JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
22 päivänä joulukuuta 2010[1]

1. Nyt käsiteltävänä olevalla kanteella komissio hakee muutosta asiassa Alankomaat vastaan komissio 10.4.2008 annettuun tuomioon[2] (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi typen oksidien päästöoikeuksien kaupan järjestelmää, jonka Alankomaiden kuningaskunta on ilmoittanut, koskevasta valtiontuesta N 35/2003 24.6.2003 tehdyn komission päätöksen[3] (jäljempänä komission päätös tai päätös). Alankomaiden kuningaskunta ja Saksan liittotasavalta ovat kumpikin tehneet tuomiosta vastavalituksen.

I Oikeudenkäynnin taustaa ja komission päätös

2. Alankomaiden komissiolle ilmoittama typen oksidien (NO_x) päästöoikeuksien kaupan järjestelmä (jäljempänä riidanalainen toimenpide) sekä komission päätöksen sisältö on kuvattu valituksenalaisen tuomion 8–13 kohdassa ja 16–20 kohdassa seuraavasti:

”8. Alankomaalaisviranomaiset ilmoittivat komissiolle 23.1.2003 päivätyllä kirjeellä EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti NO_x:n päästöoikeuksien kaupan järjestelmän ––. Ne pyysivät komissiota tekemään päätöksen, jossa todetaan, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, EY 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

9. Komissio teki 24.6.2003 [päätöksen].

10. [Päätöksen] 1 kohdassa komissio ensinnäkin kuvaili asianomaista toimenpidettä. Direktiivissä 2001/81 määritellyn NO_x:n kansallisen päästörajan puitteissa

1 – Alkuperäinen kieli: italia.
2 – Asia T-233/04 (Kok., s. II-591).
3 – C(2003) 1761 lopullinen.

alankomaalaisviranomaiset olivat vahvistaneet tavoitteeksi 55 kilotonnin NO_x-päästöt vuonna 2010 suurille teollisuuslaitoksilleen eli noin 250 yritykselle.

11. Tämän järjestelmän toiminnan osalta komissio esitti [päätöksen] 1.2 kohdassa, että kansallisessa laissa vahvistetaan kullekin teollisuuslaitokselle NO_x:n suhteellinen päästönormi, jota on noudatettava. Yritys voi noudattaa tällä tavoin määritettyä päästönormia joko toteuttamalla toimenpiteitä NO_x-päästöjen vähentämiseksi omassa laitoksessaan tai ostamalla muiden yritysten päästöoikeuksia tai yhdistämällä nämä kaksi vaihtoehtoa. Laitokset, joiden päästöt alittavat päästönormin, tuovat päästöoikeuksien vaihtomarkkinoille päästövähennykset NO_x-hyvitysten muodossa.

12. Laitoksen vuosittaisen NO_x-kokonaispäästön, jota korjataan mahdollisilla myydyillä tai ostetuilla NO_x-hyvityksillä, on vastattava kyseiselle laitokselle hyväksyttyä päästötasoa. Hyväksytty vuotuinen päästö, joka ilmaistaan absoluuttisena lukuna, lasketaan suhteellisen päästönormin ja kyseisen laitoksen käyttämän energiamäärän mukaan.

13. Kunkin vuoden lopussa alankomaalaisviranomaiset selvittävät, ovatko laitokset noudattaneet säädettyä päästönormia. Kunakin vuonna NO_x-hyvityksiä voidaan ostaa, säästää tai lainata tuleville ajanjaksoille. Jos laitos ylittää säädetyn päästönormin, sen on korvattava ylijäämä seuraavana vuonna. Lisäksi tätä korvattavaa ylijämää korotetaan 25 prosenttia ylitysten hillitsemiseksi. Jos laitos ei noudata päästönormiaan, alankomaalaisviranomaiset määräävät sille tehokkaan, oikeasuhteisen ja vaikutuksiltaan ehkäisevän sakon.

– –

16. [Päätöksen] 1.5 ja 1.6 kohdassa komissio täsmensi seuraavaksi, että asianomaista toimenpidettä sovelletaan kaikkiin teollisuusyrityksiin, joiden kapasiteetti on yli 20 megawattia (jäljempänä MWth), yhteisön lainsäädännön mukaisesti. Alankomaalaisviranomaiset soveltavat edelleen päästöraja-arvoja, jotka vahvistetaan voimassa olevissa eri yhteisön direktiiveissä.

17. Arvioidessaan asianomaista toimenpidettä ([päätöksen] 3 kohta) komissio vetosi ensinnäkin päätöskäytäntöönsä, joka liittyy päästöoikeuksien kaupan

järjestelmiin, ja teki eron kahdentyyppisten järjestelmien välillä seuraavasti:

’1) Järjestelmät, joissa kaupan olevia päästö- tai saastuttamislupia pidetään aineettomina varoina, joilla on markkina-arvo ja jotka valtio olisi myös voinut myydä tai huutokaupata, mikä merkitsee voiton saamatta jäämistä (tai valtion varojen menetystä), joten kyseessä on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki.

2) Järjestelmät, joissa kaupan olevia päästö- tai saastuttamislupia pidetään virallisena todisteena siitä, että tiettyä tuotantoa ei voida myydä tai huutokaupata luvansaajalle, joten voittoa ja siis asianomaisen valtion varoja ei jää saamatta, mikä puolestaan merkitsee, että kyseessä ei ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki.’

18. Komissio esitti seuraavaksi syyt, joiden vuoksi se päätteli, että asianomaisen toimenpiteen tapauksessa oli kyseessä valtiontuki, ja näihin kuului lähinnä se, että valtio myönsi maksutta NO_x-hyvityksiä tietylle yritysryhmälle, joka käy kauppaa jäsenvaltioiden välillä. Riidanalaisen päätöksen mukaan alankomaalaisviranomaisilla oli mahdollisuus myydä tai huutokaupata päästöoikeudet. Kun jäsenvaltio tarjosi maksutta NO_x-hyvityksiä aineettomina varoina, siltä jäi siis saamatta voittoa. Komissio päätteli tästä, että tähän järjestelmään kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtion varoja. Asianomaisten yritysten aseman vahvistuminen vaikutti sen mukaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

19. [Päätöksen] 3.3 kohdassa komissio tutki lopuksi asianomaisen toimenpiteen soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

20. Komissio päätteli [päätöksen] 4 kohdassa, että asianomaiseen toimenpiteeseen kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ja lisäsi, että tämä tuki soveltuu yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan – – mukaisesti. Komissio kehotti alankomaalaisviranomaisia toimittamaan sille vuosittain kertomuksen asianomaisen toimenpiteen täytäntöönpanosta ja ilmoittamaan sille ennalta tuen myöntämisedellytysten muuttamisesta.”

3. Vastineessaan Alankomaat vahvistaa, että riidanalainen toimenpide tuli voimaan 1.6.2005.

II Osapuolten vaatimukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

4. Alankomaiden kuningaskunta vaati Saksan liittotasavallan tukemana ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan komission päätöksen siltä osin kuin komissio katsoi siinä, että riidanalaiseen toimenpiteeseen kuului valtiontukea, sekä velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Komissio puolestaan vaati ensisijaisesti kanteen jättämistä tutkimatta ja toissijaisesti kanteen hylkäämistä sekä Alankomaiden velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

5. Valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi komission vaatimuksen, joka koski kanteen jättämistä tutkimatta (37–49 kohta). Pääasiassa se hylkäsi kanteen ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisen väitteen, joka koski EY 87 artiklan rikkomista ja jossa Alankomaat esitti, ettei kyseessä ollut valtion varoista rahoitettu etu (63–78 kohta), sekä hyväksyi toisen väitteen, jossa kyseinen valtio riitautti valikoivuutta koskevan edellytyksen täyttymisen (84–101 kohta). Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi päätöksen ja velvoitti komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

6. Komissio teki nyt käsiteltävänä olevan valituksen unionin tuomioistuimeen 23.6.2008 toimittamallaan kirjelmällä. Vastineissaan Alankomaiden kuningaskunta ja Saksan liittotasavalta tekivät kumpikin vastavalituksen. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 23.12.2008 antamalla määräyksellä Yhdistynyt kuningaskunta ja Slovenian tasavalta hyväksyttiin oikeudenkäyntiin väliintulijoiksi. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 8.5.2009 antamalla määräyksellä Ranskan tasavalta hyväksyttiin väliintulijaksi työjärjestyksen 93 artiklan 7 kohdassa säädetyin edellytyksin. Komission sekä Alankomaiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten asiamiehiä kuultiin 14.10.2010 pidetyssä istunnossa.

7. Valituskirjelmässään komissio vaatii unionin tuomioistuinta ensisijaisesti kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja toteamaan, ettei päätöstä koskevaa kumoamiskannetta voida ottaa tutkittavaksi, tai toissijaisesti kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja toteamaan, että päätöstä koskeva kumoamiskanne on hylättävä. Molemmissa tapauksissa se vaatii, että Alankomaat velvoitetaan korvaamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa aiheutuneet ja valituksesta aiheutuvat oikeudenkäyntikulut. Alankomaiden ja Saksan liittotasavallan vastavalituksiin antamassaan vastineessa komissio vaatii unionin tuomioistuinta ensisijaisesti kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja toteamaan, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi, tai toissijaisesti hylkäämään vastavalitukset, kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja toteamaan, että kanne on perusteettomana hylättävä.

8. Alankomaiden kuningaskunta vaatii ensisijaisesti valituksen hylkäämistä ja toissijaisesti siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin hyväksyy valituksen, valituksenalaisen tuomion kumoamista siltä osin kuin siinä hylätään kanneperuste, jonka mukaan kyseessä ei ollut valtion varoista rahoitettu etu. Molemmissa tapauksissa se vaatii, että komissio velvoitetaan korvaamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa aiheutuneet ja valituksesta aiheutuvat oikeudenkäyntikulut.

9. Saksan liittotasavalta vaatii ensisijaisesti valituksen hylkäämistä ja valituksenalaisen tuomion kumoamista tai toissijaisesti siinä tapauksessa, ettei unionin tuomioistuin ota viimeksi mainittua vaatimusta tutkittavaksi, valituksen hylkäämistä sekä, jos valitus hyväksytään, valituksenalaisen tuomion kumoamista. Molemmissa tapauksissa se toistaa ensimmäisessä oikeusasteessa esittämänsä vaatimukset ja vaatii, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

10. Yhdistynyt kuningaskunta vaatii niiden komission vaatimusten hylkäämistä, joissa vaaditaan toteamaan, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi, ja tukee Alankomaiden ensisijaisesti esittämiä vaatimuksia. Slovenian tasavalta vaatii komission valituksen hylkäämistä ja sen velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Istunnossa Ranskan tasavalta vaati niiden komission vaatimusten hylkäämistä, joissa vaaditaan toteamaan, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi.

IV Valitus

11. Komissio esittää valituksensa tueksi kaksi valitusperustetta. Ensimmäinen valitusperuste koskee EY 230 artiklan rikkomista, ja sen kohteena on se valituksenalaisen tuomion osa, jossa Alankomaiden kuningaskunnan nostama kanne päätetään ottaa tutkittavaksi. Komission toinen, toissijainen kanneperuste koskee EY 87 artiklan 1 kohdan rikkomista.

A *Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee EY 230 artiklan rikkomista*

12. Komissio katsoo, ettei jäsenvaltiolla ole EY 230 artiklaan perustuvaa oikeutta nostaa kannetta päätöksestä, jossa valtiontukien valvontajärjestelmän mukaisesti ilmoitettu toimenpide hyväksytään ehdoitta. Kyseinen valitusperuste koostuu kahdesta osasta.

1. Ensimmäinen osa

13. Ensimmäisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa komissio katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti erottanut käsiteltäväkseen

saatetun asian siitä, josta oli kyse yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Alankomaat vastaan komissio 28.1.2004 antamassa määräyksessä [4] (jäljempänä asiassa Alankomaat vastaan komissio annettu määräys). Komission mukaan näiden kahden asian välillä ei ole mitään oikeudellisesti merkityksellistä eroa. Alankomaat puolestaan katsoo Yhdistyneen kuningaskunnan, Slovenian tasavallan, Ranskan tasavallan ja Saksan liittotasavallan tukemana, että kyseisessä määräyksessä esillä olleen asian erityispiirteet poikkeavat olennaisesti nyt esillä olevan asian erityispiirteistä ja ettei kyseinen ennakkotapaus näin ollen ole sen osalta merkityksellinen.

14. On tarpeen palauttaa lyhyesti mieleen kyseisen asiassa Alankomaat vastaan komissio annetun määräyksen sisältö. Määräys annettiin sen menettelyn kuluessa, joka johti valituksenalaisen tuomion antamiseen.

15. Kyseisessä määräyksessä yhteisöjen tuomioistuin jätti tutkimatta Alankomaiden nostaman kanteen, joka koski päätöstä, jossa komissio piti tiettyjä kyseisen jäsenvaltion ilmoittamia ruoppausjätteen kierrätykseen kannustavia tukitoimia yhteismarkkinoille soveltuvina. Kanne oli rajattu koskemaan päätöstä ”siltä osin kuin komissio – – [piti] satamaviranomaisille kyseisen säännöstön nojalla myönnettyjä tukia EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtiontukina” (1 kohta).

16. Määräyksen perustelut ovat poikkeuksellisen ytimekkäät. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi ensin oikeuskäytäntöön, jonka mukaan EY 230 artiklassa tarkoitettuja, kumoamiskanteen kohteeksi kelpaavia toimia ovat sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttamalla tämän oikeusasemaa selvästi, ja totesi sitten määräyksen 20 kohdassa, ettei riidanalaisella päätöksellä, jossa ilmoitetun tukijärjestelmän todettiin olevan yhteismarkkinoille soveltuva, voitu muuttaa Alankomaiden kuningaskunnan oikeusasemaa selvästi ”siltä osin kuin Alankomaiden hallitus on tästä tukijärjestelmästä tekemässään ilmoituksessa pyytänyt komissiota arvioimaan sen laillisuuden EY 87 ja EY 88 artiklan kannalta”.[5] Määräyksen 21 ja 22 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin vastasi Alankomaiden väitteeseen, jonka mukaan osasta riidanalaisen päätöksen perusteluita (joissa komissio katsoi, että tietyt satamaviranomaiset kuuluvat EY 87 artiklassa tarkoitettuun yrityksen käsitteeseen) aiheutuu joka tapauksessa kyseiselle valtiolle kielteisiä oikeudellisia vaikutuksia. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin huomautti ensinnäkin, että vain päätöksen päätösosalla on oikeusvaikutuksia ja näin ollen vain sitä voidaan pitää asianomaiselle vastaisena; yhteisöjen tuomioistuimet voivat valvoa päätöksen perusteluissa esitettyjen arviointien laillisuutta ”vain jos ne ovat asianomaiselle vastaisen päätöksen perusteluina välttämätön tuki päätösosalle”. Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin totesi 22 kohdassa, että käsiteltävänä olleessa asiassa ”riidanalaiset perustelut eivät ole välttämätön tuki Alankomaiden kuningaskunnalle vastaisen päätöksen päätösosalle”, ja tarkensi

4 – Asia C-164/02 (Kok., s. I-1177).

