JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

21 päivänä toukokuuta 2008 [1]

1. Nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kohteena oleva kysymys koskee sitä, onko yhteisön direktiivillä käyttöön otettu kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen, ja se edellyttää monitahoisia tosiseikkoja koskevia arviointeja. Saattaa vaikuttaa ristiriitaiselta, että tällaisen teknisen kysymyksen taustalla on erittäin tärkeä ratkaisu, joka koskee kansallisen perustuslain ja yhteisön oikeuden välisiä suhteita. Noin 20 vuotta sen jälkeen, kun sama kansallinen tuomioistuin antoi tuomion asiassa Nicolo, [2] joka koski yhteisön oikeuden ensisijaisuutta kansallisiin lakeihin nähden, Conseil d'État'n riita-asiainosaston asiassa Arcelor 8.2.2007 tekemässä välipäätöksessä näet täsmennetään periaatteellisesti Ranskan perustuslain ja yhteisön oikeuden välisiä suhteita sekä yhteisöjen tuomioistuimen ja Ranskan hallintotuomioistuimen välistä yhteistyötä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, kun viimeksi mainittu käsittelee yhteisön direktiivin perustuslainmukaisuudesta esitettyä arvostelua. Ilmeinen ristiriita liittyy siten siihen, että kuten jäljempänä todetaan, direktiivin pätevyyden kyseenalaistaminen yhteisön yhdenvertaisuusperiaatteen perusteella perustuu siihen, että direktiivin perustuslainmukaisuus on kiistetty. Tämä asia antaa siis yhteisöjen tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää kansallisten perustuslakien ja yhteisön oikeuden välisiä suhteita. Se kykenee siten hälventämään mahdollista ristiriitaa koskevia tiettyjä pelkoja, jotka, kuten jäljempänä havaitaan, eivät missään tapauksessa ole perusteltuja, koska kansallisten oikeusjärjestysten ja yhteisön oikeusjärjestyksen taustalla on yhteinen perustuslaillinen perusta.

2. Myös itse ennakkoratkaisukysymys on varsin kauaskantoinen. Siinä kyseenalaistetaan sellaisen säädöksen laillisuus, joka on yksi ympäristönsuojelua koskevan yhteisön politiikan tärkeimmistä tukipylväistä. Siinä pyydetään yhteisöjen tuomioistuinta antamaan ratkaisu jo luonnostaan vastakkainasetteluun perustuvista suhteista lainsäädännön kokeilukäytännön ja yhdenvertaisen kohtelun normatiivisten vaatimusten välillä.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

3. Nyt käsiteltävässä asiassa riitautettu säädös on annettu siinä tarkoituksessa, että yhteisö ja sen jäsenvaltiot panevat täytäntöön sitoumukset, joita on annettu ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjassa (jäljempänä Kioton pöytäkirja). Kyseinen pöytäkirja hyväksyttiin 11.12.1997, ja sillä pyritään

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.
2 – Ks. Conseil d'État, Ass., 20.10.1989, Lebon s. 190.

vähentämään kasvihuonekaasujen päästöjen kokonaismäärää vähintään 5 prosenttia vuoden 1990 tasosta ajanjaksolla 2008–2012. Euroopan yhteisö hyväksyi 25.4.2002 tekemällään päätöksellä pöytäkirjan, joka sisältää Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltion sitoumukset vähentää kasvihuonekaasujen päästöjään 8 prosenttia vuoden 1990 tasosta ajanjaksolla 2008–2012, ja yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sopineet täyttävänsä nämä sitoumukset yhdessä.

4. Yhteisö ja sen jäsenvaltiot päättivät ryhtyä noudattamaan edellä kuvattuja velvoitteita etukäteen odottamatta Kioton pöytäkirjan voimaantuloa, joka tapahtui 16.2.2005. Tätä varten Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 13.10.2003 EY 175 artiklan 1 kohdan nojalla direktiivin 2003/87/EY. [3] Se tuli voimaan 25.10.2003, ja sen täytäntöönpanon määräajaksi vahvistettiin 1.1.2005.

5. Direktiivillä 2003/87 pyritään vähentämään kasvihuonekaasujen päästöjä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti ja otetaan käyttöön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä. Direktiivi kattaa sen 4 artiklan mukaan ensimmäisessä vaiheessa vuosina 2005–2007 vain yhden sen liitteessä II mainituista kasvihuonekaasuista eli hiilidioksidin (tai CO_2) ja vain päästöt, jotka ovat peräisin sen liitteessä I luetelluista toiminnoista. Siinä käyttöön otettavaa päästöoikeuksien kaupan järjestelmää sovelletaan siis tämän ensimmäisen vaiheen aikana vain energia-alan, rautametallien (raakarauta, teräs) tuotannon ja jalostuksen, mineraaliteollisuuden (sementti, lasi, keramiikka) ja selluloosan, paperin ja kartongin valmistuksen toimintoihin. Direktiivin 2003/87 30 artiklassa säädetään kuitenkin uudelleentarkastelusta, jonka tarkoituksena on mahdollisesti muuttaa direktiivin liitettä I siten, että siihen sisällytetään muita toimintoja ja muiden kasvihuonekaasujen päästöjä.

