissa mielestäni täysin perustellusti, että kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen käyttöönotto ei olisi sopusoinnussa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa. [48]

70. Tästä on muistettava, että direktiivin 2003/87 oikeudellisen perustan muodostaa EY 175 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut SEUT 192 artikla). Kyseisen määräyksen mukaan neuvostolla oli valta päättää yhteisön toimista EY 174 artiklassa (josta on muutettuna tullut SEUT 191 artikla) tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Viimeksi mainitun artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaan unionin ympäristöpolitiikka perustuu muun muassa saastuttaja maksaa -periaatteeseen.

47 — Tuomio DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833, 81 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio Arctic Paper Mochenwangen v. komissio (T-634/13, EU:T:2014:828, 80 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio Romonta v. komissio (T-614/13, EU:T:2014:835, 83 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio Raffinerie Heide v. komissio (T-631/13, EU:T:2014:830, 82 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

48 — Tuomio DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833, 78 kohta); tuomio Arctic Paper Mochenwangen v. komissio (T-634/13, EU:T:2014:828, 77 kohta); tuomio Romonta v. komissio (T-614/13, EU:T:2014:835, 81 kohta) ja tuomio Raffinerie Heide v. komissio (T-631/13, EU:T:2014:830, 80 kohta).

71. Jos toimivallan antava toimi eli direktiivi 2003/87 ei EY 175 artiklan 1 kohtaan perustuvana säädöksenä voinut sisältää saastuttaja maksaa -periaatteen vastaisia säännöksiä, direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteet eivät sitä suuremmalla syyllä olisi myöskään voineet niitä sisältää. Tästä seuraa, että kun unionin yleinen tuomioistuin totesi, että kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen käyttöönotto olisi ristiriidassa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa, sen olisi myös pitänyt todeta, ettei komissio voinut säätää tällaisesta lausekkeesta päätöksessä 2011/278.

v) Direktiivin 2003/87 lainvastaisuuteen perustuvan väitteen tutkimatta jättäminen

72. DK Recycling ja Arctic Paper väittävät vastineissaan toissijaisesti, että direktiivi 2003/87 on lainvastainen. Ne väittävät sen olevan ristiriidassa perusoikeuskirjan kanssa ja loukkaavan suhteellisuusperiaatetta. On kuitenkin todettava, että tämä valitusperuste on uusi peruste, jota ei ole esitetty unionin yleisessä tuomioistuimessa ja joka näin ollen muuttaa unionin yleisessä tuomioistuimessa vireille pannun oikeudenkäynnin kohdetta. Näin ollen sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat.[49]

vi) Päätelmä

73. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy perustelujen korvaamista koskevan komission vaatimuksen.

74. Jos unionin tuomioistuin noudattaa ehdotustani ja katsoo, ettei direktiivissä 2003/87 annettu komissiolle toimivaltaa sisällyttää kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta päätökseen 2011/278, kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohdasta ilmenee, valitusperusteet, joissa unionin yleistä tuomioistuinta moititaan siitä, ettei se arvostellut tällaisen lausekkeen puuttumista päätöksestä 2011/278, on hylättävä tehottomina. Käsittelen jäljempänä näitä perusteita erittäin suppeasti ja toissijaisesti siltä varalta, ettei unionin tuomioistuin noudata ehdotustani.

C DK Recyclingin (C-540/14 P) ja Arctic Paperin (C-551/14) valitukset

75. DK Recycling ja Arctic Paper ovat esittäneet lähes identtiset valitukset, joissa ne vetoavat kahteen valitusperusteeseen.

1. Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee perusoikeuksien loukkaamista

76. DK Recycling ja Arctic Paper moittivat unionin yleistä tuomioistuinta perusteen ensimmäisessä osassa siitä, ettei se ole todennut, että koska päätöksestä 2011/278 puuttuu kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke, sillä ei pystytä riittävällä tavalla takaamaan perusoikeuksien noudattamista, koska siinä ei oteta huomioon tilanteita, joissa laitosten toiminnanharjoittajiin kohdistuu poikkeuksellisia rasitteita. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan[50] unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt tapauskohtaisesti tarkistaa perusoikeuksien noudattaminen tutkimalla, olivatko valittajille yksittäistapauksissa aiheutuvat rasitteet kohtuuttomia. Unionin yleinen tuomioistuin piti valittajien mukaan päästökauppajärjestelmän yleisiä tavoitteita tärkeämpinä kuin yksittäisiä perusoikeuksia.

49 — Ks. unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 170 artiklan 1 kohdan toinen virke. Ks. tästä tuomio Alliance One International v. komissio (C-668/11 P, EU:C:2013:614, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 — Tuomio Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333, 81 kohta) ja tuomio Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, 37 kohta).

77. Perusteensa toisessa osassa DK Recycling ja Arctic Paper väittävät, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole ottanut riittävästi huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää siirtymätoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on keventää rasitteita sen välttämiseksi, että yhdenmukaistamisprosessissa joillekin markkinatoimijoille asetetaan niin suuria rasitteita, että niiden olemassaolo vaarantuu.[51] Kun päätökseen 2011/278 ei sisälly kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta, siinä ei oteta huomioon niiden yritysten tilannetta, joille aiheutuu päästökauppajärjestelmästä suhteettoman suuria taloudellisia rasitteita, eikä se sisällä mitään toimenpidettä, jolla taattaisiin riittävä yrityskohtainen suoja kohtuutonta perusoikeuksiin puuttumista vastaan.