5 – Pelkkänä sivuhuomautuksena myönnän, että minun on hiukan vaikea ymmärtää sitä yhteyttä, jonka yhteisöjen tuomioistuin näyttää luovan ilmoituksen sanamuodon ja toimenpiteen vaikutusten arvioinnin välille. Se, millaisia vaikutuksia valtiontukia koskevalla toimenpiteellä on vastaanottajavaltion oikeudelliseen tilanteeseen, nimittäin riippuu nähdäkseni näiden vaikutusten puolueettomasta arvioinnista riippumatta siitä, millainen käsitys kyseisellä valtiolla on sen tarkasta määrittelystä tai suunniteltujen toimenpiteiden soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, etenkin siinä tapauksessa, että se päätyy tekemään kyseisistä toimenpiteistä ilmoituksen.

tätä toteamalla seuraavaa: ”Kun komissio on todennut riidanalaisen päätöksen päätösosassa, että siitä seikasta huolimatta, että tietyt maksut, joita asia koskee, voisivat olla EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tukia, kyseessä olevaa järjestelmää voitaisiin joka tapauksessa perustella EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetuilla syillä, tämä päätösosa *ei mitenkään muodosta kannanottoa kaikkien satamaviranomaisten yrityksen luonteesta tai niiden toimintojen taloudellisesta luonteesta*”.[6] Määräyksen 23 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin vielä totesi seuraavaa: ”riidanalaisessa päätöksessä ei lausuta yhden tai toisen kyseessä olevan satamaviranomaisen erityisistä olosuhteista”, eikä ”tässä päätöksessä –– oteta ennalta kantaa siihen, miten satamaviranomaisille myönnetyt muut tuet luokitellaan EY 87 artiklan 1 kohdan kannalta”.

17. Määräyksen perusteluista, jotka on pääpiirteittäin toistettu edellisessä kappaleessa, käy ilmi, että yhteisöjen tuomioistuin jätti Alankomaiden kanteen tutkimatta kahden seikan perusteella. Ensinnäkin sen päättelyssä erityisen merkityksellinen ellei peräti ratkaiseva asema on sillä tosiseikalla, että ilmoituksen tehdessään Alankomaat ainoastaan pyysi komissiota arvioimaan ruoppausjätteen kierrätykseen kannustavien tukitoimien lainmukaisuutta eikä todennut katsovansa, etteivät kyseiset toimet olleet valtiontukia silloin, kun niiden saajina olivat satamaviranomaiset.[7] Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että komissio, joka piti joka tapauksessa ilmoitettuja tukitoimia kokonaisuudessaan EY 87 artiklan 3 kohdan kanssa yhteensopivina, pidättäytyi ottamasta lopullista kantaa satamaviranomaisille myönnettyjen tukitoimien avun luonteeseen.

18. Nyt käsiteltävänä olevasta asiasta nämä molemmat seikat puuttuvat.

19. Yhtäältä riidanalaisesta toimenpiteestä ilmoittaessaan Alankomaat tarkensi, ettei kyse sen mielestä ollut valtiontuesta, ja esitti

6 – Kursivointi tässä.

7 – Oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi, että komissio itse oli painottanut tämän seikan merkityksellisyyttä ja korostanut sitä, ettei Alankomaat hallinnollisen menettelyn kuluessa ollut millään tavalla saattanut sen tietoon satamaviranomaisille suunnattuja tukia koskevaa kantaansa.

komissiolle pyynnön, että se toteaisi tämän. Toisaalta komissio omaksui päätöksessään selvän ja yksiselitteisen kannan, joka koski kyseisen toimenpiteen luonnetta valtiontukena. Toisin kuin valittajana oleva toimielin on väittänyt, kyseiset erot ovat asiassa Alankomaat vastaan komissio annetun määräyksen perustelujen valossa oikeudellisesti merkityksellisiä ja estävät soveltamasta yhteisöjen tuomioistuimen kyseisessä ennakkotapauksessa tekemää ratkaisua automaattisesti nyt käsiteltävänä olevaan asiaan.

20. Yleisesti ottaen katson, ettei asiassa Alankomaat vastaan komissio annetussa määräyksessä ole nähtävissä yhteisöjen tuomioistuimen aikomusta sulkea lähtökohtaisesti pois jäsenvaltioiden oikeutta nostaa kanne sellaisista päätöksistä, joilla komissio ehdoitta hyväksyy niiden ilmoittamat tukitoimet. Päinvastoin käsiteltävänä olleen asian erityispiirteet ja tapa, jolla yhteisöjen tuomioistuin niitä tulkitsi, viittaavat pikemminkin siihen, että tämän lausuman ulottuvuus on rajallinen.

21. Kaiken kaikkiaan katson, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tehnyt virhettä erottaessaan käsiteltäväkseen saatetun asian siitä, josta oli kyse asiassa Alankomaat vastaan komissio annetussa yhteisöjen tuomioistuimen määräyksessä. Tätä johtopäätöstä ei saattaisi kyseenalaiseksi edes sen toteaminen, että tosiseikat on otettu huomioon vääristyneesti, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin komission mukaan teki valituksenalaisen tuomion 47 kohdassa. [8]

22. Komission ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

2. Toinen osa

23. Valitusperusteen toisessa osassa komissio riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan riidanalaisen toimenpiteen luokittelemisesta valtiontueksi on seurannut oikeudellisia vaikutuksia. Väite koskee erityisesti valituksenalaisen tuomion 41 kohtaa, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että tämä luokittelu, joka mahdollisti sen, että komissio saattoi tutkia riidanalaisen toimenpiteen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, merkitsi ”sen menettelyn soveltamista, josta säädetään olemassa oleville tukijärjestelmille asetuksessa N:o 659/1999 ja erityisesti sen 17–19 ja 21 artiklassa, jossa jäsenvaltiolle asetetaan velvollisuus toimittaa vuosittain kertomus kaikista voimassa olevista tukiohjelmista”; toisaalta ”tällä luokittelulla valtiontueksi voi – – olla vaikutusta uuden tuen myöntämiseen niiden sääntöjen nojalla, jotka koskevat eri lähteistä peräisin olevien

8 – Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että asiassa Alankomaat v. komissio annettuun määräykseen johtaneessa asiassa kantajana olleen jäsenvaltion riitauttamat valituksenalaisen päätöksen väitteet oli esitetty ainoastaan perusteluissa eikä päätösosassa.

tukien kasautumista ja jotka vahvistetaan muun muassa valtiontuesta ympäristönsuojelulle annettujen yhteisön suuntaviivojen 74 kohdassa".

24. Valittajana oleva toimielin huomauttaa ensinnäkin, että tuen käsitteen objektiivisen luonteen huomioon ottaen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mainitsemat vaikutukset eivät johdu päätöksestä vaan riidanalaisen toimenpiteen omasta luonteesta. Tätä väitettä ei mielestäni voida hyväksyä. Unionin tuomioistuin on kylläkin useita kertoja todennut – tosin erilaisessa asiayhteydessä, joka on koskenut tuomioistuinvalvonnan ulottuvuuden määrittelyä komission valtiontuen käsitteen soveltamisen osalta –, että valtiontuen käsite on luonteeltaan objektiivinen,[9] minkä perusteella voidaan katsoa (kuten komissio näyttää tekevän), että EY 87 artiklan 1 kohdan (josta on tullut SEUT 107 artiklan 1 kohta) mukaisesti tehdyllä päätöksellä ainoastaan todetaan, että ilmoitettu toimenpide on tai ei ole luonteeltaan valtiontukea. Tästä huolimatta on nähdäkseni vaikeaa kiistää, että jos komissio virheellisesti katsoo tietyn valtion toimenpiteen olevan valtiontukea, tällaisesta luokittelusta aiheutuvat oikeudelliset vaikutukset – joita asianomainen jäsenvaltio ei pysty poistamaan muutoin kuin saamalla aikaan kyseisen päätöksen kohdan kumoamisen – johtuvat kyseisestä päätöksestä eivätkä kyseessä olevasta toimenpiteestä, joka ei tosiasiassa täytä valtiontuen edellytyksiä. Muistutan sitä paitsi, että komissio on vedonnut vastaavanlaiseen väitteeseen myös sellaisen kumoamiskanteen tutkimatta jättämiseksi, joka koski päätöstä tarkastella valtion toimenpidettä uutena eikä voimassa olevana tukena, ja että yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän väitteen.[10]

25. Lisäksi komissio esittää, että valituksenalaisen tuomion 41 kohdassa mainitun valtiontuesta ympäristönsuojelulle annetuissa yhteisön suuntaviivoissa vahvistetun tukien kasautumista koskevan rajan soveltaminen on puhtaasti hypoteettinen seuraus päätöksestä. Olen tästä samaa mieltä. Kyseinen raja saa aikaan vaikutuksia ainoastaan siinä tapauksessa, että Alankomaat päättää myöntää riidanalaisen toimenpiteen kohteena oleville yrityksille muita tukia. Samoin voidaan todeta EY 88 artiklan 3 kohdassa (josta on tullut SEUT 108 artiklan 3 kohta) tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden ja standstill-velvollisuuden osalta, joihin erityisesti Saksan hallitus viittaa – velvollisuuksien, joita Alankomaiden pitäisi noudattaa vain, jos se päättäisi toteuttaa riidanalaiseen toimenpiteeseen rinnastettavia toimenpiteitä tai päätöksen 4 kohdan mukaisesti muuttaa kyseisen toimenpiteen yksityiskohtia.

9 – Ks. esim. asia C-83/98 P, Ranska v. Ladbroke Racing ja komissio, tuomio 16.5.2000 (Kok., s. I-3271, 24 ja 25 kohta), johon komissio on viitannut.

10 – Ks. asia C-312/90, Espanja v. komissio, tuomio 30.6.1992 (Kok., s. I-4117, 6 ja 13 kohta) ja asia C-47/91, Italia v. komissio, tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4145, Kok. Ep. XVI, s. I-147, 14 ja 26 kohta).

26. Mitä tulee asianomaisen jäsenvaltion velvollisuuteen toimittaa kertomus riidanalaisen toimenpiteen täytäntöönpanosta, johon valituksenalaisen tuomion 41 kohdassa myös viitataan, komissio tyytyy lähinnä toteamaan, että sillä olevien tietojen mukaan Alankomaiden viranomaiset eivät ole missään vaiheessa toimittaneet mitään kertomusta. Kyseinen väite on mielestäni tehoton. Se, että Alankomaat on tähän asti laiminlyönyt kyseistä velvollisuuttaan, ei nimittäin vaikuta sen ottamiseen huomioon riidanalaisen toimenpiteen luokittelemisesta valtiontueksi johtuvana oikeudellisena vaikutuksena.

27. Yleisesti ottaen katson, että juuri olemassa oleville tukijärjestelmille säädetyn menettelyn soveltaminen, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 41 kohdassa viittaa, on huomattavin oikeudellinen seuraus siitä, että ilmoitettu valtion toimenpide on luokiteltu valtiontueksi. SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden voimassa olevia tukijärjestelmiä 2 kohdassa esitetyn ja asetuksen N:o 659/1999 17–19 artiklassa täsmennetyn menettelyn mukaisesti. Tämä merkitsee sitä, että komissio seuraa valtiontueksi luokiteltua valtion toimenpidettä jatkuvasti ja sitä koskevia tarkastuksia tehdään säännöllisesti. Tästä seuraa, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukainen päätös soveltuvuudesta sisämarkkinoille antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle heikomman oikeusvarmuuden sekä vähemmän liikkumavaraa ilmoitetun toimenpiteen täytäntöönpanossa kuin sellainen päätös, jossa todetaan, ettei kyseinen toimenpide ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Alankomaiden tapauksessa juuri oikeusvarmuuden tavoittelu sai kyseisen jäsenvaltion viranomaiset tekemään riidanalaisesta toimenpiteestä ilmoituksen, vaikka ne olivat vakuuttuneita siitä, ettei kyseessä ollut EY 87 artiklan mukainen tuki.

28. Edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, että myös komission ensimmäisen valitusperusteen toinen osa on hylättävä.

3. Ensimmäistä valitusperustetta koskeva ratkaisuehdotus

29. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää kokonaisuudessaan komission ensimmäisen valitusperusteen, joka koskee EY 230 artiklan rikkomista.

B *Toinen valitusperuste, joka koskee EY 87 artiklan 1 kohdan rikkomista*

30. Toinen valitusperuste, joka on esitetty toissijaisena, jakaantuu sekin kahteen osaan.

1. Ensimmäinen osa

31. Toisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa komissio riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätelmän, jonka mukaan kyseinen toimenpide ei ole valtiontukea, koska sillä ei suosita jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Tämä valitusperusteen osa koskee valituksenalaisen tuomion 84–96 kohtaa, ja siinä esitetään kaksi erillistä väitettä.

a) Ensimmäinen väite

32. Komissio arvostelee ensinnäkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että sulkeakseen pois kyseisen toimenpiteen valikoivuuden se kiinnitti erityistä huomiota siihen, että riidanalainen toimenpide koskee kaikkia Alankomaiden suuria teollisuuslaitoksia ja että kyseisen toimenpiteen soveltamiskriteeri on näin ollen puolueeton eikä liity tiettyyn alueeseen tai alaan.

33. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että kyseisestä toimenpiteestä hyötyviä yrityksiä on hyvin paljon tai että kyseiset yritykset kuuluvat eri toimialoihin, ei yksin riitä poistamaan toimenpiteen valikoivaa luonnetta ja siis estämään sen luokittelemista valtiontueksi. [11] Saman oikeuskäytännön mukaan se, että valtion toimenpiteellä säädetään horisontaalisesti sovellettavista objektiivisista perusteista, osoittaa ainoastaan, etteivät kyseiseen toimenpiteeseen kuuluvat tuet ole yksittäistapauksessa myönnettyä tukea vaan kuuluvat tukijärjestelmän piiriin. [12] Komissio toteaa siis ensimmäisessä väitteessään aivan oikein, ettei kyseinen seikka itsessään salli sellaista johtopäätöstä, että valtiollista tukea on pidettävä yleisenä talouspoliittisena toimenpiteenä, jolla ei siten olisi valikoivaa luonnetta.

34. Kyseinen väite perustuu kuitenkin valituksenalaisen tuomion epätäsmälliseen tulkintaan ja on siksi hylättävä. Toisin kuin komissio vaikuttaa väittävän, valituksenalaisen tuomion 96 kohtaan sisältyvä päätelmä, jonka mukaan ”kokonaisuutena tarkasteltuna asianomainen toimenpide ei – – suosi tiettyjä yrityksiä tai tiettyä tuotannonalaa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla”, ei perustu tai ei ratkaisevalla tavalla perustu edellä oleviin 87 ja 88 kohtaan, jotka erityisesti ovat valittajan väitteen kohteina. Yhtäältä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei valituksenalaisen tuomion 87 kohdassa ilmaise omia arvioitaan vaan pelkästään nostaa esiin joitakin riidanalaiselle toimenpiteelle ominaisia

11 – Ks. asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999 (Kok., s. I-3671, 32 kohta); asia C-143/99, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomio 8.11.2001 (Kok., s. I-8365, 48 kohta) ja asia C-409/00, Espanja v. komissio, tuomio 13.2.2003 (Kok., s. I-1487, 48 kohta).

12 – Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 49 kohta.

seikkoja sellaisina kuin ne on päätöksessä kuvattu, kun taas 88 kohdan ensimmäisellä virkkeellä ainoastaan todetaan olemassa oleva tosiseikka.

35. Toisaalta saman 88 kohdan toiseen virkkeeseen sisältyvällä päätelmällä, jonka mukaan ”asianomaisen toimenpiteen soveltamisperuste on –– objektiivinen, eikä se liity millään tavoin tiettyyn alueeseen tai alaan”, on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättelyssä rajallinen merkitys ja joka tapauksessa huomattavasti vähäisempi merkitys kuin se, jonka komissio sille antaa. Valituksenalaisen tuomion 89 kohdasta ja sitä seuraavista kohdista käy nimittäin ilmi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin piti kyseisen toimenpiteen valikoivuuden poissulkemisen kannalta ratkaisevana ennemminkin sitä perusteluosan 90 kohtaan sisältyvää toteamusta, jonka mukaan niiden yritysten, joita suuriin teollisuuslaitoksiin sovellettava NO_x-päästöraja koskee, tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen ”ei voida katsoa olevan verrattavissa niiden yritysten tilanteeseen, joihin tätä päästörajaa ei sovelleta”. Yhtä ratkaiseva on jäljempänä valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa esitetty päätelmä, jonka mukaan komissio ”ei –– ole osoittanut sellaisen yleisen järjestelmän olemassaoloa, jota sovellettaisiin yrityksiin, jotka ovat vastaavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa kuin yritykset, joihin sovelletaan asianomaista toimenpidettä, mutta joka ei tarjoa etua, jota NO_x-päästöoikeuksien kaupan oleminen edustaa”.

36. Edellä esitetyn analyysin perusteella komission toisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa esittämä ensimmäinen väite, jolla valittajana oleva komissio moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on perustanut päättelynsä riidanalaisen toimenpiteen soveltamiskriteerin objektiivisuuteen, on katsottava perusteettomaksi. Se on joka tapauksessa tehoton, koska siinäkään tapauksessa, että se olisi perusteltu, se ei yksin riittäisi kumoamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätelmää, jonka mukaan kyseinen toimenpide ei ole luonteeltaan valikoiva, koska – kuten edellä todettiin – kyseinen päätelmä perustuu pääosin toisentyyppisiin seikkoihin.

b) Toinen väite

37. Toisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa komissio lisäksi toteaa, ettei se

hyväksy ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen sille asettamaa todistustaakkaa.[13] Tämä väite koskee valituksenalaisen tuomion 89–96 kohtaa, joista käy ilmi, että osoittaakseen riidanalaisen toimenpiteen valikoivuuden komission olisi pitänyt esittää näyttöä seuraavista seikoista: a) että yrityksillä, joihin kyseistä toimenpidettä ei sovelleta ja joille ei siis tarjota etua, jota NO_x-päästöoikeuksien kaupan oleminen edustaa, on *samat velvoitteet* (PSR) tai *"samantyyppisiä velvoitteita"* kuin ne, joita kyseisellä toimenpiteellä asetetaan, ja b) että kyseisille yrityksille voidaan määrätä sakot, jos ne rikkovat määräyksiä.[14]

38. Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen vaatima näyttö on tarpeeton, koska päätöksestä ja valituksenalaisesta tuomiostakin käy selvästi ilmi, että kaikki alankomaalaiset yritykset ovat NO_x-päästöjä koskevien rajoitusten alaisia. Tämä riittää komission mukaan näyttämään toteen riidanalaisen toimenpiteen valikoivuuden, koska kaikille Alankomaihin sijoittautuneille yrityksille asetetut rajoitukset huomioon ottaen ainoastaan se yritysten joukko, johon kyseistä toimenpidettä sovelletaan, voi käydä keskenään kauppaa päästöoikeuksilla. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen vaatimaa näyttöä olisi sitä paitsi mahdotonta esittää, koska on ilmeistä, etteivät ne yritykset, joita riidanalainen toimenpide ei koske, ole velvollisia noudattamaan siinä säädettyjä velvollisuuksia. Alankomaat sen sijaan väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut komission todistustaakan laajuutta oikein, koska valikoivuuden kriteeri, jonka yhteisöjen tuomioistuin asiassa Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer

13 – Kyseisen väitteen yhteydessä komissio pelkkänä sivuhuomautuksena esittää epäilyjä siitä, onko valituksenalainen tuomio, siltä osin kuin siinä analysoidaan riidanalaisen toimenpiteen valikoivuutta, sen oikeuskäytännön mukainen, jonka mukaan kumoamiskanne ei voi perustua tosiseikkoihin tai perusteisiin, joita ei ole esitetty SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan mukaisen menettelyn kuluessa eikä kannekirjelmässä. Näiden epäilyjen epämääräisyyden ja sen seikan huomioon ottaen, ettei komissio näytä esittävän varsinaista väitettä, tyydyn tältä osin esittämään kaksi lyhyttä huomiota. Ensinnäkin oikeuskäytäntö, johon valittajana oleva toimielin näyttää viittaavan ja jonka perusteella valtiontukia koskevan päätöksen laillisuutta on arvioitava niiden tietojen valossa, jotka komissiolla oli käytettävissään, kun se teki päätöksen (ks. mm. asia 234/84, Belgia v. komissio, tuomio 10.7.1986, Kok., s. 2263, Kok. Ep. VIII, s. 717, 16 kohta ja asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996, Kok., s. I-4551, 33 kohta), vaikuttaa epäolennaiselta nyt käsiteltävänä olevassa asiassa: ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei nimittäin tehnyt ratkaisua komissiolle tuntemattomien seikkojen perusteella vaan lähinnä moitti komissiota siitä, että tämä oli tehnyt riidanalaisen toimenpiteen valikoivuutta koskevan päätöksen ilman, että sillä oli riittäviä seikkoja kyseisen päätelmän tueksi. Toiseksi ei ole selvää, tarkoittaako komissio vedotessaan siihen, ettei Alankomaat nostanut valikoivuutta koskevaa kysymystä esiin kanteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lausui ultra petita (kanteen ulkopuolelta) tai työjärjestyksensä 48 artiklan 2 kohdan vastaisesti, jossa kielletään uusien kanneperusteiden esittäminen oikeudenkäynnin kuluessa. Tältä osin mahdollinen komission väite ei ole riittävän selkeä, jotta unionin tuomioistuin voisi lausua siitä.

14 – Valituksenalaisen tuomion 89–96 kohta voidaan tiivistää seuraavalla tavalla. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että kun otetaan huomioon riidanalaisella toimenpiteellä tavoiteltu päämäärä ja se tosiseikka, että yksinomaan kyseisen toimenpiteen alaisille yrityksille asetetaan sakon uhalla päästönormi tai tiukka vakiosuoritustaso (PSR), kyseisten yritysten tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen ei voida katsoa olevan verrattavissa niiden yritysten tilanteeseen, joihin tätä päästörajaa ei sovelleta (89 ja 90 kohta). Tämän jälkeen se toteaa, ettei komissio ole esittänyt seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että yritykset, jotka kuluttavat alle 20 MWth, olisivat vastaavassa tilanteessa kuin yritykset, joita riidanalaisessa toimenpiteessä tarkoitetaan, tai että niillä olisi sakon uhalla "samantyyppisiä velvoitteita": komissio ei tuomioistuimen mukaan varsinkaan ole esittänyt seikkoja, jotka osoittaisivat, että niihin sovelletaan PSR:ää. Näin ollen tuomioistuin toteaa, ettei komissio ole osoittanut sellaisen yleisen järjestelmän olemassaoloa, josta riidanalainen toimenpide poikkeaisi (92–94 kohta).

Zementwerke [15] antamassaan tuomiossa on määrittänyt, perustuu nimenomaan kyseessä olevan toimenpiteen kohteena olevien ja sen ulkopuolelle jäävien yritysten tilanteiden keskinäiseen rinnastettavuuteen. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ne 250 yritystä, joihin riidanalaista toimenpidettä sovelletaan, eivät Alankomaiden mukaan ole muihin yrityksiin rinnastettavassa tilanteessa, koska niille on asetettu lisävelvoitteita, jotka johtuvat oheistavoitteesta vähentää NO_x-päästöt 55 kilotonniin vuonna 2010.

39. Omasta puolestani muistutan, että valikoivuusedellytyksen nojalla valtiontukisääntöjä ei sovelleta niin sanottuihin yleisiin toimenpiteisiin, joilla ei tueta tiettyä toimintaa tai tiettyjä yrityksiä vaan kaikkia valtion alueella toimivia taloudellisia toimijoita. Tältä osin oikeuskäytännössä on yhtäältä täsmennetty, että sellaista julkista tukea, joka hyödyttää epämääräistä joukkoa tuensaajia, jotka on yksilöity objektiivisilla kriteereillä, on tutkittava valikoivaa toimenpidettä merkitsevänä tukijärjestelmänä, jos se soveltamisedellytystensä vuoksi hyödyttää tiettyjä yrityksiä tai toimialoja muiden kustannuksella. [16] Toisaalta oikeuskäytännössä on selvennetty, että myös yleisiltä toimenpiteiltä vaikuttaviin toimenpiteisiin, jotka eivät rajoitu vain tiettyyn alaan tai tietylle alueelle ja jotka eivät koske vain rajallista yritysten luokkaa, voidaan soveltaa EY 87 artiklan 1 kohdan kieltoa, jos niiden toteuttaminen on erityisesti edunsaajien valinnan sekä taloudellisten toimenpiteiden suuruuden ja edellytysten osalta kansallisten viranomaisten harkintavallassa. [17] Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että tuki voi olla valikoiva myös silloin, kun se koskee kokonaista talouden alaa. [18] Yleisemmällä tasolla oikeuskäytännöstä ilmenee, että valikoivuusvaatimuksen täyttymistä on arvioitava tapauskohtaisesti siten, että arvioinnin tarkoituksena on tarkastaa, annetaanko kyseessä olevalla toimenpiteellä, kun otetaan huomioon toimenpiteen luonne, sen soveltamisala, sen toteuttamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja sen vaikutukset, *sellaisia etuja, jotka hyödyttävät yksinomaan tiettyjä yrityksiä tai tiettyjä toiminta-aloja*. [19] Asiassa Adria-Wien ja Pipeline Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että tällaisen arvioinnin osalta on ratkaistava ainoastaan se, suositaanko valtion toimenpiteellä ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat toimenpiteellä tavoi-

15 – Mainittu edellä.

16 – Ks. asia T-55/99, CETM v. komissio, tuomio 29.9.2000 (Kok., s. II-3207, 40 kohta).

17 – Ks. em. asia C-241/94, Ranska v. komissio; asia C-256/97, DM Transport, tuomio 29.6.1999 (Kok., s. I-3913, 28–30 kohta) ja asia C-295/97, Piaggio, tuomio 17.6.1999 (Kok., s. I-3735, 39 kohta).

18 – Ks. erityisesti em. asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomion 33 kohta ja asia C-148/04, Unicredito Italiano, tuomio 15.12.2005 (Kok., s. I-11137, 45 kohta).

19 – Ks. em. asia C-41/94, Ranska v. komissio, tuomion 24 kohta; asia C-200/97, Ecotrade, tuomio 1.12.1998 (Kok., s. I-7907, 40 ja 41 kohta) ja em. asia C-75/97, Belgia v. komissio.

tellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. [20]

40. Komission valituksenalaista tuomiota koskevaa arvostelua on tarkasteltava tämän oikeuskäytännön perusteella. Totean heti aluksi, että kyseinen arvostelu vaikuttaa minusta hyväksyttävältä.

41. Totean aluksi, että se, että jokin valtion toimenpide suosii tiettyjä yrityksiä, jotka yksilöidään sellaisten seikkojen perusteella, jotka ovat tyypillisiä kyseisten yritysten tilanteelle verrattuna kaikkiin muihin taloudellisiin toimijoihin – esimerkiksi sillä perusteella, että ne toimivat tietyllä alalla tai harjoittavat tietyntyyppistä toimintaa [21] tai kyseisten yritysten koon vuoksi [22] – puoltaa lähtökohtaisesti kyseisen toimenpiteen valikoivuuden tunnustamista. [23] Näin ollen se, että riidanalaista toimenpidettä sovelletaan *ainoastaan* yrityksiin, joilla on käytössään suuria teollisuuslaitoksia, osoittaa ennemminkin toimenpiteen valikoivuutta.