6. Direktiivin 2003/87 4 artiklan mukaan kaikilla laitoksilla, jotka harjoittavat direktiivin liitteessä I lueteltua toimintaa, josta aiheutuu hiilidioksidipäästöjä, on oltava toimivaltaisen viranomaisen myöntämä lupa, joka myönnetään vain, jos toiminnanharjoittaja kykenee valvomaan hiilidioksidipäästöjä ja ilmoittamaan ne. Kunkin jäsenvaltion direktiivin liitteessä I tarkoitettujen laitosten toiminnanharjoittajille myöntämien päästöoikeuksien kokonaismäärä lasketaan kansallisen jakosuunnitelman perusteella. Siinä täsmennetään ensimmäisen kolmen vuoden jakson osalta ja sen jälkeen seuraavien viiden vuoden ajanjaksojen osalta paitsi niiden oikeuksien kokonaismäärä, jotka jäsenvaltio aikoo jakaa asianomaisen jakson aikana, myös perusteet, joiden mukaan se aikoo ne jakaa.

7. Direktiivin 10 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvoitteesta jakaa vähintään 95 prosenttia päästöoikeuksista maksutta ensimmäisellä jaksolla ja vähintään 90 prosenttia toisella jaksolla. Direktiivin 12 artiklassa

3 – Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32).

säädetään vielä, että päästöoikeuksia voidaan siirtää henkilöiden välillä yhteisössä ja yhteisössä olevien henkilöiden ja kolmansissa maissa olevien henkilöiden välillä.

8. Direktiivi 2003/87 on saatettu osaksi Ranskan oikeusjärjestystä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän luomisesta 15.4.2004 annetulla asetuksella, jossa säädettiin, että yksityiskohtaiset täytäntöönpanoa koskevat säännöt annettaisiin Conseil d'État'n asetuksella. Asetus nro 2004-832 annettiin 19.8.2004 tällä perusteella.

II Pääasian taustalla oleva riita ja ennakkoratkaisukysymys

9. Arcelor-yhtiö ja muut teräsalan yritykset osoittivat 12.7.2005 tasavallan presidentille, pääministerille, ympäristöasiain ja kestävän kehityksen ministerille sekä teollisuudesta vastaavalle apulaisministerille vaatimuksen 19.8.2004 annetun asetuksen nro 2004-832 1 §:n kumoamisesta siltä osin kuin siinä säädetään tämän asetuksen soveltamisesta teräsalan laitoksiin. Koska kantajien vaatimus ei menestynyt, ne nostivat 15.11.2005 Conseil d'État'ssa toimivallan ylittämistä koskevan kanteen, joka oli kohdistettu kumoamisvaatimuksen implisiittiseen hylkäämiseen, ja vaativat, että toimivaltaiset hallintoviranomaiset velvoitettaisiin kumoamaan kyseinen säännös vaatimuksen mukaisesti. Ne vetosivat kanteensa tueksi useisiin perustuslain perusperiaatteiden, kuten omaisuudensuojan, yrittämisvapauden ja yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamiseen.

10. Conseil d'État on todennut välipäätöksessään, että riidanalaisen asetuksen 1 §:ssä ainoastaan toistetaan sanasta sanaan direktiivin 2003/87 sisältö, kun sen mukaan terästeollisuuteen sovelletaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää. Kyseisen direktiivin liitteessä I, jossa vahvistetaan niiden toimintojen luettelo, johon sitä sovelletaan, mainitaan näet hiilidioksidipäästöjen yhteydessä ”rautametallien tuotanto ja jalostus” eli ”metallimalmien (mukaan lukien sulfidimalmit) pasutus- tai sintrauslaitokset” ja ”raakarautaa tai terästä tuottavat laitokset (primääri- tai sekundäärisulatus), mukaan lukien jatkuva valu, joiden kapasiteetti ylittää 2,5 tonnia tunnissa”. Samoin 19.8.2004 annetun asetuksen 1 §:ssä säädetään, että ”tätä asetusta sovelletaan ympäristön suojelemiseksi luokiteltuihin laitoksiin, jotka valmistavat tai jalostavat rautametalleja, tuottavat energiaa, mineraalituotteita, paperia tai selluloosaa ja jotka täyttävät tämän asetuksen liitteessä vahvistetut ilmakehän hiilidioksidipäästöjä koskevat vaatimukset”, ja asetuksen liitteen II-A kohdan mukaan rautametallien valmistus- ja jalostustoiminta käsittää ”metallimalmin, mukaan lukien sulfidisten malmien pasutukseen ja sintraukseen tarkoitetut laitokset” ja ”valuraudan tai teräksen tuotantoon (primäärisulatus tai sekundäärisulatus) tarkoitetut laitokset, mukaan lukien laitokset jatkuvaa valua varten, joiden kapasiteetti on yli 2,5 tonnia tunnissa”. Kuten Conseil d'État perustellusti toteaa, direktiivi edellyttää, että direktiivin sisältö täytyy toistaa sellaisenaan,

minkä johdosta jäsenvaltiolla ei ole mahdollisuutta jättää liitteessä I mainittuja toimintoja kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle.