78. Kanneperusteen kolmannessa osassa DK Recycling ja Arctic Paper väittävät, että kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke ilmentää jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä SEU 6 artiklan 3 kohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Unionin yleinen tuomioistuin teki siis niiden mukaan oikeudellisen virheen, kun se ei ottanut huomioon valittajien perusteluja siitä, että Bundesverfassungerichtin (perustuslakituomioistuin, Saksa) mukaan Saksan oikeudessa edellytetään tällaisesta lausekkeesta säätämistä.

79. Valitusperusteen kolmessa osassa DK Recycling ja Arctic Paper väittävät lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin loukkasi niiden perusoikeuksia, kun se ei arvostellut kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen puuttumista päätöksestä 2011/278. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 35, 72 ja 74 kohdassa esitettyjen toteamusten perusteella katson, että käsiteltävä valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan tehottomana. Jäljempänä selitän toissijaisesti tiivistettynä ne syyt, joiden vuoksi kyseiset kolme osaa ovat joka tapauksessa perusteettomia.

80. Ensimmäisestä osasta totean, että valituksenalaisissa tuomioissa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että sillä, ettei päätöksessä 2011/278 ole kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta, puututaan perusoikeuksiin, mikä oli kuitenkin perusteltua perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan. Unionin yleinen tuomioistuin vertaili arvioinnissaan kyseessä olevia intressejä ottaen täysimääräisesti huomioon sekä säännöstön tavoitteet että laitosten toiminnanharjoittajien perusoikeudet. Se jopa viittasi valittajien erityistilanteeseen.[52] Myöskään DK Recyclingin esille ottamalla oikeuskäytännöllä ei mielestäni voida perustella väitettä siitä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi jättänyt arvioinnissaan huomiotta perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklassa taattujen perusoikeuksien sisällön ja suojan tason.[53]

81. Valitusperusteen toisesta osasta on todettava, että DK Recyclingin ja Arctic Paperin mainitsema oikeuskäytäntö ei mielestäni ole merkityksellinen käsiteltävässä asiassa. Tuomiossa T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) käsiteltiin nimittäin tapausta, jossa yhteisön asetus sisälsi nimenomaisen kohtuutonta rasitusta koskevan säännön.[54] Tästä ei selvästi ole kyse käsiteltävässä asiassa, joten vedotulla oikeuskäytännöllä ei voida kyseenalaistaa unionin yleisen tuomioistuimen arviointia.

51 — Tuomio T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452, 37, 38 ja 43 kohta).

52 — Ks. DK Recyclingin osalta tuomion DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833) 88 kohta ja Arctic Paperin osalta tuomion Arctic Paper und Mochenwangen v. komissio (T-634/13, EU:T:2014:828) 87 kohta.

53 — Ks. erityisesti elinkeinovapautta koskevan perusoikeuden (perusoikeuskirjan 16 artikla) rajoituksista tuomio Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, 56–59 kohta); ks. erityisesti omistusoikeuden (perusoikeuskirjan 17 artikla) rajoittamisesta ympäristönsuojelun edistämiseksi tuomio ERG ym. (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 80 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

54 — Erityisesti banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13.2.1993 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 404/93 (EYVL L 47, s. 1) 30 artikla.

82. Valitusperusteen kolmannesta osasta on mielestäni riittävää todeta, ettei asiakirja-aineiston perusteella voida osoittaa, että Saksan lainsäätäjän vahvistaman kohtuutonta rasitusta koskevan säännön kaltainen sääntö ilmentäisi jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä. DK Recycling ja Arctic Paper eivät esitä tietoja, jotka osoittaisivat sellaisen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä ”vallitsevan suuntauksen”, joka puoltaisi Bundesverfassungsgerichtin (liittovaltion perustuslakituomioistuin, Saksa) väitetysti hyväksymää tulkintaa. [55]

2. Toinen valitusperuste, joka koskee virheitä päätöksen 2011/278 oikeasuhteisuuden arvioinnissa

83. Valitusperusteen ensimmäisessä osassa DK Recycling ja Arctic Paper riitauttavat unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksen siitä, että päätös 2011/278 on asianmukainen, vaikka se ei sisällä kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta. [56] Ne moittivat unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se varmistanut, että tällä päätöksellä voitiin taata riittävä yrityskohtainen suoja perusoikeuksien suhteettomia loukkauksia vastaan. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin oli niiden mukaan jättänyt huomiotta direktiivin 2003/87 johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta johtuvan talouden kehityksen ja työllisyyden turvaamisen yksilöllisen ulottuvuuden.

84. Valitusperusteen toisessa osassa DK Recycling ja Arctic Paper riitauttavat unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksen siitä, että päätöksessä 2011/278 tarkoitettu päästöoikeuksien jakamisjärjestelmä ei ole suhteeton sanan suppeassa merkityksessä, vaikka se ei sisällä kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta. Yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin jätti niiden mukaan käsittelemättä poikkeuksellisia pakottavia syitä, joita voi ilmetä yksittäistapauksissa, eikä näin ollen ottanut intressivertailussa huomioon tarvetta suojella yksilön oikeuksia asianmukaisesti. Tämä teki intressien asianmukaista tasapainoa koskevasta arvioinnista virheellisen. Toisaalta DK Recycling ja Arctic Paper riitauttavat sen, että i) päästöoikeuksien jakojärjestelmä kannustaisi vähemmän päästöjen vähentämiseen taloudellisten tai teknisten mukautustoimenpiteiden avulla, ii) kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke on ristiriidassa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa ja iii) direktiivin 2003/87 10 a artiklan 6 kohtaa olisi pidettävä säännöksenä, jolla höllennetään päästökauppajärjestelmän asettamia rajoituksia. [57]