42. Koska riidanalaisella toimenpiteellä tarjotut edut nyt esillä olevassa asiassa ovat yhteydessä rasitteisiin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että on välttämätöntä näyttää toteen, että samat rasitteet – joskin ilman vastaavia etuja – koskevat myös kyseisen toimenpiteen ulkopuolelle rajattuja yrityksiä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, etteivät näiden kahden yritysjoukon tilanteet tällaisen näytön puuttuessa ole keskenään rinnastettavissa ja ettei ensin mainittuun joukkoon kuuluville yrityksille myönnettyjä etuja tällöin voida pitää valikoivina. Tällainen johtopäätös on minusta kahden näkökohdan vuoksi kyseenalainen.

43. Ensinnäkin se perustuu nähdäkseni tosiasiallisesti virheelliseen perusolettamukseen. NO_x-päästöjen vähentämistä koskevien velvollisuuksien (joilla riidanalaisen toimenpiteen piiriin kuuluvien 250 yrityksen osalta saadaan aikaan yhteensä 55 kilotonnin NO_x-päästöjen vähennys vuonna 2010), jotka koskevat Alankomaissa sijaitsevia teollisuuslaitoksia suhteessa niiden saastuttavuuteen, määrälliset erot [24] eivät nimittäin mielestäni

20 – Ks. em. asia Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomion 41 kohta; ks. vastaavasti em. asia Ecotrade, tuomion 41 kohta ja em. asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomion 26 kohta.

21 – Ks. yhdistetyt asiat C-393/04 ja C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, tuomio 15.6.2006 (Kok., s. I-5293, 31 kohta) ja asia C-501/00, Espanja v. komissio, tuomio 15.7.2004 (Kok., s. I-6717, 120 kohta).

22 – Ks. esim. em. asia Ecotrade, tuomion 28 kohta.

23 – Ks. mm. em. asia Unicredito, tuomion 49 kohta.

24 – Vaikka valituksenalaisessa tuomiossa viitataan päästönormin laskentatapaan (91 kohta) ja yleisemmin riidanalaisella toimenpiteellä asetettujen velvollisuuksien "luonteeseen", ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa lähinnä päästöjen vähentämistavoitteiden *määrälliseen tasoon*.

estä rinnastamasta tällaisia laitoksia johtavien yritysten tilannetta sen rasitteen näkökulmasta, jonka kyseisten velvollisuuksien noudattaminen niille aiheuttaa. Yrityksellä, jolla on yksi tai useampia laitoksia, joiden teho on alle 20 MWth, ja jota riidanalainen toimenpide ei siis koske, voi nimittäin olla tehtävien investointien ja kannettavien kustannusten osalta samat vaikeudet sille asetettuihin päästörajoihin mukautumisessa kuin yrityksellä, jolla on laitoksia, joiden teho on yli 20 MWth ja joiden osalta riidanalaisessa toimenpiteessä säädetään määrällisesti suurempi päästöjen vähentämistavoite. Teoriassa on peräti niin, että koska päästöjen vähentämisestä aiheutuvat kustannukset vaihtelevat yritysten välillä, on jopa mahdollista, että päästörajoihin mukautuminen on rasittavampaa ensin mainitulle yritykselle, jos vähentämisestä aiheutuvat kustannukset ovat sen osalta korkeammat kuin viimeksi mainitun osalta.[25] Tästä seuraa, että näitä yrityksiä koskevien velvollisuuksien erilaisuudesta riippumatta kyseisiä yrityksiä koskeva rasite on *suhteellisesti rinnastettavissa*.

44. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen johtopäätös ei nähdäkseni ole myöskään asiaa Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke koskevan oikeuskäytännön mukainen. Kyseiseen tuomioon viitataan valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa, ja koko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanta perustuu siihen. Kyseisen tuomion 41 kohdan perusteella sen määrittämiseksi, onko jokin valtion toimenpide valikoiva, on arvioitava, suositaanko sillä ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin yrityksiin ja tuotannonaloihin, *jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta* samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisen toimenpiteen ympäristöä koskeva päämäärä on vähentää teollisia NO_x-päästöjä, toisin sanoen saastuttavia kaasuja, joiden osalta ei ole merkitystä sillä, mikä päästölähde vähennyksen toteuttaa. Päinvastoin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päättelee, tämän päämäärän osalta *kaikki yritykset, joiden Alankomaihin sijoittautuneet teollisuuslaitokset tuottavat NO_x -päästöjä, ovat toisiinsa rinnastettavissa olevassa tilanteessa*.[26] Tämä rinnastettavuus ei heikkene pelkästään sillä perusteella, että joidenkin tällaisten yritysten osalta valtio on päättänyt tavoitella kyseistä

25 – Sitä paitsi sen perusteella, mitä Alankomaiden hallitus totesi vastauksena tiettyihin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, riidanalaisen toimenpiteen ensimmäisenä soveltamisvuonna päästönormi ”määritettiin tarkoituksellisesti keskimääräisiä päästöjä korkeammalle tasolle”, jotta suurin osa yrityksistä pystyisi noudattamaan sitä ja ostamaan riittävästi päästöhyvityksiä.

26 – Tästä näkökulmasta komissio katsoi ensimmäisessä oikeusasteessa myös, ettei riidanalaisen toimenpiteen valikoivuuden toteamiseksi ollut edes tarpeen näyttää toteen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän ulkopuolelle jääviä yrityksiä koskevien vähennysvelvollisuuksien tai päästörajojen olemassaoloa.

päämäärää luomalla päästökauppaa koskevan järjestelmän. Jos tällainen järjestelmä tuottaa etua siihen osallistuville yrityksille sen aiheuttamista rasitteista huolimatta, kyseinen etu on luonteeltaan valikoiva, koska se hyödyttää ainoastaan rajallista, vaikkakin huomattavaa ja objektiivisin perustein määritettyä joukkoa yrityksiä, jotka tuottavat NO_x-päästöjä Alankomaissa.

45. Lukuisat ennakkotapaukset vahvistavat edellä esitetyn arvion. [27]

46. Kaiken kaikkiaan katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen rajatessaan komission todistustaakan laajuutta toteamalla, että komission tuli näyttää toteen, että yrityksiin, joita riidanalainen toimenpide ei koskenut, kohdistui samanlaisia NO_x-päästöjen vähentämistä koskevia velvollisuuksia kuin yrityksiin, joita riidanalainen toimenpide koski.

47. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että oli komission tehtävä osoittaa, että yrityksille, joihin sovellettiin muita kuin riidanalaisessa toimenpiteessä asetettuja päästörajoja, voitiin määrätä sakko, elleivät ne noudattaneet kyseisiä rajoja. Sen arvioimiseksi, onko tällainen todistustaakka nyt käsiteltävänä olevassa asiassa perusteltu, on muistettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, että riidanalaisesta toimenpiteestä seurasi *kaksi erillistä etua* niille yrityksille, joita kyseinen toimenpide koskee. Yhtäältä toimenpide antoi sen mukaan kyseisille yrityksille luvan käydä keskenään kauppaa päästöoikeuksista, jotka perustuivat välillisesti niille asetettuun päästönormiin. Toisaalta se antoi yrityksille, joilla on enemmän NO_x-päästöjä kuin vahvistetussa päästönormissa, mahdollisuuden välttää sakko ostamalla päästöoikeuksia niiltä, joilla on niitä ylijäämä. Sen toteen näyttäminen, että niille yrityksille, joita riidanalainen toimenpide ei koske, voidaan määrätä päästörajojen ylittämisestä sakko, saattaa olla välttämätöntä, jotta edun, joka perustuu mahdollisuuteen välttää tällainen sakko, voidaan katsoa olevan valikoiva, koska tällaisen näytön puuttuessa näiden yritysten tilannetta ei kyseisen edun osalta tietenkään voida rinnastaa niiden yritysten tilanteeseen, joita kyseinen toimenpide koskee. Tällaisella näytöllä ei kuitenkaan ole merkitystä, kun arvioidaan sitä, onko mahdollisuus käydä kauppaa päästöoikeuksilla luonteeltaan valikoiva etu.

48. Tästä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tältäkin osin tulkinnut virheellisesti komission todistustaakan laajuutta.

27 – Ks. esim. em. asia Ecotrade, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi valikoivaksi lain, jolla perustettiin erityishallintoa koskeva menettely yksinomaan taloudellisissa vaikeuksissa olevien suurten teollisuusyritysten eikä kaikkien maksukyvyttömien yritysten tueksi; asia C-409/00, komissio v. Espanja, joka koski hyötyajoneuvojen ostojen tukijärjestelmää, jota sovellettiin ainoastaan luonnollisiin henkilöihin ja pk-yrityksiin (ks. erityisesti 36 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin torjuu Espanjan kuningaskunnan väitteen, jonka mukaan suurten yritysten, ”jotka uusivat ajoneuvokantansa säännönmukaisemmin ja ilman, että niillä olisi tarvetta saada siihen tukea”, sulkeminen soveltamisalan ulkopuolelle oli kyseisen järjestelmän rakenteen kannalta välttämätöntä); asia C-75/97, Belgia v. komissio, joka koski lisäalennusta ruumiillisen työn tekijöiden sosiaaliturvamaksuista, joka myönnettiin yksinomaan tietyillä jalostusteollisuuden aloilla toimiville yrityksille ja jätettiin myöntämättä toisille yrityksille, joissa ruumiillista työtä tekevän työvoiman käyttö on kuitenkin yleistä (23–31 kohta) ja em. asia Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomion 48–53 kohta.

49. Edellä esitetyn perusteella katson, että komission toisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa esittämä toinen väite, joka koskee sille asetetun todistustaakan laajuuden määrittelyyn liittyvää oikeudellista virhettä, on perusteltu.

2. Toinen osa

50. Myös tässä valitusperusteen osassa komissio esittää kaksi erillistä väitettä. Yhtäältä se väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 88 kohdan viimeisessä virkkeessä sekä 97–100 kohdassa virheellisesti, ettei riidanalainen toimenpide ole valtiontukea, koska sen päämääränä on ympäristönsuojelu. Toisaalta tuomioistuin sovelsi komission mukaan virheellisesti oikeuskäytäntöä, jonka mukaan toimenpide ei ole tukea, jos se voidaan perustella sen järjestelmän luonteella ja yleisellä rakenteella, jossa sitä sovelletaan.

51. Ensimmäinen väite perustuu mielestäni valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan. Toisin kuin komissio väittää, sen mainitsemissa kohdissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin nimittäin lähinnä toteaa, että peruste, jota käytetään niiden yritysten määrittämiseen, joihin riidanalaista toimenpidettä sovelletaan, on toimenpiteellä tavoitellun päämäärän eli ympäristönsuojelun mukainen sekä perusteltavissa toimenpiteellä luodun järjestelmän luonteella ja yleisellä rakenteella. Samoin on hylättävä komission toisessa väitteessään ensisijaisesti esittämä näkemys, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi esittänyt keskenään ristiriitaisia näkemyksiä todetessaan valituksenalaisen tuomion 97–100 kohdassa, että Alankomaissa on olemassa laajempi NO_x-päästöjä koskeva järjestelmä, jonka osa kyseinen toimenpide on, kun taas saman tuomion 91–94 kohdassa se moitti komissiota nimenomaan siitä, ettei se ollut näyttänyt toteen tällaisen yleisen järjestelmän olemassaoloa. On nimittäin niin, että 97–100 kohta perustuvat yhtäältä pelkkään olettamukseen, joka sitä paitsi on esitetty ainoastaan ylimääräisenä perusteluna; toisaalta taas ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin niissä kohdissa, joissa se mainitsee ”järjestelmän luonteen ja yleisen rakenteen”, viittaa juuri riidanalaisella toimenpiteellä luotuun ”järjestelmään” – jonka osalta se pitää tarpeellisena tarkastaa, että oletettu yritysten välinen erottelu johtuu juuri kyseisestä järjestelmästä [28] – eikä siis, kuten komissio väittää, Alankomaiden soveltamaan ”laajempaan” yleiseen NO_x-päästöjä koskevaan järjestelmään.

52. Toisessa väitteessään komissio katsoo toissijaisesti, että toisin kuin ensimmäisen

28 – Ks. valituksenalaisen tuomion 97 kohta.

oikeusasteen tuomioistuin on väittänyt, kaupan olevien oikeuksien myöntäminen rajatulle määrälle yrityksiä, jotka määritetään niiden käytettävissä olevien teollisuuslaitosten tehon perusteella, ei ole perusteltavissa toimenpiteen ympäristönsuojelua koskevilla tavoitteilla eikä järjestelmän luonteella tai rakenteella. Tältä osin se viittaa edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohdassa mainitun asiassa Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke annetun tuomion 52 ja 53 kohtaan. Yleisemmällä tasolla se väittää yhtäältä, että on asianomaisen jäsenvaltion tehtävä osoittaa hallinnollisessa menettelyssä, että ilmoitettu toimenpide on perusteltavissa järjestelmän luonteella ja yleisellä rakenteella – mitä Alankomaat ei sen mukaan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ole osoittanut –, ja toisaalta, että tällaista perustelua, jolla poiketaan periaatteesta, jonka mukaan tiettyjä yrityksiä suosiva toimenpide on valtiontukea, on tulkittava ja sovellettava suppeasti.

53. Muistutan, että oikeuskäytännössä, johon valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa viitataan, on erityisesti valtion veronluonteisten toimenpiteiden osalta täsmennetty, että myös sellaiset toimenpiteet, jotka ovat luonteeltaan valikoivia, koska niillä vahvistetaan yritysten erilainen kohtelu, voidaan jättää luokittelematta valtiontueksi, kun kyseistä erottelua voidaan perustella sen verojärjestelmän luonteella ja rakenteella, jonka osa toimenpiteet ovat. [29] Yleisemmällä tasolla unionin tuomioistuin soveltaa kyseisen oikeuskäytännön mukaista testiä ”toimenpiteisiin, joilla vahvistetaan yritysten erilainen kohtelu kustannusten osalta”. [30]

54. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 99 kohdassa, että ”edunsaajayritysten määrittely on perusteltavissa järjestelmän luonteella ja yleisellä rakenteella niiden huomattavien NO_x-päästöjen ja niillä olevan nimenomaisen vähennysnormin vuoksi”. Se totesi lisäksi, että ”ekologisten seikkojen vuoksi on perusteltua tehdä ero huomattavia määriä NO_x:ää päästävien ja muiden yritysten välillä”. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan ”näiden periaatteiden täytäntöönpanossa on otettava huomioon EY 6 ja EY 87 artiklan määräykset yhdessä”.

55. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättely ei vaikuta minusta vakuuttavalta. Ensinnäkään en katso, että enemmän ja vähemmän saastuttavien laitosten välisen erottelun voidaan katsoa ”sisältyvän”

29 – Ks. tältä osin asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974 (Kok., s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 33 kohta); asia C-148/04, Unicredito Italiano, tuomio 15.12.2005 (Kok., s. I-11137, 51 kohta) ja asia C-88/03, Portugali v. komissio, tuomio 6.9.2006 (Kok., s. I-7115, 52 kohta).

30 – Ks. mm. asia C-351/98, Espanja v. komissio, tuomio 26.9.2002 (Kok., s. I-8031, 42 kohta); yhdistetyt asiat C-128/03 ja C-129/03, AEM ja AEM Torino, tuomio 14.4.2005 (Kok., s. I-2861) ja asia C-431/07 P, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, tuomio 2.4.2009 (Kok., s. I-2665), jossa vahvistettiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 4.7.2007 asiassa T-475/04 antama tuomio (Kok., s. II-2097).

järjestelmään, jolla pyritään vähentämään teollisuudesta peräisin olevaa pilaantumista ja joka siis välttämättä on perusteltavissa järjestelmän päämäärällä eli ympäristönsuojelulla. Kuten komissio aivan oikein toteaa, ympäristövaikutusten näkökulmasta kaikki NOx-päästöt ovat haitallisia riippumatta siitä, minkä kokoisesta laitoksesta ne ovat peräisin. [31] Toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, yritysten välistä erottelua, joka perustuu yksinomaan sellaiseen määrälliseen perusteeseen kuin riidanalaisessa toimenpiteessä, ei voida sellaisenaan pitää ekologisten seikkojen vuoksi perusteltuna. Huomautan sitä paitsi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen viittaus EY 6 ja EY 87 artiklan määräyksiin yhdessä ilman lisäselvennyksiä muistuttaa joitakin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa British Aggregates vastaan komissio 13.9.2006 antaman tuomion perusteluja, jotka yhteisöjen tuomioistuin totesi virheellisiksi muutama kuukausi valituksenalaisen tuomion antamisen jälkeen. [32]

56. Toiseksi on niin, että kun ei ole osoitettu – siten kuin Alankomaiden hallituksen olisi pitänyt osoittaa [33] –, ettei PSR:ää voida soveltaa yrityksiin, joiden teollisuuslaitokset ovat pienempiä kuin riidanalaisessa toimenpiteessä on määritelty, ei voida todeta – kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tekee –, että kyseisellä toimenpiteellä toteutettu erottelu johtuu järjestelmän luonteesta ja yleisestä rakenteesta sen nimenomaisen vähennysnormin vuoksi, joka joillakin näistä yrityksistä on mutta joillakin ei.

57. Edellä esitetyn perusteella katson, että myös toinen väite, jonka komissio valitusperusteensa toisessa osassa esittää, on perusteltu ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki virheen todetessaan valituksenalaisen tuomion 97–100 kohdassa, että niiden yritysten, joiden laitosten teho ylittää 20 MWth, ja niiden yritysten, joiden laitosten teho on sitä pienempi, välille riidanalaisella toimenpiteellä luotu erottelu on perusteltavissa järjestelmän luonteella ja rakenteella edellä 53 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti.

C Päävalitusta koskeva päätelmä

58. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy toisen valitusperusteen, jonka komissio on esittänyt toissijaisena, ja kumoaa valituksenalaisen tuomion.

31 – Ks. tältä osin em. asiassa Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke annetun tuomion 52 ja 53 kohta, joihin komissio viittaa.

32 – Ks. asia T-210/02, British Aggregates v. komissio, tuomio 13.9.2006 (Kok., s. II-2789, erityisesti 115 ja 117 kohta) ja asia C-487/06 P, British Aggregates v. komissio, tuomio 22.12.2008 (Kok., s. I-10505, 86 kohta ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 90–92 kohta).

33 – Asia C-159/01, Alankomaat v. komissio, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-4461, 43 kohta).

V Vastavalitukset

59. Alankomaat ja Saksa ovat tehneet vastavalituksen, joka koskee sitä tuomion osaa, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi Alankomaiden ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän väitteen, jonka mukaan komissio oli soveltanut virheellisesti EY 87 artiklan 1 kohdan mukaista käsitettä ”etu, joka on rahoitettu valtion varoista” (valituksenalaisen tuomion 63–78 kohta).

60. Saksa on tehnyt vastavalituksensa sekä itsenäisenä että sillä edellytyksellä, että valitus hyväksytään. Itsenäisenä se on mielestäni jätettävä tutkimatta. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin käy ilmi, että ainoastaan asian ensimmäisessä oikeusasteessa kokonaan tai osittain hävinneet asianosaiset voivat valittaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta.[34] Vaikka kyseinen tuomioistuin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa vastavalituksen kohteena olevassa tuomion osassa hylkäsikin Alankomaiden Saksan tukemana esittämän kannan, se hyväksyi kuitenkin kokonaisuudessaan kyseisten jäsenvaltioiden esittämät vaatimukset ja kumosi kokonaisuudessaan valituksenalaisen päätöksen. Näin ollen kyseisten jäsenvaltioiden unionin tuomioistuimessa esittämää valitusta ei voida ottaa tutkittavaksi, paitsi siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin hyväksyy pääasiassa komission valituksen ja kyseenalaistaa siten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemän riidanalaisen toimenpiteen luokittelun.

61. Vastavalitustensa tueksi Alankomaat ja Saksa esittävät yhden valitusperusteen, joka koskee EY 87 artiklan 1 kohdan rikkomista ja joka jakaantuu kahteen erilliseen väitteeseen. Ensinnäkään riidanalainen toimenpide ei niiden mukaan tuo *mitään etua* yrityksille, joita se koskee, ja toiseksi, vaikka tällaisen edun olemassaolo todettaisiin, kyseessä ei ole *valtion varoista myönnetty tuki*. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on näin ollen tulkinnut ja soveltanut virheellisesti EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja käsitteitä ”etu” ja ”valtion varoista myönnetty”.

34 – Ks. yhdistetyt asiat C-199/01 P ja C-200/01 P, IPK-München v. komissio, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-4627, 42 kohta) ja julkisasiamies Mischon samassa asiassa 10.7.2003 esittämän ratkaisuehdotuksen 21–29 kohta. Ks. myös asia C-363/98 P(R), Emesa Sugar v. neuvosto, määräys 17.12.1998 (Kok., s. I-8787). Asiassa Procter & Gamble v. SMHV yhteisöjen tuomioistuin vaikuttaa omaksuneen toisenlaisen kannan; kyseisessä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimeen valittanut asianosainen oli kuitenkin saanut ensimmäisessä oikeusasteessa valituksenalaisen toimenpiteen kumottua menettelyä koskevan väitteen perusteella, jonka se oli esittänyt toissijaisena vaatimuksenaan, kun taas pääasiaa koskeva väite, jonka se oli esittänyt pääasiallisten vaatimustensa tueksi, oli hylätty (asia C-383/99 P, tuomio 20.9.2001, Kok., s. I-6251, 18–26 kohta).

A *Ensimmäinen väite, joka koskee EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun edun käsitteen virheellistä tulkintaa ja soveltamista*

62. Ainoan vastavalitusperusteensa ensimmäisellä väitteellä Alankomaiden ja Saksan hallitukset riitauttavat ensinnäkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemyksen, jonka mukaan riidanalaisella toimenpiteellä luotu mahdollisuus käydä kauppaa päästöoikeuksilla on yrityksille etu. Alankomaat riitauttaa lisäksi valituksenalaisen tuomion 73 kohtaan sisältyvän näkemyksen, jonka mukaan riidanalainen toimenpide antaa yrityksille, joilla on enemmän NO_x-päästöjä kuin vahvistetussa päästönormissa, mahdollisuuden välttää sakko ostamalla markkinoilla olevia päästöoikeuksia.

1. Mahdollisuus käydä kauppaa päästöoikeuksilla

63. Aluksi on muistutettava, että sen painoarvon mukaisesti, joka vapaata kilpailua koskevan järjestelmän perustamista ja ylläpitämistä koskevalla tavoitteella unionin oikeuden kannalta on, [35] unionin tuomioistuin on aivan ensimmäisistä tuomioistaan lähtien tulkinnut laajasti valtiontuen käsitettä. Kyseisellä käsitteellä ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös ”toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia”. [36] Sen sijaan toimenpide, jolla pyritään estämään se, ettei yrityksen vastattavaksi tule kustannus, jota ei tavallisissa olosuhteissa syntyisi, ei ole tukea. [37] Lisäksi, kuten jo edellä muistutettiin, EY 87 artiklan 1 kohta ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erottele valtion toimenpiteitä niiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella. [38] Tästä seuraa, ettei valtion toimenpiteitä voida jättää katsomatta edellä mainitussa määräyksessä tarkoitetuksi tueksi yksinomaan sillä perusteella, että niillä tavoitellaan talouspoliittisia, rakenteellisia, sosiaalisia [39] tai ympäristönsuojelullisia [40]

35 – Ks. mm. asia C-308/04 P, SGL Carbon v. komissio, tuomio 29.6.2006 (Kok., s. I-5977, 31 kohta) ja yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 P, Saksa v. Kronofrance, tuomio 11.9.2008 (Kok., s. I-6619, 66 kohta).

36 – Ks. erityisesti asia 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen, tuomio 23.2.1961 (Kok., s. 1 ja erityisesti 38, Kok. Ep. I, s. 69); asia C-256/97, DM Transport, tuomio 29.6.1999 (Kok., s. I-3913, 19 kohta) ja asia C-276/02, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.2004 (Kok., s. I-8091, 24 kohta).

37 – Asia C-237/04, Enirisorse, tuomio 23.3.2006 (Kok., s. I-2843, 43–49 kohta).

38 – Ks. asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974 (Kok., s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 27 kohta); asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996 (Kok., s. I-4551, 20 kohta) ja asia C-382/99, Alankomaat v. komissio, tuomio 13.6.2002 (Kok., s. I-5163, 61 kohta).

39 – Ks. asia 61/79, Denkavit italiana, tuomio 27.3.1980 (Kok., s. 1205, Kok. Ep. V, s. 149, 31 kohta); em. asia 173/73, tuomion 13 kohta, joka koski työllisyyttä tukevia toimenpiteitä tekstiilialalla, ja asia C-5/01, Belgia v. komissio, tuomio 12.12.2002 (Kok., s. I-11991, 46 kohta), joka koski erään yrityksen taulukkopalkkaisten työntekijöiden työajan lyhentämiseen liittyviä rahoitustoimenpiteitä.

40 – Ks. erityisesti em. asia British Aggregates v. komissio, tuomion 84 kohta.

päämääriä. [41] Yleisemmällä tasolla, kuten julkisasiamies Leger asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg korosti, [42] toimenpiteelle ominaisilla seikoilla – kuten tuen myöntämistavalla, toimenpiteen oikeudellisella asemalla kansallisessa oikeudessa, sillä, että toimenpide on osa tukijärjestelmää, toimenpiteen tavoitteilla tai viranomaisten ja tuensaajayrityksen aikomuksilla – ei ole merkitystä tutkittaessa, onko kysymys tuesta, koska ne eivät voi vaikuttaa kilpailuun. Niistä voi kuitenkin tulla merkityksellisiä tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa, kun tuen yhteensopivuutta arvioidaan perustamissopimuksen poikkeusmääräysten kannalta.

64. Alankomaiden ja Saksan esittämiä väitteitä on tarkasteltava erityisesti näiden periaatteiden pohjalta. Mainitut jäsenvaltiot tukevat väitettään, jonka mukaan mahdollisuus käydä kauppaa päästöoikeuksilla ei tuo mitään etua yrityksille, joita riidanalainen toimenpide koskee, toteamalla ensinnäkin, että kyseiset yritykset voivat myydä päästöoikeuksiaan ainoastaan siinä tapauksessa ja siinä määrin kuin ne ovat tekemiensä investointien ansiosta pystyneet vähentämään NO_x-päästöjään yli asetetun normin. Näin ollen niiden päästöoikeuksien määrä, joilla ne voivat käydä kauppaa, ei mainittujen jäsenvaltioiden mukaan ole ennalta määrätty vaan riippuu pelkästään kyseisestä normin ylittävästä vähennyksestä. Lisäksi kyseisten oikeuksien arvon määrittävät niiden mukaan asianomaiset toimijat, ja se riippuu yksinomaan markkinoilla kaupan olevien oikeuksien määrästä. Saksan hallitus huomauttaa lisäksi, että kyseinen arvo voi myös olla nolla, jos kaikki järjestelmän yritykset noudattavat niille asetettuja päästörajoja. Joka tapauksessa Saksan hallitus katsoo, ettei markkinahintaisesta vastikkeesta muodostuva suoritus tuo mitään etua eikä ole valtiontukea.

65. Näillä väitteillä pyritään yhtäältä kyseenalaistamaan se, onko väitetty etu, joka perustuu mahdollisuuteen käydä kauppaa päästöoikeuksilla, *valtion toteuttama*, ja toisaalta saattamaan epäilyksenalaiseksi sen, onko *kyseistä etua ylipäänsä olemassa*, luokittelemalla se puhtaasti teoreettiseksi. Väitteet on mielestäni hylättävä molempien näkökantojen osalta.

66. Ensimmäisen näkökannan osalta muistutan, ettei valtion toimenpiteen toteuttamistavalla ole merkitystä tueksi luokittelemisen kannalta: myös toimenpide, joka tuottaa edunsaajayritykselle *pelkästään välillistä etua* keventämällä sen vastattavaksi normaalisti tulevia kustannuksia, voi olla SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista tukea.

41 – Ks. erityisesti em. asia C-241/94, tuomion 21 kohta; asia C-342/96, Espanja v. komissio, tuomio 29.4.1999 (Kok., s. I-2459, 23 kohta) ja asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999 (Kok., s. I-3671, 25 kohta).