11. Näin ollen asetuksen perustuslainmukaisuuden arvosteleminen merkitsisi sitä, että kyseenalaistettaisiin välillisesti itse direktiivin yhteensopivuus Ranskan perustuslain kanssa. Conseil d'État muistuttaa tässä yhteydessä aluksi siitä, että perustuslaki on ylin säädös kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Se toteaa kuitenkin, että 4.10.1958 annetun Ranskan perustuslain 88-1 §:ssä muotoillusta hyväksymisestä, joka koskee Ranskan osallistumista Euroopan yhteisöihin, seuraa ”perustuslain mukainen velvollisuus saattaa direktiivit osaksi kansallista oikeusjärjestystä”, mitä ei siis lähtökohtaisesti saa estää. Tästä seuraa, että Conseil d'État voi valvoa sitä, onko direktiivissä noudatettu perustuslain perusperiaatteita ja -sääntöjä, vain silloin, jos vastaavaa suojaa ei ole olemassa eli jos ei ole olemassa yhteisön oikeuden yleistä sääntöä tai periaatetta, jonka soveltamisella taataan perustuslain säännön tai periaatteen tehokas noudattaminen, kun otetaan huomioon yhteisön oikeuden säännön tai periaatteen luonne ja ulottuvuus ja sen tulkinta yhteisön oikeuskäytännön nykyvaiheessa. Jos sitä vastoin vastaava suoja on olemassa, kansallinen tuomioistuin ”siirtää” [4] yhteisön oikeussäännön ja kansallisen perustuslain säännön välisen ristiriidan yhteisön oikeuden asiayhteyteen: perustuslain perussääntöjen tai -periaatteiden huomiotta jättämistä koskevaa perustetta muunnetaan siten, että direktiivin perustuslainmukaisuutta koskevasta väitteestä tulee sen pätevyyden kiistäminen yhteisön oikeuden kannalta; ja kyseisen ristiriidan asiasisällön arviointia koskeva kysymys on vakavien hankaluuksien ilmetessä esitettävä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi asiassa Foto-Frost annettuun tuomioon liittyvän oikeuskäytännön mukaisesti. [5]

12. Conseil d'État soveltaa tällä tavoin luotua valvonnan jaottelua ja toteaa aluksi, että myös omaisuudensuoja ja yrittämisvapaus taataan yhteisön oikeusjärjestyksessä vastaavan laajuisena, sekä arvioi, että riidanalaisen direktiivin ei voida katsoa loukkaavan niitä. Ranskan hallintotuomioistuin hylkää tehottomana väitteen, joka koskee perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista, joka johtuisi erilaisten tilanteiden samanlaisesta kohtelusta, sillä toisin kuin yhteisön yhdenvertaisuusperiaate, perustuslain yhdenvertaisuusperiaate ei edellytä sitä, että erilaisia tilanteita kohdellaan eri tavalla. [6]

13. Jäljellä on peruste, joka koskee perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen huomiotta jättämistä, joka johtuisi toisiinsa rinnastettavien tilanteiden erilaisesta kohtelusta. Conseil

4 – Käyttääkseni osuvaa ilmaisua, jota hallituksen asiamies Matthias Guyomar käytti tässä asiassa esittämissään vaatimuksissa, RFDA 2007, s. 384, erityisesti s. 394.

5 – Asia 314/85, tuomio 22.10.1987 (Kok. 1987, s. 4199, Kok. Ep. IX, s. 235).

6 – Ks. vastaavasti Conseil d'État, Ass., 28.3.1997, Société Baxter, Lebon s. 114; Conseil d'État, Sect., 19.3.2007, Le Gac, kanne nro 300467 ym.

d'État huomauttaa tässä yhteydessä, että on olemassa yhteisön oikeuden yleinen oikeusperiaate, jolla "taataan perustuslain periaatteen tehokkuus" sen ulottuvuuden mukaisesti, joka sille annetaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Samoin 13.10.2003 annetun direktiivin pätevyyteen liittyy tämän yhteisön yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta vakava ongelma. Seuraavat seikat saavat ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen epäilemään direktiivin pätevyyttä: muovi- ja alumiiniteollisuuden tilanne on rinnastettavissa terästeollisuuden tilanteeseen, sillä niiden kasvihuonekaasujen päästöt ovat samanlaisia kuin ne, joiden päästöjä 13.10.2003 annetulla direktiivillä on pyritty rajoittamaan, ja ne kilpailevat terästeollisuuden kanssa, koska ne valmistavat materiaaleja, joilla voidaan osittain korvata terästeollisuuden valmistamat tuotteet; niitä kohdellaan eri tavalla, koska kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä ei sellaisenaan koske niitä; siihen, että olisi olemassa objektiivinen perustelu tällaiselle erilaiselle kohtelulle, on suhtauduttava varauksin, vaikka päätös siitä, että muovi- ja alumiiniteollisuutta ei sellaisenaan sisällytetä välittömästi järjestelmään, tehtiin siten, että otettiin huomioon niiden suhteellinen osuus kasvihuonekaasujen kokonaispäästöistä ja tarve varmistaa sääntelykokonaisuuden vaiheittainen käyttöönotto.