85. Tällä valitusperusteella pyritään lähinnä riitauttamaan unionin yleisen tuomioistuimen toteamus siitä, että perusoikeuksiin puuttuminen, joka johtuu siitä, ettei päätökseen 2011/278 sisälly kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta, ei ole suhteetonta, kun otetaan huomioon päästökauppajärjestelmän tavoitteet. Tämän ratkaisuehdotuksen 35, 72 ja 74 kohdasta seuraa, että tämä peruste, joka koskee kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen puuttumista päätöksestä 2011/278, on hylättävä tehottomana. Toissijaisesti katson, ettei käsiteltävä peruste ole perusteltu. [58]

86. Valitusperusteen ensimmäisestä osasta on todettava, että unionin yleisen tuomioistuimen tarkastelu siitä, kuinka hyvin päätöksellä 2011/278 voidaan saavuttaa päästökauppajärjestelmän tavoitteet, on mielestäni virheetön. Unionin yleinen tuomioistuin on määritellyt oikeuskäytännön mukaisesti sekä päästökauppajärjestelmän tavoitteet ja alatavoitteet että päätökseen 2011/278 sisältyvien päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevien sääntöjen soveltuvuuden näiden tavoitteiden

55 — Ks. tästä tuomio Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio (C-550/07 P, EU:C:2010:512, 74 kohta); julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio (C-550/07 P, EU:C:2010:229, 93–96 kohta) ja julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Melloni (C-399/11, EU:C:2012:600, alaviite 29).

56 — Tuomion DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833) 70 kohta ja tuomion Arctic Paper Mochenwangen v. komissio (T-634/13, EU:T:2014:828) 69 kohta.

57 — Ks. tuomion DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833) 89, 78 ja 82 kohta ja tuomion Arctic Paper Mochenwangen v. komissio (T-634/13, EU:T:2014:828) 88, 77 ja 81 kohta.

58 — Perusoikeuksiin puuttumisen oikeasuhteisuuden varmistamisesta ks. tuomio Digital Rights Ireland ym. (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat) sekä julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Philip Morris Brands ym. (C-547/14, EU:C:2015:853, 146 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen).

saavuttamiseen, kun siihen ei ole sisällytetty kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta.[59] Toisin kuin valituksissa väitetään, mielestäni direktiivin 2003/87 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa vahvistetulla alatavoitteella pyritään turvaamaan talouden kehitys ja työllisyys kokonaisuudessaan, eikä tarkoituksena ole suojata yksittäistapauksessa kutakin erityistilanteessa, kuten talousvaikeuksissa, olevaa laitosta.

87. Kun tarkastellaan valitusperusteen toista osaa, se, että päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevat yleisesti sovellettavat säännökset, jotka perustuvat alakohtaisesti määritettyihin objektiivisiin muuttujiin ja joissa ei oteta huomioon yksittäistilanteista johtuvia erityisiä olosuhteita,[60] eivät sisällä kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta, ei mitenkään tarkoita sitä, että näistä säännöksistä johtuvat rasitteet olisivat suhteettomia verrattuna asetettuihin tavoitteisiin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ympäristönsuojelu sisältyy yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, joilla voidaan oikeuttaa perusoikeuksien rajoitukset,[61] ja tämän tavoitteen saavuttaminen riippuu siitä, miten tiukasti siihen liittyviä yleisiä sääntöjä noudatetaan.[62] Kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut, kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke, jossa otetaan huomioon yksilölliset olosuhteet, voi heikentää sääntöjen noudattamista.[63] Toisaalta se, että tällaiset yleiset säännöt voivat vaikuttaa tiettyihin yrityksiin vahvemmin kuin toisiin, ei tee niistä suhteettomia. Tällaisille yleisille säännöille on nimittäin ominaista se, että niillä on suurempi vaikutus tiettyihin laitoksiin kuin toisiin.[64] Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen arviointi saastuttaja maksaa -periaatteesta[65] ja sen tekemä viittaus erityissääntöihin, joihin direktiivin 2003/87 10 a artiklan 12 kohta kuuluu, ovat mielestäni virheettömiä.

88. Koska DK Recyclingin ja Arctic Paperin esittämät kaksi valitusperustetta ovat mielestäni tehottomia, ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hylkää valitukset perusteettomina.

D *Raffinerie Heiden valitus (asia C-564/14 P)*

1. Ensimmäinen valitusperuste, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on loukannut valittajan oikeutta tulla kuulluksi ja laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa.

89. Raffinerie Heide moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei tämä ottanut kantaa sen kanneperusteeseen, jonka mukaan komissio oli virheellisesti kieltäytynyt käyttämästä harkintavaltaansa tutkiakseen perusoikeuksien näkökulmasta Saksan viranomaisten esille ottamat ”kohtuuttoman rasituksen tilanteet”, jollaisessa muun muassa Raffinerie Heide oli.

90. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisessa tuomiossa yhtäältä, ettei päätöksessä 2011/278 sallittu komission hyväksyä päästöoikeuksien maksutonta jakamista kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella. Toisaalta se totesi, että jos jäsenvaltio jakaa laitokselle maksutta päästöoikeuksia, joita ei ole laskettu direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa ja sitä kautta päätöksessä 2011/278 asetettujen sääntöjen mukaisesti, komission on direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti hylättävä laitoksen sisällyttäminen listaan, eikä sillä ole harkintavaltaa tässä asiassa.[66]

59 — Ks. tuomion DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833) 63–65 ja 66–68 kohta ja tuomion Arctic Paper Mochenwangen v. komissio (T-634/13, EU:T:2014:828) 62–64 ja 65–67 kohta.