42 – 14.1.2003 esitetty ratkaisuehdotus asiassa C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomio 24.7.2003 (Kok., s. I-7747, ratkaisuehdotuksen 81 kohta).

Lisäksi julkisesta toimenpiteestä johtuvaa etua ei jätetä katsomatta valtion toteuttamaksi ainoastaan siksi, että edunsaajayrityksen on kyseisen edun saadakseen toimittava tietyllä tavalla.[43] Riidanalaisen toimenpiteen alaisilta yrityksiltä edellytettyä toimintatapaa koskevista näkemyksistä riippumatta nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on sitä paitsi selvää, että jos mahdollisuus käydä kauppaa NO_x-päästöoikeuksilla merkitsee kyseisille yrityksille etua, tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että valtio yhtäältä antaa luvan myydä kyseisiä oikeuksia ja toisaalta sallii liikaa NO_x-päästöjä tuottaneiden yritysten ostaa puuttuvat päästöoikeudet muilta järjestelmään kuuluvilta yrityksiltä eli mahdollistaa tällä tavalla päästöoikeuksien markkinoiden luomisen. Näin ollen, kuten valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa aivan oikein todetaan, tällainen etu – jos se vahvistetaan – johtuu valtion toimenpiteestä, vaikka valtio ei suoraan myönnäkään päästöoikeuksia asianomaisille yrityksille.

67. Toisen näkökohdan osalta sen tosiseikan perusteella, ettei tiettyyn valtion toimenpiteeseen liittyvä etu tietyissä olosuhteissa välttämättä konkretisoidu asianomaiselle yritykselle todellisena etuna – kuten siinä tapauksessa, että kaikki järjestelmään osallistuvat yritykset noudattaisivat niille asetettuja päästörajoja –, kyseistä etua ei nähdäkseni voida suoraan jättää huomiotta arvioitaessa sitä, luokitellaanko toimenpide tueksi. Sitä paitsi nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on huomattava yhtäältä, että riidanalaisella toimenpiteellä luodulla järjestelmällä on tarkoitus säännellä teollisuuden NO_x-päästöjen vähentämistä useiden vuosien ajan, ja toisaalta, että – kuten valituksenalaisen tuomion 71 kohdasta käy ilmi – kyseiseen järjestelmään kuuluvilla yrityksillä on mahdollisuus käydä kauppaa kaikilla päästöoikeuksilla eikä pelkästään hyvityksillä, jotka vapautuvat vuoden lopussa sallitun päästön ja tosiasiallisen päästön välisen ylijäämän perusteella. Näin ollen Saksan hallituksen esittämä olettama on käytännössä merkitykseltään vähäinen.

68. Alankomaat ja Saksa huomauttavat lisäksi, että päästöoikeuksien kaupan järjestelmällä pyritään *kompensoimaan* kustannuksia, joita yrityksille aiheutuu päästöjen vähentämisestä tai vaihtoehtoisesti säädetyn normin noudattamiseen tarvittavien oikeuksien ostamisesta. Järjestelmä ei niiden mukaan alenna kyseisten yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia eikä tuota niille mitään etua, vaan sitä tulisi tarkastella suhteessa riidanalaisella toimenpiteellä asetettuihin tiukempiin päästörajoihin. Lopuksi Saksan hallitus toteaa, että toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on väittänyt,

43 – Kannustimien myöntämisellä usein nimenomaan pyritään saamaan yritykset toimimaan tietyllä tavalla, tiettyjen valtion tavoittelemien, esimerkiksi talouspoliittisten, sosiaalisten tai ympäristönsuojelullisten päämäärien mukaisesti.

päätelmää järjestelmään kuuluville yrityksille koituvan edun olemassaolosta ei voida perustella edes päästöoikeuksille annetulla hyvitystehtävällä.

69. Katson, että nämäkin väitteet on hylättävä.

70. Aluksi muistutan, ettei tuen olemassaolo ole lähtökohtaisesti poissuljettua siinä tapauksessa, että kyseessä olevalla toimenpiteellä pyritään korvaamaan haittoja tai lisäkustannuksia, joita asianomaisille yrityksille on aiheutunut talouden laskusuhdanteiden, lainsäädäntötoimien [44] tai kyseisiin yrityksiin sovellettavan sääntelykehyksen muutosten [45] johdosta.

71. Edellä esitetty huomioon ottaen totean, että – Alankomaiden oman toteamuksen mukaisesti – ne yritykset, jotka ovat tehneet investointeja vähentääkseen NO_x-päästönsä alle PSR:n soveltamisesta johtuvan raja-arvon, voivat myydä markkinoilla vastaavat päästöoikeudet ja saada näin edes osittain katettua kyseisiin investointeihin liittyvät kustannukset. Ne yritykset, jotka eivät kykene noudattamaan kyseistä rajaa, voivat puolestaan valita, investoivatko ne keinoihin, joilla ne voivat vähentää laitostensa päästöjä, vai ostavatko ne tarvittavat päästöoikeudet markkinoilta. Kuten Alankomaiden asiamieskin istunnossa korosti, tämä valinta riippuu erityisesti päästöoikeuksien ostamisesta aiheutuvien kustannusten – jotka vaihtelevat markkinatilanteen mukaan – ja NO_x-päästöjen vähentämiseen tarvittavien toimenpiteiden rahoittamisesta aiheutuvien kustannusten välisestä erosta. Molemmissa tapauksissa järjestelmään kuuluvat yritykset voivat siis Alankomaiden annettua luvan käydä kauppaa päästöoikeuksilla pienentää enemmän tai vähemmän kustannuksiaan, jotka liittyvät ympäristönsuojelua tukeviin investointeihin tai johtuvat muuten niiden vastattaviksi tavallisesti kuuluvien ympäristönsuojeluvelvoitteiden

44 – Ks. esim. em. asiassa 173/73 annettu tuomio, jossa yhteisöjen tuomioistuin piti tukena Italian tasavallan tekstiilialalle myöntämää sosiaalikustannusten huojennusta siitä huolimatta, että kyseinen huojennus oli tarkoitettu korjaamaan haittaa, jonka aikaisempi perhelisien rahoitusjärjestelmä aiheutti voimakkaasti naisvaltaisille aloille; asia 57/86, Kreikka v. komissio, tuomio 7.6.1988 (Kok., s. 2855), jossa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi Kreikan hallituksen väitteen, jonka mukaan viennin harjoittajille myönnetty korkojen palautus oli luonteeltaan neutraali, koska sillä pelkästään kumottiin korkojen nousun kielteiset vaikutukset näiden toimijoiden kannalta tuottamatta niille mitään lisäetua, ja asia C-251/97, Ranska v. komissio, tuomio 5.10.1999 (Kok., s. I-6639), jossa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi Ranskan hallituksen väitteen, jonka mukaan kyseessä ollut sosiaaliturvamaksujen alennus oli ainoastaan korvaus niistä poikkeuksellisista lisäkustannuksista, joita yritykset olivat työehtosopimusneuvottelujen yhteydessä suostuneet ottamaan vastattavikseen, ja jonka mukaan joka tapauksessa, kun kyseiset lisäkustannukset otettiin huomioon, riidanalaiset toimenpiteet olivat taloudelliselta kannalta neutraaleja.

45 – Vapautetuilla aloilla hukkakustannusten korvaamiseen tarkoitettujen tukien osalta (lukuun ottamatta mahdollista em. asiaa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg koskevan oikeuskäytännön soveltamista, joka koskee julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvia kustannuksia) ks. esim. asia C-206/06, Essent Netwerk Noord ym., tuomio 17.7.2008 (Kok., s. I-5497).

noudattamisesta.[46] Mahdollisuus tällaiseen pienentämiseen on näille yrityksille etu. Yleisemmällä tasolla, kuten Alankomaat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa korosti, NO_x-oikeuksien kaupan järjestelmässä yritykset ”itse määrittävät tavan, jolla ne noudattavat asetettua päästönormia”. Järjestelmä mahdollistaa lisäksi sen, että kyseiseen normiin mukautumisesta aiheutuvat kokonaiskustannukset voidaan jakaa siihen kuuluvien 250 yrityksen ryhmän kesken, mistä koituu etua sekä niille yrityksille, joiden osalta päästöjen vähentämisestä aiheutuvat kustannukset ovat pienet ja jotka voivat näin muuttaa rahaksi normin alittavan osan päästövähennyksestään, että niille yrityksille, joiden osalta kyseiset kustannukset ovat suuremmat ja joilla on näin käytettävissään vaihtoehto normin noudattamiseksi tarvittaville rakenteellisille toimenpiteille.

72. Näissä olosuhteissa Alankomaiden ja Saksan väite, jonka mukaan mahdollisuutta käydä kauppaa päästöoikeuksilla on tarkasteltava suhteessa kyseisille yrityksille NO_x-päästöjen vähentämisen osalta asetettuihin tiukempiin tavoitteisiin, on merkityksetön. Siltä osin kuin tällä väitteellä pyritään perustelemaan edellä kuvatut, päästöoikeuksien kaupan mahdollisuuteen liittyvät edut viittaamalla riidanalaisella toimenpiteellä tavoiteltuihin ympäristönsuojelullisiin päämääriin, kyseinen väite on hylättävä sen unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla, johon edellä 63 kohdassa viitattiin ja jonka mukaan EY 87 artiklan 1 kohdassa ei erotella valtion toimenpiteitä niiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan yksinomaan niiden vaikutusten perusteella.

73. Samoin on hylättävä Saksan hallituksen esittämä väite, jonka Alankomaiden asiamies istunnossa toisti ja jonka mukaan mahdollisuus käydä kauppaa päästöoikeuksilla on markkinahintainen vastike yritysten ponnisteluista NO_x-päästöjensä vähentämiseksi. Kuten edellä on esitetty, päästöjen vähentämisestä aiheutuvat kustannukset – vaikka niillä pyritäänkin vähentämään päästöjä alle laissa yksittäiselle yritykselle sallitun rajan – kuuluvat yrityksen vastattaviksi tavallisesti kuuluviin kustannuksiin, eikä tällaista vähennystä voida pitää ”palveluna”, jonka osalta mahdollisuus käydä sillä kauppaa olisi markkinahintainen vastike. Vaikka riidanalaisella toimenpiteellä luotuun päästöoikeuksien kaupan järjestelmään sisältyvä korvausmekanismi voidaankin ottaa huomioon arvioitaessa sen

46 – Tältä osin muistutan, että saastuttaja maksaa -periaatteen mukaan, joka SEUT 191 artiklan nojalla on yksi unionin ympäristöpolitiikan keskeisistä periaatteista, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, toiminnanharjoittajien on korvattava pilaantumiseen liittyvistä vahingoista aiheutuvat korjaamiskustannukset siltä osin kuin ne ovat myötävaikuttaneet pilaantumisen syntymiseen tai pilaantumisvaaraan (ks. erityisesti asia C-378/07, ERG ym., tuomio 9.3.2010 (Kok., s. I-1919, 56 kohta). Näin ollen kyseiset kustannukset on katsottava kustannuksiksi, jotka *tavallisesti kuuluvat* niiden yritysten vastattaviksi, joiden toiminnalla on haitallinen vaikutus ympäristöön, eivätkä ne siis ole kyseisille yrityksille poikkeuksellisia kustannuksia.

soveltuvuutta yhteismarkkinoille,[47] tällä ei kuitenkaan ole merkitystä, kun kysymys on siitä, antaako kyseinen toimenpide niille yrityksille, johon sitä sovelletaan, edun, joka saattaa olla EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea.

74. Edellä esitettyihin huomioihin on lopuksi lisättävä, että kuten jo edellä todettiin, riidanalaisen toimenpiteen kohteena olevilla yrityksillä on tietyissä rajoissa mahdollisuus käydä kauppaa kaikilla päästöoikeuksilla eikä ainoastaan niillä, jotka vapautuvat vuoden lopussa sallitun päästön ja tosiasiallisen päästön välisen ylijäämän perusteella. Tämä antaa niille lisäedun, koska ne voivat saada käyttöönsä varoja myymällä päästöoikeuksia jo ennen kuin edellytykset niiden lopulliselle jakamiselle ovat toteutuneet.

2. Mahdollisuus välttyä sakolta

75. Alankomaat katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa, että riidanalainen toimenpide tuottaa etua yrityksille, joilla on enemmän NO_x-päästöjä kuin vahvistetussa päästönormissa, koska se antaa niille mahdollisuuden välttää sakko ostamalla päästöoikeuksia niiltä yrityksiltä, joilla on niitä ylijäämä.

76. Väitteensä tueksi se vetoaa lähinnä siihen, ettei sakon maksaminen vapauta yrityksiä puuttuvien päästöoikeuksien ostamisesta ja ettei se näin ollen ole niille todellinen vaihtoehto. Kyseinen väite on mielestäni tehoton, vaikka sen katsottaisiin koskevan oikeudellista virhettä eikä sillä katsottaisi pyrittävän kyseenalaistamaan valituksenalaiseen tuomioon sisältyvää tosiseikkojen arviointia, koska se ei horjuta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätelmää, jonka mukaan päästönormin ylittäneet yritykset, jotka ostavat puuttuvat päästöoikeudet ennen vuoden loppua, välttyvät sakolta.

77. Toisaalta ei myöskään voida väittää, kuten Alankomaat vaikuttaa epäsuorasti tekevän, ettei tässä päätelmässä olisi otettu huomioon sitä, että rangaistava toiminta koostuu kahden kumulatiivisen ehdon noudattamatta jättämisestä: asetetun normin ylittämisestä ja puuttuvien päästöoikeuksien ostamatta jättämisestä. Kyseistä väitettä vaivaakin liiallinen kaavamaisuus. Verrattuna yritykseen, joka on riidanalaisella toimenpiteellä luodun päästökaupan järjestelmän ulkopuolella ja joka on velvollinen noudattamaan asetettuja

47 – Ks. päätöksen 3.3 kohta.

päästörajoja tai maksamaan sakon, [48] järjestelmään kuuluvilla yrityksillä on – siinä tapauksessa, että ne ylittävät asetetun normin – käytettävissään vaihtoehto sakkorangaistukselle. Toisin kuin Alankomaat vaikuttaa väittävän, tämä vaihtoehto on todellinen. Kyseiset yritykset voivat nimittäin kunkin vuoden lopussa päättää, ostavatko ne puuttuvat oikeudet heti vai maksavatko sakon ja ostavat oikeudet myöhemmin. [49] Ne valitsevat todennäköisesti ensimmäisen vaihtoehdon siinä tapauksessa, että niille on päästöoikeuksien markkina-arvon vuoksi kannattavampaa ostaa puuttuvat oikeudet kuin maksaa sakko. Toisen vaihtoehdon ne sen sijaan valitsevat silloin, jos ne katsovat oikeuksien arvon markkinoilla laskevan niin, että on kannattavampaa lykätä ostamista, vaikka se merkitsee sakon maksamista, tai jos ne katsovat, että niillä on jo tehtyjen tai tehtävien investointien ansiosta seuraavana vuonna käytettävissään ylimääräisiä päästöoikeuksia, joilla ne voivat korvata kuluvana vuonna puuttuvia päästöoikeuksia (niille asetettu 25 %:n lisävähennysvaatimus mukaan luettuna).