14. Tästä syystä Conseil d'État pitää tarpeellisena esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kysymyksen 13.10.2003 annetun direktiivin pätevyydestä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta siltä osin kuin siinä säädetään kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän soveltamisesta teräsalan laitoksiin, mutta ei alumiini- ja muovialan laitoksiin.

III Oikeudellinen arviointi

15. Saattaa vaikuttaa siltä, että koska Conseil d'État joutuu arvioimaan 13.10.2003 annetun direktiivin yhteensopivuutta Ranskan perustuslain kanssa, se on joutunut yhteensovittamattoman yhteensovittamista edellyttävän mahdottoman tehtävän eteen: miten varmistaa perustuslain suoja kansallisessa oikeusjärjestyksessä loukkaamatta yhteisön oikeuden ensisijaisuuden perustavanlaatuista vaatimusta? Tämä oikeudellisen suvereniteetin samanaikainen vaatimus ilmentää nimenomaan oikeudellista pluralismia, joka tekee Euroopan integraatioprosessista omaperäisen. Tämä ennakkoratkaisukysymys on syntynyt ratkaisusta, jonka ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on siihen antanut. Se ei ole missään tapauksessa päätynyt yhteisön oikeuden yhtenäisen soveltamisen rikkomiseen, vaan kansallinen tuomioistuin on pyytänyt sen perusteella ennakkoratkaisupyynnön välityksellä yhteisöjen tuomioistuimen tukea taatakseen sen, että yhteisön säädöksissä kunnioitetaan myös sen kansallisessa perustuslaissa tunnustettuja arvoja ja periaatteita. Tässä pyynnössä ei voi olla mitään yllättävää, sillä unioni itse perustuu jäsenvaltioille yhteisiin perustuslaillisiin periaatteisiin, kuten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa muistutetaan. Todellisuudessa Conseil d'État ei pyydä yhteisöjen tuomioistuinta tarkistamaan, onko yhteisön säädös tiettyjen kansallisen perustuslain arvojen mukainen – eikä se voisi näin menetelläkään –, vaan valvomaan sen laillisuutta vastaavien eurooppalaisten perustuslaillisten arvojen valossa. Tällä tavoin se, mikä näytti ensi arviolta yhteensovittamattomalta, on todellisuudessa sovitettu yhteen. Euroopan unioni ja kansalliset oikeusjärjestykset perustuvat samoihin oikeudellisiin perusarvoihin. Samalla tavoin kuin on

kansallisten tuomioistuinten tehtävänä taata näiden arvojen noudattaminen niiden perustuslain soveltamisalalla, on yhteisöjen tuomioistuimen vastuulla tehdä samoin yhteisön oikeusjärjestyksen osalta.

16. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa ilmaistaan kansallisten perusarvojen kunnioitus. Siinä esitetään myös asianmukaiset keinot siihen, että vältetään todellinen ristiriita niiden kanssa, muun muassa vahvistamalla unionin perustuslailliseksi perustaksi jäsenvaltioille yhteiset perustuslailliset periaatteet. Jäsenvaltiot ovat tällä määräyksellä varmistaneet sen, että unionin oikeus ei uhkaa niiden perustuslakien perusarvoja. Samalla ne ovat kuitenkin siirtäneet näiden arvojen suojelemisen yhteisön oikeuden soveltamisalalla yhteisöjen tuomioistuimelle. Tältä osin Conseil d'État on oikeassa, jos se olettaa, että sen perustuslain perusarvot ja yhteisön oikeusjärjestyksen perusarvot ovat samat. On kuitenkin korostettava, että tämä rakenteellinen yhdenmukaisuus voidaan taata vain järjestelmän kannalta ja ainoastaan yhteisön tasolla ja perustamissopimuksen mukaisilla mekanismeilla. Tästä järjestelmään liittyvästä vastaavuudesta muistutetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa, ja sillä taataan se, että kansallisia perustuslakeja ei rikota, vaikka niitä ei voida enää käyttää yhteisön säädösten laillisuusvalvonnan viitenormeina. Mikäli näin olisi, yhteisön säädösten soveltamisesta saatettaisiin poiketa yhdessä jäsenvaltiossa mutta ei toisessa jäsenvaltiossa, koska kansallisten perustuslakien sisältö ja suojelukeinot vaihtelevat suuresti. Tällainen lopputulos olisi ristiriidassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa vahvistettujen periaatteiden kanssa ja erityisesti sen kanssa, että yhteisö ymmärretään oikeusyhteisöksi. Jos toisin sanoen kansallisiin perustuslakeihin voitaisiin vedota siinä tarkoituksessa, että yhteisön säädöksiä pitäisi soveltaa valikoivasti ja syrjivästi unionin alueella, tällä muutettaisiin ristiriitaisella tavalla yhteisön oikeusjärjestyksen yhdenmukaisuutta jäsenvaltioille yhteisten perustuslaillisten perinteiden kanssa. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Internationale Handelsgesellschaft antamassaan tuomiossa, että ”vetoaminen perusoikeuksien loukkauksiin, sellaisina kuin nämä oikeudet on kirjattu jäsenvaltion perustuslakiin, tai jäsenvaltion valtiosääntörakenteeseen sisältyviin periaatteisiin ei voi vaikuttaa yhteisön toimenpiteen pätevyyteen tai sen oikeusvaikutukseen kyseisen valtion alueella”. [7] Yhteisön oikeuden ensisijaisuus on siis perustavanlaatuinen vaatimus oikeusyhteisön oikeusjärjestyksessä.

17. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa ilmaistaan vain se, mikä seuraa jo tästä perustavanlaatuisesta vaatimuksesta, eli se, että yhteisön säädösten yhteensopivuutta jäsenvaltioiden perustuslaillisten perusarvojen ja -periaatteiden kanssa voidaan tutkia vain yhteisön oikeuden itsensä välityksellä ja että tämä tutkimus voi koskea lähinnä perusarvoja, jotka kuuluvat niiden yhteisiin perustuslaillisiin perinteisiin. Koska yhteisön oikeuteen on siten otettu jäsenvaltioiden perustuslailliset arvot, kansallisten perustuslakien vaatimukset on mukautettava ensisijaisuuden vaatimuksiin, jotta noudatettaisiin yhteisön oikeuden ensisijaisuutta koskevaa perustavanlaatuista vaatimusta sen soveltamisalalla. Tämä ei merkitse sitä, että kansallisilla

7 – Asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1125, Kok. Ep. I, s. 501, 3 kohta).

tuomioistuimilla ei olisi mitään roolia siinä, miten yhteisön yleisperiaatteita ja perusoikeuksia pitäisi tulkita. Kuuluu päinvastoin erottamattomana osana unionin perustuslaillisten arvojen luonteeseen jäsenvaltioiden yhteisinä perustuslaillisina arvoina, että yhteisöjen tuomioistuimen on täsmennettävä ja kehitettävä niitä jatkuvassa vuoropuhelussa kansallisten tuomioistuinten kanssa, erityisesti niiden tuomioistuinten kanssa, joiden tehtävänä on kansallisten perustuslakien autenttinen tulkinta. Tämän vuoropuhelun asianmukainen väline on ennakkoratkaisupyyntö, ja nyt käsiteltävä kysymys on ymmärrettävä tässä asiayhteydessä.

18. Näiden alustavien huomioiden perusteella vaikuttaa siltä, että yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava tämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä kahteen kysymykseen. Ensimmäinen koskee niitä kohtia, joiden osalta se voi valvoa riidanalaisen direktiivin pätevyyttä. Se on pätevyyden tutkimisen laajuutta koskeva kysymys. Jälkimmäinen koskee ennakkoratkaisukysymyksen varsinaista kohdetta. Se on riidanalaisen direktiivin yhteensopivuutta yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa koskeva kysymys.

A *Pätevyyttä koskevan tutkimuksen laajuus*

19. Kansallisen tuomioistuimen esittämä pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisukysymys koskee ainoastaan direktiivin 2003/87 yhteensopivuutta yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa ”siltä osin kuin siinä säädetään kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän soveltamisesta teräsalan laitoksiin, mutta ei alumiini- ja muovialan laitoksiin”. Pääasian kantajat kehottavat kuitenkin yhteisöjen tuomioistuinta ulottamaan pätevyyttä koskevan tutkimuksensa muihin laillisuutta koskeviin kanneperusteisiin, joista useimmat ne olivat jo olennaisilta osin esittäneet kansallisen oikeudenkäynnin yhteydessä. Nämä perusteet koskevat yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista siltä osin kuin direktiivi merkitsee myös erilaisten tilanteiden kohtelemista samalla tavoin, sekä sijoittautumisvapauden, omaisuudensuojan, elinkeinotoiminnan vapaan harjoittamisen, suhteellisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista.

20. Voidaanko nämä pääasian kantajien esittämät perusteet tutkia? Mihin saakka yhteisöjen tuomioistuimen laillisuusvalvonta voi ulottua, kun sen käsiteltävänä on pätevyyden arviointia koskeva ennakkoratkaisukysymys?

21. Yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä tekemää tutkimusta rajoittaa lähtökohtaisesti asiakysymyksen käsittelevän tuomioistuimen esittämä kysymys. Asianosaiset eivät voi muuttaa sen

sisältöä, [8] eikä yhteisöjen tuomioistuin saa suostua niiden vaatimuksiin. [9] Tämä johtuu siitä, että EY 234 artiklassa määrätään yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisestä välittömästä yhteistyöstä menettelyssä, joka ei ole varsinainen oikeudenkäyntimenettely ja jossa asianosaisilla ei ole aloitevaltaa ja heille annetaan vain tilaisuus tulla kuulluksi. [10] Kyseisen määräyksen mukainen tuomioistuinten välinen yhteistyö perustuu kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen selvään tehtävänjakoon, joten yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. [11] Näiden ennakkoratkaisumenettelyn perusolemukseen liittyvien aineellisten syiden lisäksi on olemassa menettelyllinen syy, jonka mukaan se, että ennakkoratkaisukysymysten sisältöä muutettaisiin, olisi yhteensopimatonta sen velvollisuuden kanssa, joka yhteisöjen tuomioistuimella on sen takaamisessa, että jäsenvaltioiden hallituksille ja asianosaisille annetaan mahdollisuus esittää huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan (aiemmin 20 artikla) mukaisesti, kun otetaan huomioon se, että tämän määräyksen mukaan ainoastaan ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevat päätökset annetaan tiedoksi kaikille niille, joita asia koskee. [12]