60 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohta.

61 — Tuomio ERG ym. (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 — Ks. vastaavasti päästökauppajärjestelmästä tuomio Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, 26 kohta).

63 — Ks. tuomio DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833, 89 kohta) ja tuomio Arctic Paper Mochenwangen v. komissio (T-634/13, EU:T:2014:828, 88 kohta).

64 — Ks. tuomio Puola v. komissio (T-370/11, EU:T:2013:113, 85 ja 105 kohta). Näiden sääntöjen suhteettomuus voi mahdollisesti johtua siitä, että ennakolta asetetut vertailuarvot on laskettu väärin. Käsiteltävissä valituksissa ei kuitenkaan ole esitetty tällaista väitettä.

65 — Valituksissa esille otetun tuomion Standley ym. (C-293/97, EU:C:1999:215) 52 kohta ei kyseenalaista tätä arviointia.

66 — Ks. tuomio Raffinerie Heide v. komissio (T-631/13, EU:T:2014:830, 41–44 kohta).

91. Näistä toteamuksista ilmenee, että komissiolla ei ollut harkintavaltaa vaan se oli velvollinen hylkäämään kyseisten laitosten sisällyttämisen listaan, eikä se olisi voinut tutkia tapauskohtaisesti Saksan viranomaisten sille esittämiä tilanteita poikkeamalla päätöksen 2011/278 säännöistä. Koska edellä mainittuja direktiivin 2003/87 säännöksiä ei ole väitetty lainvastaisiksi, nämä unionin yleisen tuomioistuimen esittämät toteamukset nähdäkseni riittävät vastaukseksi Raffinerie Heiden ensimmäisessä oikeusasteessa esittämään väitteeseen. Tällaisessa tilanteessa Raffinerie Heide ei voi vedota siihen, että sen oikeutta tulla kuulluksi olisi loukattu ja että perusteluvelvollisuus olisi laiminlyöty. Käsiteltävä valitusperuste on siis hylättävä.

2. Toinen valitusperuste, joka koskee direktiivin 2003/87 10 a artiklan ja 11 artiklan 3 kohdan sekä päätöksen 2011/278 rikkomista

92. Valitusperusteen ensimmäisessä osassa Raffinerie Heide väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen todetessaan, että päätöksessä 2011/278 suljettiin pois kaikenlainen lisäpäästöoikeuksien jakaminen maksutta yksittäistapauksissa, joissa oli kyse kohtuuttomasta rasituksesta, eikä siinä annettu komissiolle tältä osin harkintavaltaa. Perusteen toisessa osassa Raffinerie Heide väittää, että komissio olisi voinut jakaa riidanalaista päätöstä antaessaan direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohdan nojalla lisäpäästöoikeuksia niille laitoksille, joihin kohdistui kohtuutonta rasitusta.

93. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 43–71 kohdassa esitetyistä toteamuksista seuraa, ettei komissiolla ollut toimivaltaa säätää päätöksessä 2011/278 päästöoikeuksien maksuttomasta jakamisesta kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella. Tästä seuraa, että käsiteltävän valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä. Mainituista toteamuksista seuraa myös, että päästöoikeuksien jakaminen maksutta tällaisen lausekkeen perusteella olisi ristiriidassa direktiivin 2003/87 keskeisen osan muodostavan alatavoitteen kanssa. Tästä syystä mikään muu direktiivin säännös ei voi muodostaa perustaa päästöoikeuksien maksuttomalle jakamiselle. Myös valitusperusteen toinen osa on siten hylättävä.

3. Kolmas valitusperuste, jonka mukaan unionin toimielinten velvollisuutta soveltaa perusoikeuksien mukaista tulkintaa on laiminlyöty

94. Kolmannessa valitusperusteessaan Raffinerie Heide väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt huomiotta komission velvollisuuden soveltaa perusoikeuksien mukaista tulkintaa ja rikkonut näin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohtaa. Vaikka katsottaisiin, ettei päätöksessä 2011/278 anneta komissiolle harkintavaltaa ottaa huomioon kohtuutonta rasitusta, komissio oli joka tapauksessa velvollinen tulkitsemaan direktiiviä 2003/87 perusoikeuksien mukaisesti ja sitä kautta ottamaan huomioon sille esitetyt kohtuutonta rasitusta koskevat tilanteet, jollaisessa myös Raffinerie Heide oli. Toimielinten velvollisuudesta soveltaa perusoikeuksien mukaista tulkintaa ei voida poiketa sillä perusteella, ettei komissiota ole valtuutettu siihen.

95. On todettava, ettei tätä perustetta esitetty unionin yleisessä tuomioistuimessa eikä se myöskään perustu valituksenalaiseen tuomioon itseensä.[67] Näin ollen se muuttaa oikeudenkäynnin kohdetta ja on jätettävä tutkimatta.[68]

67 — Tuomio komissio ym. v. Siemens Österreich ym. (C-231/11 P–C-233/11 P, EU:C:2014:256, 102 kohta) ja tuomio Areva ym. v. komissio (C-247/11 P ja C-253/11 P, EU:C:2014:257, 118 ja 170 kohta).