78. Katson näin ollen, ettei Alankomaiden esittämien väitteiden perusteella voida päätellä, että valituksenalaisen tuomion 73 kohta olisi oikeudellisesti virheellinen.

3. Ensimmäistä väitettä koskeva päätelmä

79. Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen väite, joka koskee EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun edun käsitteen virheellistä tulkintaa ja soveltamista, on mielestäni hylättävä.

B *Toinen väite, joka koskee EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”valtion varoista myönnetty” virheellistä tulkintaa ja soveltamista*

80. Toisella väitteellään Alankomaat ja Saksa riitauttanut valituksenalaisen tuomion 75–77 kohtaan sisältyvän päätelmän, jonka mukaan riidanalaisesta toimenpiteestä johtuvat edut myönnetään valtion varoista.

81. Valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että kun Alankomaat antoi NO_x-päästöoikeudet maksutta asianomaisten yritysten käyttöön

48 – Istunnossa Alankomaat vahvisti, että yritykset, joita riidanalainen toimenpide koskee, ovat vastuussa noin 90 %:sta teollisuuden NO_x-päästöjä ja että jäljelle jäävistä 10 %:sta vastuussa oleviin yrityksiin sovelletaan päästörajoja, joiden ylittämiseen liittyy rangaistuksia.

49 – Ks. Alankomaiden kuningaskunnan vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin kysymyksiin.

sen sijaan, että olisi myynyt ne tai huutokaupannut ne, ja salli yritysten, joiden NO_x-päästöt ylittivät normin, välttyä maksamasta sakkoa ostamalla markkinoilta puuttuvat päästöoikeudet, se luopui valtion varojen saamisesta. Se perusti näkemyksensä unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka perusteella myös se, että valtio luopuu perimästä tulojaan, vaikka se ei merkitsisikään julkisten varojen siirtämistä, voi olla tukea. [50] Kyseisen oikeuskäytännön perusteella unionin tuomioistuin on jo todennut, että valtion varoista maksamista koskevan edellytyksen voivat täyttää verovapautus ja veronhuojennus, [51] verojen maksun siirtäminen myöhempään ajankohtaan, tietyin edellytyksin se, että sosiaaliturvamaksujen kantamisesta vastaava elin myöntää jollekin yritykselle harkinnanvaraisesti näitä maksuja koskevia helpotuksia, [52] tavaroiden tai palvelujen toimittaminen suosivin ehdoin [53] sekä luopuminen edunsaajan osalta julkisista saatavista tai vapautus velvollisuudesta maksaa sakkoja tai muita rangaistusluonteisia maksuja. [54]

82. Väitteensä tueksi Alankomaat toteaa ensinnäkin, että se on ainoastaan ”luonut lainsäädännölliset puitteet NO_x-päästöjen vähentämiseksi tavalla, joka on edullinen yrityksille, joilla on suuria teollisuuslaitoksia”. Se korostaa, että päästöoikeudet, joilla voidaan käydä kauppaa, ovat suoraan kyseisten yritysten aikaansaamia ja että niiden arvo määräytyy markkinoilla. Tällainen järjestelmä antaa sen mukaan yrityksille mahdollisuuden ”tasata” keskenään asetetun normin ylittäviä ja sen alittavia päästöjä. Koska kyseisillä väitteillä pyritään lähinnä kyseenalaistamaan se, ovatko mahdollisuudesta käydä kauppaa päästöoikeuksilla johtuvat edut valtion toteuttamia, tyydyn tältä osin viittaamaan tämän ratkaisuehdotuksen 66 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin, joissa tätä seikkaa on jo käsitelty. [55]

83. Alankomaat huomauttaa lisäksi, että vaihtoehto, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin mainitsee valituksenalaisessa tuomiossa, eli se, että valtio olisi myynyt tai huutokaupannut NO_x-päästöoikeudet, olisi merkinnyt lisärasitetta yrityksille, joille on jo asetettu ankarat kyseisten päästöjen vähentämistä koskevat tavoitteet, eikä se muutenkaan sopisi yhteen toteutetun järjestelmän kanssa. Tätä väitettä ei nähdäkseni voida hyväksyä. Huomiot, jotka koskevat järjestelmän johdonmukaisuuden säilyttämisen tarvetta ja sen kannustavaa vaikutusta sekä yleisemmin sen ympäristönsuojelutavoitetta, voidaan kyllä ottaa huomioon arvioitaessa riidanalaisen toimenpiteen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, mutta ne ovat merkityksettömiä

50 – Ks. erityisesti asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994 (Kok., s. I-877, 14 kohta) ja asia C-6/97, Italia v. komissio, tuomio 19.5.1999 (Kok., s. I-2981, 16 kohta).

51 – Ks. asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok., s. I-6857, 26 ja 27 kohta); edellä alaviitteessä 50 mainitut asia Banco Exterior de España, tuomion 14 kohta ja asia Italia v. komissio, tuomion 16 kohta.

52 – Edellä alaviitteessä 36 mainitussa asiassa DM Transport annettu tuomio.

53 – Asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996 (Kok., s. I-3547, 59 kohta).

54 – Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Piaggio, tuomion 41 kohta.

55 – Lisään jo esitettyihin toteamuksiin vielä, että em. asiassa C-156/98, Saksa v. komissio, annetun tuomion 26–27 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, ettei veronhuojennuksen, joka liittyy osakkuuksien hankkimiseen tietyissä yrityksissä, ja tällaisille yrityksille välillisesti myönnetyn edun välistä yhteyttä poista se, että kyseisen edun saaminen riippuu sijoittajan itsenäisestä sijoituspäätöksestä.

määritettäessä sitä, onko edut, joita siitä seuraa asianomaisille yrityksille, myönnetty valtion varoista. Sitä paitsi vaikka on totta, että asianomaisille yrityksille yhtäältä asetetut erityisen ankarat päästövähennystavoitteet ja niille toisaalta annettu oikeus käydä kauppaa päästöoikeuksilla ovat saman järjestelmän eri puolia, niitä voidaan kuitenkin tarkastella erikseen sen arvioimiseksi, liittyykö kyseiseen järjestelmään valtiontuen aineksia. [56]

84. Perustellummalta minusta sen sijaan vaikuttaa Saksan hallituksen esittämä väite, jonka mukaan unionin oikeus ei velvoita jäsenvaltioita myymään tai huutokauppaamaan ilman epäpuhtauksien päästöoikeuksia vaan antaa niille vapauden valita, jakavatko ne oikeudet maksua vastaan vai maksutta.

85. Kuten komissio itsekin on myöntänyt sekä ensimmäisessä oikeusasteessa että unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, on totta, ettei yhteisön oikeudessa säädetä tällaisesta velvollisuudesta eikä velvoiteta jäsenvaltioita toteuttamaan erityistä järjestelmää direktiivillä 2001/81 säädettyjen NO_x-päästöjen vähentämistavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltiot ovat lähtökohtaisesti vapaita omaksumaan perinteisen järjestelmän, joka perustuu tietyn teknologian edellyttämiseen tai päästöjen enimmäisrajojen määrittämiseen sekä laiminlyönneistä seuraaviin sanktioihin, tai sääntelyvälineen, joka perustuu markkinamekanismiin, luomalla päästökaupan mahdollistavan järjestelmän, tai – kuten Alankomaiden tapauksessa – yhdistämään nämä kaksi mahdollisuutta. Jos jäsenvaltiot valitsevat päästökaupan mahdollistavan järjestelmän, ne voivat vapaasti valita, jakavatko ne kyseisiä oikeuksia maksutta (ns. grandfathering) vai myyvätkö tai huutokauppaavatko ne kyseiset oikeudet.

86. Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei tällainen vapaus sulje pois mahdollisuutta, että toimenpiteisiin, joilla valittu vaihtoehto toteutetaan, voi sisältyä tukea, samoin kuin verotusjärjestelmän toteuttamistavoista voi seurata, että järjestelmään katsotaan sisältyvän tukien myöntämistä, vaikka jäsenvaltiot ovatkin nimenomaisten yhteisön tason velvoitteiden puuttuessa lähtökohtaisesti vapaita päättämään, ottavatko ne käyttöön verokannustimia, eivätkä ne ole velvollisia keräämään tietynsuuruisia verotuloja.

87. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa olen ennemminkin taipuvainen katsomaan, että jos jäsenvaltio sallii ilman epäpuhtauksien päästöoikeuksien markkinoiden luomisen ja vieläpä kannustaa siihen antamalla kyseisille

56 – Valtion toimenpiteen eri puolten erotettavuudesta sen arvioimiseksi, onko toimenpide yhteensopiva valtiontukia koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa, ks. asia 74/76, Iannelli & Volpi, tuomio 22.3.1977 (Kok., s. 557, Kok. Ep. III, s. 327, 14–17 kohta).

oikeuksille käytännössä kaupan kohteeksi kelpaavien aineettomien hyödykkeiden luonteen, se, että nämä oikeudet annetaan suoraan tai epäsuorasti kyseisillä markkinoilla toimivien yritysten käyttöön maksutta, on edellä 81 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaista ”luopumista julkisista saatavista”.

88. Alankomaiden ja Saksan hallitusten tätä päätelmää vastaan esittämät väitteet eivät mielestäni ole vakuuttavia.

89. Ensinnäkin kyseiset hallitukset kiistävät, että valtio esillä olevassa asiassa jakaisi päästöoikeuksia, koska kyseiset oikeudet ovat niiden mukaan seurausta siitä, miten yritykset ovat toimineet, ja investoinneista, joita ne ovat tehneet päästöjensä vähentämiseksi. Tätä väitettä ei voida hyväksyä, kun tarkastellaan tosiseikkoja, joista ilmenee, että vaikka valtio ei varsinaisesti jaakaan kyseisiä oikeuksia, se kuitenkin asettaa ne epäsuorasti järjestelmään osallistuvien yritysten käyttöön. Tältä osin on syytä muistaa, että kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut,[57] päästöoikeuksilla voidaan käydä kauppaa milloin tahansa, siis jo ennen kuin edellytykset oikeuksien syntymiseen ovat täyttyneet (päästöjen vähentäminen alle asetetun rajan). Lisäksi on todettava, että – kuten Alankomaiden ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamista kirjallisista vastauksista käy ilmi – valtio ei kyseisten oikeuksien kaupan järjestelmän käynnistysvaiheessa tyytynyt sallimaan kaupankäyntiä kyseisillä oikeuksilla ja jättämään kaupan olevien oikeuksien määrää ja arvoa kokonaan markkinamekanismin määritettäviksi, vaan se asetti päästönormin, jonka taso oli tarkoituksellisesti matala niin, että suurimmalla osalla yrityksistä oli käytettävissään riittävä määrä hyvityksiä, joilla käydä kauppaa, ja oikeuksien arvo voitiin näin vakiinnuttaa kyseisille yrityksille kannattavalle tasolle.

90. Alankomaiden ja Saksan hallitukset toteavat lisäksi, ettei kyseisillä päästöoikeuksilla ole arvoa sillä hetkellä, kun ne asetetaan yritysten käyttöön, vaan ne saavat tosiasiallisen arvonsa vasta, kun ne tulevat markkinoille. Tällainen seikka ei nähdäkseni ole luonteeltaan ratkaiseva. Merkityksellistä sen selvittämiseksi, onko valtio luopunut saatavistaan saattamalla kyseiset oikeudet maksutta yritysten käyttöön, on se, *soveltuvatko* ne kaupankäynnin kohteeksi ja saamaan markkina-arvon. Sitä paitsi, kuten komissio on aivan oikein korostanut, kun päästöoikeuksilla kerran voidaan käydä kauppaa milloin tahansa, on keinotekoista erottaa toisistaan oikeuksien käyttöön asettamisen vaihe ja kaupankäynnin vaihe.

91. Järjestelmään sisältyvä mahdollisuus käydä kauppaa oikeuksilla, jotka eivät ole vielä syntyneet, tekee tosiseikkojen osalta perusteettomaksi myös Saksan hallituksen

57 – Valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa todetaan seuraavaa: ”kullakin päästöluvan haltijalla oli tili NO_x:n päästörekisterissä ja se saattoi myydä kaikki oikeudet, jotka liittyivät vuosiin, joita varten oli vahvistettu normi, tulevat vuodet mukaan lukien.”

esittämän väitteen, jonka mukaan niille yrityksille, joiden NO_x-päästöt alittavat niihin sovellettavan raja-arvon, muodostuu valtioon nähden oikeus saada tätä vastaava todistus, mikä taas sen mukaan sulkee pois valtion mahdollisuuden vaatia kyseisestä todistuksesta maksua tai myydä se huutokaupalla.