22. Se, että kunnioitetaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaa vahvistaa ennakkoratkaisupyynnön tutkimisen rajat, ei kuitenkaan sulje pois tiettyä joustavuutta. Jos esimerkiksi ennakkoratkaisukysymys on muotoiltu avoimesti eli jos sen sanamuodossa ei täsmennetä pätemättömyysperusteita muutoin kuin esimerkinomaisesti, yhteisöjen tuomioistuin katsoo voivansa tutkia pätevyyden laajemmin. [13] Lisäksi se ottaa toisinaan huomattavia vapauksia kysymysten sanamuodon osalta eikä epäröi muotoilla niitä tarvittaessa uudelleen. Se saattaa jopa muuttaa tulkintakysymyksen pätevyyttä koskevaksi kysymykseksi. [14] Yhteisön toimenpiteestä annettu tulkinta saattaa myös joskus johtaa sen pätevyyden tutkimiseen [15] ja jopa sen toteamiseen pätemättömäksi. [16]

23. Kuitenkin silloin, jos ennakkoratkaisukysymyksessä esitetään pätemättömyysperusteet, yhteisöjen tuomioistuin rajoittaa valvontaansa siten, että se tutkii ainoastaan nämä perusteet, ellei kyseessä ole ordre public -tyyppisen perusteen tutkiminen viran puolesta, [17] eikä tutki pääasian asianosaisten

8 – Ks. asia 44/65, Singer, tuomio 9.12.1965 (Kok. 1965, s. 1191, erityisesti s. 1198) ja asia C-412/96, Kainuun Liikenne ja Pohjolan Liikenne, tuomio 17.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5141, 23 kohta).

9 – Ks. asia C-236/02, Slob, tuomio 12.2.2004 (Kok. 2004, s. I-1861, 29 kohta).

10 – Ks. esim. asia C-402/98, ATB ym., tuomio 6.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5501, 29 kohta).

11 – Ks. äskettäin asia C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophones ym., tuomio 26.6.2007 (Kok. 2007, s. I-5305, 18 kohta) ja asia C-390/06, Nuova Agricast, tuomio 15.4.2008 (Kok. 2008, s. I-2577, 43 kohta).

12 – Ks. erityisesti asia C-178/95, Wiljo, tuomio 30.1.1997 (Kok. 1997, s. I-585, 30 kohta) ja asia C-352/95, Phytheron International, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1729, 14 kohta).

13 – Ks. esim. asia 87/78, Welding, tuomio 30.11.1978 (Kok. 1978, s. 2457); asia 158/80, Rewe-Handelsgesellschaft Nord ja Rewe-Markt Steffen, tuomio 7.7.1981 (Kok. 1981, s. 1805, Kok. Ep. VI, s. 157) ja asia C-183/95, Affish, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4315).

14 – Ks. esim. asia 16/65, Schwarze, tuomio 1.12.1965 (Kok. 1965, s. 1081, erityisesti s. 1094–1095, Kok. Ep. I, s. 227) ja asia 145/79, Roquette Frères, tuomio 15.10.1980 (Kok. 1980, s. 2917, Kok. Ep. V, s. 335, 6 ja 7 kohta).

15 – Ks. asia 313/86, Lenoir, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5391, Kok. Ep. IX, s. 703) ja asia C-383/98, Polo/Lauren, tuomio 6.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2519).

16 – Ks. asia C-37/89, Weiser, tuomio 14.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2395) ja asia C-61/98, De Haan, tuomio 7.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5003).

17 – Ks. esim. yhdistetyt asiat 73/63 ja 74/63, Rotterdam ja Putterskoek, tuomio 18.2.1964 (Kok. 1964, s. 1, erityisesti s. 28).

esittämiä perusteita, joita kansallinen tuomioistuin ei ole ottanut huomioon. [18] Tämä johtuu siitä luottamuksesta, joka annetaan kansalliselle tuomioistuimelle yhteisön tuomioistuimena, ja sen tehtävän kunnioittamisesta, joka sillä on tällä perusteella, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin ei voi puuttua arviointiin, jonka kansallinen tuomioistuin on esittänyt yhteisön säädöksen laillisuudesta, ellei tämä sitten vaaranna yhteisön oikeuden yhtenäistä tulkintaa. [19]

24. Siten yhteisöjen tuomioistuimen ei pitäisi käsitellä direktiivin 2003/87 pätemättömyysperusteita, joihin pääasian kantajat ovat vedonneet huomautuksissaan ja jotka koskevat muiden periaatteiden kuin yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista. Pääasian kantajien esittämä väite, jonka mukaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on vireillä riidanalaista direktiiviä koskeva kumoamiskanne, jonka tueksi esitetyt perusteet ovat laajempia kuin Conseil d'État'n ennakkoratkaisupyynnössään esittämä pätemättömyysperuste, ei voi johtaa toisenlaiseen päätelmään. Se, että tämän seurauksena yhteisöjen tuomioistuimen suorittaman tutkinnan laajuus mukautettaisiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen suorittaman tutkinnan laajuuteen, merkitsisi sitä, että näiden kahden oikeussuojakeinon eli kumoamiskanteen ja ennakkoratkaisupyynnön itsenäisyys jätettäisiin huomiotta, vaikka ne molemmat on rakennettu oman tavoitteensa mukaisesti.