68 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 72 kohta ja alaviite 49.

4. Neljäs valitusperuste, joka koskee selvitysaineiston vääristämistä

96. Raffinerie Heide katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin on ottanut vääristyneellä tavalla huomioon näytön, jolla se pyrki osoittamaan, että sen omassa tilanteessa oli kyse ylivoimaisesta esteestä. Näyttönä se mainitsee hallinnollisen velvoitteen vuoksi vuonna 2011 tehdyt investoinnit, näiden investointien hyödyntämisen ympäristösuojelutoimenpiteiden toteuttamisessa, välttämättömän lainan, jolla varmistettiin investointien rahoitus, sekä Saksan viranomaisille esitetyn pyynnön ottaa huomioon kohtuuton rasite ja niiltä saadun myönteisen vastauksen.

97. Tämä valitusperuste on mielestäni ilmeisen perusteeton. Selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, jos ilman, että on tarpeen turvautua uuteen selvitysaineistoon, on selvää, että olemassa olevaa selvitysaineistoa on arvioitu ilmeisen virheellisesti.[69] Valituksenalaisen tuomion Raffinerie Heide (T-631/13, EU:T:2014:830) 45 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin esittänyt virheettömästi ne syyt, joiden vuoksi Raffinerie Heiden tapauksessa ei sen mukaan ollut kyse ylivoimaisesta esteestä.

5. Viides valitusperuste, jonka mukaan perusoikeuksia on loukattu ja oikeasuhteisuutta on jätetty arvioimatta, koska päätöksestä 2011/278 puuttui kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke

98. Perusteen ensimmäisessä osassa Raffinerie Heide riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin päätöksen 2011/278 asianmukaisuudesta. Koska päätös ei sisällä kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta, se i) ei sisällä säännöstä, joka vastaisi talouden kehityksen ja työllisyyden turvaamisen alatavoitteeseen, ja on itsessään tämän tavoitteen vastainen, ii) on ristiriidassa asteittaisen mukauttamisen tavoitteen kanssa, sillä laitokset, joilla ei ole riittäviä varoja toimintansa tehostamiseksi, joutuvat lopettamaan toimintansa, iii) kannustaa näin siirtämään tuotantoa kolmansiin maihin, joissa päästökauppajärjestelmää ei sovelleta, ja iv) pakottaa heikommassa rahoitustilanteessa olevat mutta tehokkaat laitokset poistumaan markkinoilta.

99. Perusteen toisessa osassa Raffinerie Heide riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin päätöksen 2011/278 välttämättömyydestä. Yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin kääntää sen mukaan todistustaakan vaatiessaan, että perusoikeuksien haltija osoittaa perusoikeuksiinsa puuttumisen välttämättömyyden, vaikka unionin toimielimen tehtävänä on osoittaa, että sen toimenpide on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Jos komissio toisaalta ottaisi huomioon ne muutamat yksittäistapaukset, joissa on kyse kohtuuttomasta rasituksesta, tämä olisi vähemmän pakottava toimenpide kuin yleinen kieltäytyminen niiden tutkimisesta.

100. Perusteen kolmannessa osassa Raffinerie Heide riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin päätöksen 2011/278 oikeasuhteisuudesta sanan suppeassa merkityksessä. Ensinnäkään päätöksestä 2011/278 ei ilmene, että unionin yleisen tuomioistuimen edellyttämä intressivertailu olisi suoritettu. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin käyttää oikeasuhteisuuden arvioinnissa virheellistä arviointiperustetta. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion (T-631/13, EU:T:2014:830) 82–86 kohdassa mainitsemat toimenpiteet ovat yleisiä sääntöjä, jotka koskevat ainoastaan direktiivillä 2003/87 tehtyjä puuttumisia perusoikeuksiin, mutta niillä ei voida oikeuttaa perusoikeuksien rajoittamista käsiteltävässä asiassa. Kun unionin yleinen tuomioistuin katsoo valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa, että päätös 2011/278 on suhteeton ainoastaan, jos se uhkaa ”tyypillisesti” laitosten toiminnanharjoittajien olemassaoloa, se kolmanneksi soveltaa virheellistä arviointiperustetta ja jättää huomiotta sen, että kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen tarkoituksena on ottaa huomioon erityistapauksissa aiheutuvat epätyypilliset seuraukset, joita voi aiheutua julkisen vallan toimenpiteistä. Raffinerie Heiden mukaan sen omasta tilanteesta valituksenalaisen tuomion 89 kohdassa tehty pintapuolinen arviointi ei myöskään riitä osoittamaan, että päätöksen 2011/278 soveltaminen sen tapaukseen oli oikeasuhteista. Unionin yleinen tuomioistuin

69 — Ks. mm. määräys The Sunrider Corporation v. SMHV (C-142/14 P, EU:C:2015:371, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

ei vastaa kysymykseen siitä, ovatko päätökseen 2011/278 sisältyvät säännöt soveltuvia kaikissa yksittäistapauksissa. Tuomiossa T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) vahvistetaan sen mukaan, että kohtuuttoman rasituksen tilanteiden tapauskohtainen tarkastelu voi olla täysin välttämätöntä, jotta voidaan taata yhteisen markkinajärjestelyn oikeasuhteisuus.