92. Lopuksi Alankomaiden ja Saksan hallitukset esittävät väitteitä, jotka tukevat niiden näkemystä, jonka mukaan nyt esillä oleva asia on samankaltainen kuin asia PreussenElektra.[58] Nähdäkseni nämäkin väitteet on kokonaisuudessaan hylättävä. Asiassa PreussenElektra antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei jäsenvaltion lainsäädäntö, jolla yhtäältä asetetaan yksityisille sähkönjakeluyrityksille velvoite ostaa uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä vähimmäishinnoilla, jotka ovat korkeampia kuin tällaisen sähkön todellinen markkina-arvo, ja toisaalta jaetaan tästä velvoitteesta aiheutuvat kustannukset kyseisten sähkönjakeluyritysten ja ylemmällä tuotantoportaalla toimivien yksityisten sähköverkko-operaattoreiden kesken, ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan niin kauan kuin valtion varoja ei siirretä suoraan tai välillisesti, se seikka, että tästä lainsäädännöstä aiheutuu kiistattomasti taloudellista etua yrityksille, jotka tuottavat sähköä uusiutuvista energialähteistä, ja se, että tämä etu on julkisen vallan toteuttaman toimen seuraus, ei riitä siihen, että kyseessä olevaa toimenpidettä on pidettävä valtiontukena.[59] Erityisesti tuomion 62 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että se, että vähimmäishinnoilla tapahtuvia ostoja koskevasta velvoitteesta aiheutuvat kustannukset voivat vaikuttaa kielteisesti niiden yritysten taloudelliseen tulokseen, joita tämä velvoite koskee, ja aiheuttaa näin valtion verotulojen vähenemistä, ”liittyy kiinteästi tällaiseen sääntelyyn eikä sitä voida pitää keinona, jolla uusiutuvista energialähteistä sähköä tuottaville yrityksille myönnetään tietty valtion varoista maksettava etu”. Nyt esillä olevassa asiassa sen, että päästöoikeudet, joilla voidaan käydä kauppaa, asetetaan maksutta asianomaisten yritysten käyttöön ja että valtio näin luopuu vastaavista saatavistaan, ei voida katsoa olevan rinnastettavissa tulojen vähenemiseen, joka johtuu (pelkästään potentiaalisesta) vaikutuksesta, joka valtion asettamalla vähimmäishinnoilla tapahtuvia ostoja koskevalla velvoitteella voi olla. Tällaisen saatavista luopumisen ei etenkään voida katsoa ”liittyvän kiinteästi” kaikkiin välineisiin, joilla pyritään sääntelemään ilman epäpuhtauksien päästöjä päästöoikeuksien kaupan järjestelmän avulla. Kuten nimittäin edellä on jo todettu, valtiolla on tällaisia sääntelyvälineitä käyttäessään lähtökohtaisesti mahdollisuus valita, että se joko maksutta jakaa tai myy tai huutokauppaa kyseiset oikeudet. Nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisen toimenpiteen ja valtion

58 – Asia C-379/98, PreussenElektra AG, tuomio 13.3.2001 (Kok., s. I-2099).

59 – Ks. erityisesti 59 ja 61 kohta.

tulonmenetysten välillä on sitä paitsi riittävän suora yhteys, joka sen sijaan puuttui kyseisen ostovelvoitteen ja mahdollisen verotulojen vähenemisen väliltä asiassa PreussenElektra. Viimeksi mainittu asia ja nyt esillä oleva asia eivät näin ollen ole rinnastettavissa toisiinsa, eikä asiassa PreussenElektra tehtyä ratkaisua siksi voida soveltaa nyt esillä olevaan asiaan. [60]

93. Kaiken kaikkiaan minusta ei vaikuta siltä, että Alankomaiden ja Saksan hallitusten esittämät seikat osoittaisivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen rikkoneen EY 87 artiklan 1 kohtaa, kun se on valituksenalaisen tuomion 75–78 kohdassa todennut, että kun Alankomaat on käsiteltävänä olleen asian kaltaisissa olosuhteissa epäsuorasti asettanut päästöoikeudet maksutta asianomaisten yritysten käyttöön, se on myöntänyt kyseisille yrityksille edun luopumalla sellaisten tulojen saamisesta, jotka vastaavat tällaisen edun myynnistä tai huutokauppaamisesta saatavaa hintaa. Tätä toteamusta sen sijaan puoltaa unionin tuomioistuimen ensimmäisistä ratkaisuistaan lähtien noudattama laaja valtiontuen käsitteen tulkinta, jossa on pidetty silmällä sellaisten sisämarkkinoiden luomista koskevan tavoitteen merkityksellisyyttä, joilla jäsenvaltioiden yksipuoliset toimenpiteet eivät vääristä kilpailun edellytyksiä. [61] Tämä lähestymistapa heijastuu myös oikeuskäytäntöön, joka koskee edellytystä, jonka mukaan toimenpide on myönnettävä valtion varoista. Tältä osin viittaan edellä 81 kohdassa mainittuun oikeuskäytäntöön, johon sisältyy jo runsaasti ja monipuolisesti ennakkotapauksia, jotka koskevat valtion tuloista luopumiseen perustuvaa rahoitusta, ja muistutan, että unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että EY 107 artiklan 1 kohta koskee kaikkia rahoituskeinoja, joita viranomaiset voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, *ovatko nämä varat pysyvästi valtion varoja*, kunhan ne ovat jatkuvasti valtion valvonnassa. [62] Lisäksi on syytä todeta, että tapaukset, joissa unionin tuomioistuin on todennut, ettei kyse ole valtion varoista myönnetystä rahoituksesta, ovat liittyneet tilanteisiin, joissa muunlainen ratkaisu olisi selkeästi merkinnyt, että tuen käsitteeseen katsottaisiin kuuluvan sellaisiakin etuja, jotka perustuvat kyllä valtion toimenpiteeseen mutta joihin ei liity minkäänlaista suoraa tai välillistä julkisten varojen siirtämistä, [63] jolloin tosiasiassa kumottaisiin yksi EY 87 artiklan 1 kohdassa

60 – Sivuhuomautuksena totean, että jo asiassa Essent esittämässäni ratkaisuehdotuksessa esitin yhteisöjen tuomioistuimelle, joskin toisenlaisessa yhteydessä, että sen asiassa PreussenElektra tekemää ratkaisua tulisi soveltaa ainoastaan niiden tosiasiallisten olosuhteiden vallitessa, jotka olivat kyseisen ratkaisun tekemisen perusteena. Ks. 24.1.2008 esittämäni ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 45 mainitussa asiassa Essent Netwerk Noord ym., ratkaisuehdotuksen 97 ja 98 kohta.

61 – Ks. mm. asia C-308/04 P, SGL Carbon v. komissio, tuomio 29.6.2006 (Kok., s. I-5977, 31 kohta) ja yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 P, Saksa ym. v. Kronofrance, tuomio 11.9.2008 (Kok., s. I-6619, 66 kohta).

62 – Ks. asia C-83/98 P, Ranska v. Ladbroke Racing ja komissio, tuomio 16.5.2000 (Kok., s. I-3271, 50 kohta) ja asia C-482/99, Ranska v. komissio, tuomio 16.5.2002 (Kok., s. I-4397, 37 kohta).

63 – Ks. esim. yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, Sloman Neptun, tuomio 17.3.1993 (Kok., s. I-887, Kok. Ep. XIV, s. I-47); yhdistetyt asiat C-52/97, C-53/97 ja C-54/97, Viscido ym., tuomio 7.5.1998 (Kok., s. I-2629) ja edellä alaviitteessä 58 mainittu asia PreussenElektra.

tarkoitetun valtiontuen käsitteen keskeisistä osatekijöistä. [64]

94. Alankomaat on eri mieltä myös siitä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemyksestä, jonka mukaan se luopuu julkisista tuloista sallimalla liikaa NO_x-päästöjä tuottaneiden yritysten välttyä maksamasta sakkoa ostamalla markkinoilta puuttuvat päästöoikeudet. Tältä osin Alankomaat katsoo, että kyseinen sakko on puuttuviin päästöoikeuksiin nähden lisärangaistus. Kyseistä väitettä tarkasteltiin jo edellä 76–78 kohdassa, joihin tässä yhteydessä viittaan, ja se hylättiin. Alankomaiden esittämää kritiikkiä ei siis voida hyväksyä.

64 – Tältä osin muistutan, että eräät yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut ja joidenkin julkisasiamiesten ratkaisuehdotukset ovat herättäneet keskustelua siitä, onko julkinen rahoitus ehdoton edellytys valtion toimenpiteen luokittelemiseksi valtiontueksi: ks. asia 290/83, komissio v. Ranska, tuomio 30.1.1985 (Kok., s. 439, Kok. Ep. VIII, s. 39, 13 ja 14 kohta); yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, Kwekerij van der Kooy ym. v. komissio, tuomio 2.2.1988 (Kok., s. 219, Kok. Ep. IX, s. 307, 32–38 kohta) ja asia 57/86, Kreikka v. komissio, tuomio 7.6.1988 (Kok., s. 2855, 12 kohta) sekä seuraavat julkisasiamiesten ratkaisuehdotukset: julkisasiamies VerLoren van Themaatin 9.6.1982 esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa 213/81-215/81, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Will ym., tuomio 13.10.1982 (Kok., s. 3583); julkisasiamies Slynnin 1.3.1988 esittämä ratkaisuehdotus em. asiassa komissio v. Kreikka ja julkisasiamies Darmonin 17.3.1992 esittämä ratkaisuehdotus em. asiassa Sloman Neptun. Em. asiassa Sloman Neptun antamastaan tuomiosta lähtien unionin tuomioistuin on kuitenkin toistuvasti ja epäröimättä vahvistanut periaatteen, jonka mukaan tuen on oltava suoraan tai välillisesti julkisista varoista rahoitettu. Em. asiassa PreussenElektra komissio kehotti avoimesti yhteisöjen tuomioistuinta harkitsemaan uudelleen oikeuskäytäntöään erityisesti yhteisön oikeusjärjestyksen viimeaikaisen kehityksen valossa. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan noudattanut kehotusta.

C *Vastavalituksia koskeva ratkaisuehdotus*

95. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää Alankomaiden ja Saksan vastavalitukset.

VI Ensimmäisessä oikeusasteessa nostettu kanne

96. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan silloin, kun yleisen tuomioistuimen päätös kumotaan, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

97. Nyt esillä olevassa asiassa asian palauttaminen yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi ei ole tarpeen. Kuten sekä komissio että vastaajana ja väliintulijoina olevat hallitukset ovat katsoneet, asia on ratkaisukelpoinen, ja unionin tuomioistuin voi itse ratkaista sen. Tätä varten on tarkasteltava Alankomaiden kanteensa tueksi esittämää toista kanneperustetta, joka koskee päätöksen perustelujen riittämättömyyttä ja josta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei lausunut.

A *Toinen kanneperuste, joka koski perusteluvelvollisuuden rikkomista*

98. Alankomaat väitti, ettei päätöstä ole asianmukaisesti perusteltu siltä osin kuin komissio katsoo, että kyseessä on valtiontuki.

99. Se katsoi ensinnäkin, että komissio on päätöksessä virheellisesti todennut, että yritykselle, joka ei noudata asetettua päästörajaa ja jolle näin ollen määrätään sakko, annetaan kuitenkin päästöoikeuksia. Tämä väite on hylättävä, koska siinä vedotaan tosiseikkoja koskevaan virheeseen eikä päätöksen perusteluja koskevaan virheeseen. Samoin on hylättävä vastaava väite, jonka Alankomaat on esittänyt kannekirjelmänsä 65 kohdassa.

100. Toiseksi Alankomaat nosti esiin eräitä epäselvyyksiä ja ristiriitaisuuksia päätöksen perusteluissa. Ensinnäkin komission perustelut olivat sen mukaan ristiriitaiset, kun niissä yhtäältä todettiin, että päästöoikeudet jaetaan yrityksille *maksutta*, ja toisaalta, että NO_x-päästöjen vähentäminen alle raja-arvon olisi yritysten taholta *vastike*. Tältä osin riittää, kun todetaan, että ensimmäinen toteamus on esitetty siinä päätöksen osassa, jossa tarkastellaan tuen olemassaoloa, ja toinen siinä päätöksen osassa, joka koskee tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Tämän arvioinnin yhteydessä komissio katsoi, että se, että yrityksiä kannustettiin vähentämään päästöjään niille myönnettyä päästörajaa enemmän, oli ”ympäristönsuojeluun myönnettäviä valtiontukia koskevien yhteisön suuntaviivojen hengen mukainen” vastike kyseisille yrityksille riidanalaisella toimenpiteellä myönnetystä edusta (päätöksen 3.3 kohta). Tällainen päätelmä ei ole millään tavalla ristiriidassa sen toteamuksen kanssa, jonka mukaan NO_x-päästöoikeudet myönnetään maksutta yrityksille, joita kyseinen toimenpide koskee.

101. Kantajana olleen jäsenvaltion mukaan komission päättely on lisäksi epätarkkaa siltä osin kuin komissio päätelmissään (päätöksen 4 kohta) toteaa, että sellaisen ”dynamic cap” -järjestelmän, jollaisen Alankomaat on ottanut käyttöön, tulokset ovat ympäristönsuojelun kannalta epävarmoja ja siitä aiheutuu suurempia hallinnollisia kustannuksia, joten tästä syystä komissio ei kannata sitä. Tältä osin tyydyn toteamaan, että kaikesta päätöksessä esitetystä käy selvästi ilmi, ettei kyseisellä toteamuksella – jota on pidettävä kyseisen päätöksen perustelujen kannalta ikään kuin sivuhuomautuksena (obiter dictum) – ole ollut merkitystä luokiteltaessa riidanalainen toimenpide tueksi, eikä se ole vaikuttanut tarkasteltaessa toimenpiteen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Näin ollen Alankomaiden väite on hylättävä.

102. Kolmanneksi Alankomaat katsoo, että komissio jätti perustelematta asianmukaisesti

päätelmänsä, jonka mukaan riidanalainen toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää kilpailua. Tämäkin väite on mielestäni hylättävä. Päätöksen 3.2 kohdan toiseksi viimeisessä kappaleessa tarjotaankin riittävät, vaikkakin lyhyet, perustelut syistä, joiden perusteella komissio katsoo, että riidanalainen toimenpide antaa yrityksille, joita se koskee, kilpailuedun, joka voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

103. Edellä esitetyn perusteella toinen kanneperuste on mielestäni perusteeton. Tästä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostettu kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

VII Ratkaisuehdotus

104. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

– hyväksyy valituksen ja kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-233/04, Alankomaat vastaan komissio, 10.4.2008 antaman tuomion

– hylkää vastavalitukset

– ratkaisee riita-asian hylkäämällä ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen.

105. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan silloin, kun valitus on perusteeton tai kun valitus on perusteltu ja unionin tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista. Koska komissio on vaatinut, että Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan sekä valituksesta että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut, ehdotan, että unionin tuomioistuin velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan kyseiset kulut ja toteaa, että Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Slovenian tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta vastaavat kukin omista kuluistaan.