25. Voiko yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin tutkia myös väitteen, joka koskee yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista sillä, että erilaisia tilanteita on kohdeltu samalla tavoin, ja johon pääasian kantajat vetoavat sekä yhteisöjen tuomioistuimessa että kansallisessa tuomioistuimessa? Sen ulottuvuuden mukaan, joka yhdenvertaisuutta koskevalle yhteisön periaatteelle on annettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, sillä pyritään kieltämään paitsi toisiinsa rinnastettavien tilanteiden kohteleminen eri tavoin, myös erilaisten tilanteiden kohteleminen samalla tavoin. [20] Vaikeus johtuu siitä, että oikeussääntö, jonka perusteella kantajat olivat pääasian oikeudenkäynnin yhteydessä esittäneet väitteen erilaisten tilanteiden kohtelemisesta samalla tavoin, ei ollut yhteisön yhdenvertaisuusperiaate. Ne olivat vedonneet Ranskan perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteeseen eli esittäneet direktiivin kansallisen perustuslain mukaisuutta koskevaa arvostelua. Koska Ranskan periaate ei estä erilaisten tilanteiden kohtelemista samalla tavoin, Conseil d'État on hylännyt perusteen tehottomana eikä ole tutkinut sitä asiasisällön osalta. Koska toisin sanoen yhdenvertaisuusperiaatteen ulottuvuus on suppeampi kansallisessa oikeudessa, jonka puitteissa pääasian kantajat

18 – Ks. esimerkkejä siitä, miten yhteisöjen tuomioistuin on kieltäytynyt erityisen tiukasti tutkimasta pätemättömyysperusteita, joita pääasian asianosaiset ovat esittäneet mutta joita ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole ottanut huomioon, em. asia Ordre des barreaux francophones ja germanophones ym., tuomion 17–19 kohta ja em. asia Nuova Agricast, tuomion 42–44 kohta.

19 – Liian usein näet unohdetaan että (em.) asiassa Foto-Frost annetussa tuomiossa tunnustettiin kansallisen tuomioistuimen valtuudet tutkia yhteisön säädösten pätevyys, sillä ainoastaan pätemättömyyden toteaminen jätetään yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi.

20 – Ks. äskettäin asia C-273/04, Puola v. neuvosto, tuomio 23.10.2007 (Kok. 2007, s. I-8925, 86 kohta).

ovat argumentoineet, niiden esittämät väitteet eivät pakottaneet kansallista tuomioistuinta kehittämään keinotekoista ristiriitaa direktiivin ja kansallisen perustuslain välille. Kyseisen tuomioistuimen ei siis tarvinnut siirtää ristiriitaa yhteisöjen oikeuden piiriin siten, että se olisi luonnehtinut perustuslainmukaisuutta koskevan perusteen yhteisön yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista koskevaksi perusteeksi ja antanut sen tutkimisen yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi, välttääkseen direktiivin Ranskan perustuslain mukaisuutta koskevan valvonnan toteuttamisen, joka olisi saattanut estää yhteisön oikeuden soveltamisen.

26. Eri tilanteiden kohtelemista samalla tavalla koskevan perusteen kohtalo olisi epäilyksettä ollut erilainen, jos kantajat olisivat nojautuneet yhteisön yhdenvertaisuusperiaatteeseen: pääasiaa käsittelevä tuomioistuin olisi tutkinut sen ja, mikäli se olisi epäillyt direktiivin pätevyyttä tältä osin, se olisi esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle tätä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen. Jos yhteisöjen tuomioistuin suostuisi tästä huolimatta kohdistamaan tutkimuksensa yhdenvertaisuusperiaatteen tähän ulottuvuuteen, se saattaisi siis antaa sen harhaanjohtavan vaikutelman, että se korjaisi riita-asiaan liittyvän strategisen virheen.

27. Mikäli se sen sijaan päättäisi olla antamatta ratkaisua kyseisestä perusteesta, tämä merkitsisi viime kädessä sitä, että yhteisön yhdenvertaisuusperiaatteen ulottuvuus mukautettaisiin vähemmän suojaavaan Ranskan oikeuden periaatteeseen. Tämä olisi yhteisön oikeuden itsenäisyyden vastaista. Yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi mielestäni siis tutkia myös erilaisten tilanteiden samanlaista kohtelua koskeva väite. Lisäksi siltä osin kuin pätevyyden valvonta tässä yhteydessä koskisi vain sen periaatteen kunnioittamisen selvittämistä, joka on ollut kansallisen tuomioistuimen epäilysten ja ennakkoratkaisupyynnön perusteena, voidaan väittää, hakematta sen enempää tätä koskevia vakiintuneita ratkaisukäytäntöjä, että yhteisöjen tuomioistuimen tekemä tutkimus pysyisi sille esitetyn ”ennakkoratkaisukysymyksen rajoissa”. [21]

B *Direktiivin 2003/87 pätevyys yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta*

28. Yleinen yhdenvertaisuusperiaate, joka on yhteisön oikeuden yleinen oikeusperiaate, edellyttää, että ”toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella”. [22]

21 – Yhdistetyt asiat 50/82–58/82, Dorca Marina ym., tuomio 28.10.1982 (Kok. 1982, s. 3949, 13 kohta).