101. Tällä perusteella pyritään lähinnä riitauttamaan unionin yleisen tuomioistuimen toteamus siitä, että perusoikeuksiin puuttuminen, joka johtuu siitä, ettei päätökseen 2011/278 sisälly kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta, ei ole suhteetonta, kun otetaan huomioon päästökauppajärjestelmän tavoitteet. Tämän ratkaisuehdotuksen 35, 72 ja 74 kohdasta seuraa, että tämä valitusperuste, joka koskee tällaisen lausekkeen puuttumista päätöksestä 2011/278, on hylättävä tehottomana. Toissijaisesti katson, ettei se ole perusteltu.

102. Perusteen ensimmäisestä osasta on komission tavoin todettava, että direktiivi 2003/87 sisältää itsessään säännöksiä, jotka vastaavat talouden kehityksen ja työllisyyden turvaamista ja tuotannon muualle siirtymisen välttämistä koskevaan alatavoitteeseen.[70] Päästöoikeuksien maksuttomalla jakamisella on jo itsessään tavoitteena mukauttaa laitokset asteittain päästökauppajärjestelmään, mutta tämän tavoitteen on toteuduttava direktiivin 2003/87 tavoitteiden ja alatavoitteiden mukaisesti. Olen jo useaan otteeseen kuitenkin todennut, että Raffinerie Heiden ehdottaman kaltainen lauseke on ristiriidassa kilpailun turvaamisen alatavoitteen kanssa. Määriteltäessä vertailuarvojen ennakolta asettamista koskevia periaatteita lähtökohtana on direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan mukaan toimialan tai toimialojen osan tehokkaimman 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräinen tehokkuus, joten on lisäksi todettava, että – toisin kuin Raffinerie Heide väittää – päästöoikeuksien maksuttoman jakamisen järjestelmällä suositaan tehokkaampia laitoksia.

103. Toisen osan ensimmäisestä osasta on todettava, että Raffinerie Heiden esille ottamissa valituksenalaisen tuomion (T-631/13, EU:T:2014:830) 72 ja 73 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin ei kääntänyt todistustaakkaa vaan ainoastaan vastasi väitteeseen, joka koski päätöksen 2011/278 välttämättömyyttä ja jonka paikkansapitävyyden osoittaminen kuului Raffinerie Heidelle, joka väitteen oli myös esittänyt. Toisessa osassa toistetaan unionin yleisessä tuomioistuimessa jo esitetyt perustelut, jotka tämä aivan oikein hylkäsi.[71]

104. Kolmannesta osasta on todettava ensinnäkin, että vaikka päätöksen 2011/278 johdanto-osan perustelukappaleissa ei nimenomaisesti mainita kyseessä olevien intressien vertailua, se ei tarkoita, ettei komissio olisi sitä tehnyt päätöksessään. Toiseksi Raffinerie Heide ei riitauta unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 89 kohdassa esittämää toteamusta siitä, että valittajan vaikeuksien taustalla on sen oma taloudellinen ja rahoituksellinen toiminta. Valitusperusteen kolmannesta osasta viittaan edellä tämän ratkaisuehdotuksen 81–87 kohdassa esitettyihin toteamuksiin.

105. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että Raffinerie Heiden valitus hylätään.

70 — Ks. tuomion Raffinerie Heide v. komissio (T-631/13, EU:T:2014:830) 82 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

71 — Ks. tuomion Raffinerie Heide v. komissio (T-631/13, EU:T:2014:830) 72 ja 73 kohta.

E *Romontan valitus (asia C-565/14 P)*

1. Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee oikeudellista virhettä päätöksen 2011/278 tulkinnassa ja suhteellisuusperiaatteen virheellistä soveltamista

106. Perusteen ensimmäisessä osassa Romonta väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan päätöksen 2011/278 olevan tyhjentävä ja päätellessään näin, että kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella haettuja lisäpäästöoikeuksia ei voitu jakaa, koska siitä ei nimenomaisesti säädetty päätöksessä. Romontan mukaan lisäpäästöoikeuksia olisi pitänyt jakaa, vaikka päätös ei sisältänyt tällaista lauseketta, sillä käsiteltävässä asiassa oli kyse ylivoimaisesta esteestä johtuvasta kohtuuttomasta rasituksesta. Maksukyvyttömyysriskiä ei nimittäin pystytty ennakoimaan, sillä se konkretisoitui vasta vuonna 2011, jolloin komissio päätti, ettei se määrittäisi montaanivahalle vertailuarvoa. Riski oli Romontan mukaan myös väistämätön, sillä teknisistä syistä se ei voinut siirtyä käyttämään muita polttoaineita tuotantonsa varmistamiseksi.

107. Kun tarkastellaan päätöksen 2011/278 tyhjentävää luonnetta, direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan sanamuodosta, jossa viitataan ”yhteisön laajuisiin ja täysin yhdenmukaistettuihin täytäntöönpanotoimenpiteisiin”, käy nimenomaisesti ilmi, että päätöksessä 2011/278 vahvistetut päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevat siirtymäsäännökset johtavat täydelliseen yhdenmukaistamiseen siten, ettei tilaa enää ole kansallisille säännöille. Säännöt ovat siten tyhjentävät.

108. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut, oikeuskäytännön mukaan voidaan katsoa, että kyse on ylivoimaisesta esteestä, kun olemassa on ulkopuolinen ennalta arvaamaton ja väistämätön syy, jonka vuoksi kyseisten henkilöiden on objektiivisesti arvioiden mahdotonta noudattaa velvollisuuksiaan. [72]

109. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ylivoimaisen esteen käsite on kuitenkin ymmärrettävä sellaisina epätavallisina ja ennalta arvaamattomina olosuhteina, joihin siihen vetoavan ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seurauksia ei olisi voitu välttää kaikesta noudatetusta huolellisuudesta huolimatta. [73] Yhdyn kuitenkin unionin yleisen tuomioistuimen toteamukseen, jota Romontakaan ei ole riitauttanut ja jonka mukaan pelkästään vaara siitä, että yrityksestä tulee maksukyvytön eikä se pysty täyttämään palautusvelvollisuuttaan riittämättömien varojen vuoksi, ei riitä sen toteamiseen, että kyse on ylivoimaisesta esteestä. Valitusperusteen ensimmäinen osa on siis hylättävä.

110. Valitusperusteen toisessa osassa Romonta väittää toissijaisesti, että unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut suhteellisuusperiaatetta virheellisesti tutkiessaan päätöksen 2011/278 asianmukaisuutta. Toinen osa jakautuu vielä kolmeen osaan. Ensinnäkin Romonta katsoo, ettei kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke ole ristiriidassa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa yhtäältä siksi, että kyseinen periaate ei ole ensisijainen suhteellisuusperiaatteeseen nähden, ja toisaalta siksi, että päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevan järjestelmän toiminnan perusteena ei ole saastuttaja maksaa -periaatteelle tyypillinen syy-yhteys vaan tuote ja teollisuuspoliittiset valinnat. Toiseksi Romonta katsoo, että toimialaa tukevat erityistoimenpiteet eivät riitä kompensoimaan sille aiheutuvaa rasitetta eikä niiden perusteella voida katsoa, että päätös 2011/278 on asianmukainen. Kolmanneksi se väittää, että unionin yleinen tuomioistuin jätti huomiotta perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen ”yksittäistapausta koskevan ulottuvuuden”, kun se ei ottanut huomioon kohtuuttomasta rasituksesta kärsivien yritysten erityistilannetta arvioidessaan päätöksen asianmukaisuutta.

72 — Ks. tuomio Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, 31 kohta) ja tuomio Romonta v. komissio (T-614/13, EU:T:2014:835, 48 kohta).

73 — Tuomio Eurofit (C-99/12, EU:C:2013:487, 31 kohta). Unionin tuomioistuin on näin todennut, ettei tällainen olosuhde voi olla pelkkä sisäinen virhe. Ks. tuomio Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, 31 kohta).

111. Tällä toisella osalla pyritään lähinnä riitauttamaan unionin yleisen tuomioistuimen toteamus siitä, että perusoikeuksiin ei puututtu suhteettomasti, kun päätökseen 2011/278 ei sisällytetty kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 35, 72 ja 74 kohdassa esitettyjen toteamusten perusteella valitusperuste on hylättävä tehottomana. Toissijaisesti katson, ettei se joka tapauksessa ole perusteltu.

112. Olen jo todennut valitusperusteen ensimmäisestä osasta, että mielestäni unionin yleisen tuomioistuimen saastuttaja maksaa -periaatetta koskeva arviointi on oikea. Tätä arviointia ei voida kyseenalaistaa viittaamalla tuomioon Standley ym.,[74] johon Romontan ensimmäinen väite perustuu. Toisesta väitteestä on todettava lisäksi, että saastuttaja maksaa -periaate mainitaan SEUT 191 artiklan 2 kohdassa yhtenä unionin ympäristöpolitiikan johtavista periaatteista, joten on selvää, että sitä on noudatettava kaikissa sekundäärisen oikeuden säännöksissä ja määräyksissä. Valitusperusteen toisen ja kolmannen osan osalta viittaan tämän ratkaisuehdotuksen 87 kohtaan.

113. Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

2. Toinen valitusperuste, joka koskee perusoikeuksien loukkaamista

114. Romonta väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on loukannut sille perusoikeuskirjan 15 artiklassa taattua elinkeinovapautta ja 16 artiklassa taattua omaisuudensuojaa. Se väittää unionin yleisen tuomioistuimen katsoneen virheellisesti, ettei kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen puuttuminen päätöksestä 2011/278 vaikuttanut sen perusoikeuksien keskeiseen sisältöön, koska Romontan mukaan tällaisen lausekkeen puuttumisella oli yhtä suuri vaikutus kuin ammattitoiminnan harjoittamisen suoralla kieltämisellä tai omaisuudensuojan menettämisellä, sillä Romonta ei voisi sen vuoksi jatkaa toimintaansa.

115. Romonta väittää perusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin loukkasi sen perusoikeuksia, kun tämä ei arvostellut kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen puuttumista päätöksestä 2011/278. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 35, 72 ja 74 kohdassa esitettyjen toteamusten perusteella katson, että valitusperuste on tehoton. Toissijaisesti katson, että se on perusteeton. Valituksenalaisen tuomion 61 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi nimittäin perustellusti, ettei se, että päätöksestä 2011/278 puuttuu kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke, vaikuta ammatillisen vapauden ja elinkeinovapauden eikä omaisuudensuojan keskeiseen sisältöön, koska se ei estä päästökauppajärjestelmän piirissä olevien laitosten toiminnanharjoittajien ammatin tai elinkeinon harjoittamista sinänsä eikä riistä niiden omaisuutta. Käsiteltävä valitusperuste on siis hylättävä.

3. Kolmas valitusperuste, joka koskee toissijaisuusperiaatteen loukkaamista

116. Romonta väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei todennut toissijaisuusperiaatteen loukkaamista. Sen mukaan päätös 2011/278 liittyy ympäristöalaan, joka kuuluu jaetun toimivallan piiriin. Se osa jaetusta toimivallasta, jota unioni ei käytä, kuuluu jäsenvaltioille. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi, päätöksessä 2011/278 ei vahvistettu tyhjentäviä sääntöjä päästöoikeuksien jakamisesta. Kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen puuttuminen on Romontan mukaan lainaukko, jonka ansiosta Saksan liittotasavalta saattoi antaa lainsäädäntöä alalla saavuttaakseen sääntelytavoitteet Romontan osalta.

74 — C-293/97, EU:C:1999:215, 52 kohta.

117. Toissijaisuusperiaatteen, sellaisena kuin siitä määrätään SEU 5 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä luettuna yhdessä SEU 5 artiklan 3 kohdan kanssa, mukaisesti ”unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla” (SEU 5 artiklan 3 kohta).

118. Tästä on todettava yhtäältä, että Romontan perustelujen lähtökohta on virheellinen. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 107 kohdassa todettiin, unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt virhettä todetessaan, että päätös 2011/278 on tyhjentävä. Toisaalta Romonta ei pyri valituksessaan edes riitauttamaan unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 106 kohdassa esittämää toteamusta, jonka mukaan Romonta ei ole kiistänyt sitä, ettei päästöoikeuksien kaupan järjestelmän perustamista unionissa direktiivillä 2003/87 voitu toteuttaa riittävällä tavalla jäsenvaltioiden toimesta itsenäisesti ja että kyseisen järjestelmän perustaminen voitiin näin ollen sen laajuuden tai vaikutusten vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla. Näin ollen tämä valitusperuste on hylättävä.

4. Neljäs valitusperuste, joka koskee ristiriitaisia ja puutteellisia perusteluja

119. Romonta väittää ensinnäkin, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa esittämä toteamus, jonka mukaan laitosten toiminnanharjoittajilla olisi vähemmän kannustimia vähentää päästöjään, jos kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke olisi olemassa, on ristiriidassa valituksenalaisen tuomion 81 kohdassa esitetyn toteamuksen kanssa, jonka mukaan lisäpäästöoikeuksien jakaminen kyseisen lausekkeen perusteella johtaisi kaikilla asianomaisilla toimialoilla ja toimialojen osilla siihen, että muille toiminnanharjoittajille maksutta jaettujen päästöoikeuksien määrä vähenee yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen soveltamisen seurauksena. Romonta väittää, ettei tällainen lauseke vähentäisi kannustimia päästöjen vähentämiseen vaan kannustimet kohdistuisivat tästä lähtien tehokkaampiin toiminnanharjoittajiin. Toiseksi Romonta katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin tarkastellut asianmukaisesti päästöjen siirtymistä kolmansiin maihin. Se ei ottanut riittävällä tavalla huomioon ilmastonmuutoksen maailmanlaajuisen torjumisen tavoitetta. Kolmanneksi Romonta katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen päättely on ristiriitaista myös, kun se toteaa valituksenalaisen tuomion 89 kohdassa, että kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen tarkoituksena on välttää yrityksen yksilöllisestä hallinnoinnista johtuvat talous- ja rahoitusvaikeudet, ja tämän jälkeen 90 kohdassa, että Romontan talousvaikeudet johtuvat ainoastaan siitä, että montaanivahan vertailuarvon sijasta on sovellettu kaasuun liittyvää lämmön vertailuarvoa, eli komission toiminnasta.

120. Tästä on todettava ensinnäkin, ettei valituksenalaisen tuomion 70 ja 81 kohdassa esitettyjen toteamusten välillä ole ristiriitaa. Kuten unionin yleisen tuomioistuimen viimeksi mainitussa kohdassa tekemästä päättelystä seuraa, kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen käyttöönotto kasvattaisi kustannuksia, joita tehokkaammille yrityksille aiheutuu päästöjen vähentämiseksi välttämättömistä mukautustoimista, mikä on ristiriidassa ympäristöalan perusperiaatteen eli saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa. Tämä toteamus on täysin sopusoinnussa 70 kohdassa esitetyn toteamuksen kanssa. Toiseksi unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa tekemä päätelmä on mielestäni perusteltu asianmukaisesti. Kolmanneksi valituksenalaisen tuomion 90 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, johon Romonta väitteessään viittaa, unionin yleinen tuomioistuin ainoastaan toistaa Romontan väitteen eikä tosiasiassa totea sen talousvaikeuksien taustalla olevia syitä.

121. Edellä esitetyn perusteella tämäkin valitusperuste on hylättävä. Näin ollen Romontan valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

VI Oikeudenkäyntikulut

122. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista, jos valitus on perusteeton. Saman työjärjestyksen 138 artiklan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että valittajat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja nämä ovat hävinneet asian, valittajat on velvoitettava vastaamaan sekä omista oikeudenkäyntikuluistaan että komission oikeudenkäyntikuluista.

VII Ratkaisuehdotus

123. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— hylkää DK Recycling und Roheisen GmbH:n valituksen asiassa C-540/14 P ja velvoittaa sen vastaamaan oikeudenkäyntikuluista

— hylkää Arctic Paper Mochenwangen GmbH:n valituksen asiassa C-551/14 P ja velvoittaa sen vastaamaan oikeudenkäyntikuluista

— hylkää Raffinerie Heide GmbH:n valituksen asiassa C-564/14 P ja velvoittaa sen vastaamaan oikeudenkäyntikuluista ja

— hylkää Romonta GmbH:n valituksen asiassa C-565/14 P ja velvoittaa sen vastaamaan oikeudenkäyntikuluista.