22 – Asia 106/83, Sermide, tuomio 13.12.1984 (Kok. 1984, s. 4209, 28 kohta); asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4563, 25 kohta); asia C-311/90, Hierl, tuomio 19.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2061, 18 kohta); yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, 51 kohta); asia C-222/94, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 10.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4025, 34 kohta); asia C-304/01, Espanja v. komissio, tuomio 9.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7655, 31 kohta) ja em. asia Puola v. neuvosto, tuomion 86 kohta.

29. Kuten edellä on todettu, riidanalaisen direktiivin pätevyyden tutkiminen yhteisön yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta on kohdistettava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tälle periaatteelle annettuihin kahteen ominaisuuteen.

30. Ennen tätä on muistutettava yhteisöjen tuomioistuimen toteuttaman yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnan kohteesta ja intensiteetistä.

31. Yhdenvertaisuusperiaatteella luodaan olettama, jonka nojalla kaikenlainen erilainen kohtelu merkitsee syrjintää, ellei lainsäätäjä esitä hyväksyttävää perustetta [23] eli objektiivista ja järkevää perustetta. [24] Sen valvonnan intensiteetti, jota harjoitetaan tämän perusteen ja siitä johtuvan erilaisen kohtelun osalta, vaihtelee kaikissa oikeusjärjestyksissä alan ja lainsäätäjän huomioon ottamien erotteluperusteiden mukaan. [25]

32. Jos lainsäätäjä käyttää epäilyttäviä luokitteluja eli luokitteluja, jotka liittyvät rotuun, sukupuoleen, etniseen alkuperään, poliittisiin tai uskonnollisiin näkemyksiin (jne.), valvonta on hyvin tiukkaa ja saattaa ulottua tarkkaan oikeasuhteisuutta koskevaan valvontaan. Samoin yhteisön oikeudessa perustamissopimuksessa korostetusti ilmaistu tiettyjen erotteluperusteiden, kuten kansalaisuuteen (EY 12 artikla) tai EY 13 artiklassa ilmaistuihin perusteisiin perustuvien erotteluperusteiden estäminen luo syrjintäolettaman, joka johtaa siinäkin tilanteessa tuomioistuimen harjoittamaan valvontaan, joka sisältää yleisesti oikeasuhteisuuden tarkan tutkimisen.

33. Valvonnan intensiteetti on sitä vastoin vähäisempää tietyillä alueilla, erityisesti taloudellisen ja sosiaalisen sääntelyn alalla, jos lainsäätäjä ei käytä tällaisia epäilyttäviä luokitteluja ja joilla kyseessä on ainoastaan yhdenvertaisuus lain edessä. Tämä toteamus pätee

23 – Ks. M. V. Benedettelli, *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle comunità europee*, Dott. A. Milani, Padova, 1989, s. 20.

24 – Ks. R. Hernu, *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, s. 427 ja sitä seuraavat sivut.

25 – Ks. vastaavasti Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuimen tähän alaan liittyvää oikeuskäytäntöä koskeva kokonaisesitys, A. Somek, "The Deadweight of formulae: What Might Have Been the Second Germanization of American Equal Protection Review", *Journal of Constitutional Law*, 1988–1999, s. 284; M. Sachs, "The Equality Rule Before the German Federal Constitutional Court", *Saint-Louis-Warsaw transatlantic Law Journal*, 1998, s. 139; ks. myös viimeaikaisen oikeuskäytännön osalta BverfGE, 13.3.2007, 1BvF 1/05, § 79–82. Ranskan perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös tuomioistuinten harjoittaman valvonnan mukauttaminen yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisaloihin ja lainsäätäjän luoman syrjinnän tyyppeihin (ks. F. Mélin-Soucramanien, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, 1997, s. 130–162).

kaikkiin kansallisiin tuomioistuinjärjestelmiin, vaikka tämän valvonnan rajoittamisen ilmaisun muodot (reasonableness, rational basis, erreur manifeste, Willkürverbot ym.) ja laajuus voivat vaihdella. Valvonnan vähäisemmälle määrälle voidaan esittää kolme perustelua. Ensinnäkin yhdenvertaisuusperiaatteeseen voidaan vedota kaikentyyppisiä hallituksen toimenpiteitä vastaan riippumatta asianomaisista eduista tai toiminnoista, joten jos tuomioistuimet harjoittaisivat aina perusteellista valvontaa, ne arvioisivat usein lainsäätäjän tekemiä taloudellisia ja sosiaalisia valintoja uudelleen, millä vaarannettaisiin sekä niiden legitimiteetti että niiden mahdollisuudet tulla käsitellyksi tuomioistuimessa. Toiseksi kaikenlainen lainsäädäntötoiminta edellyttää valintoja ja jakaa etuja uudelleen: vaikka lähtökohtaisesti näillä valinnoilla ja etujen uusjaolla suositaan väistämättä tiettyjä sosiaalisia tai taloudellisia ryhmiä muiden kustannuksella, ne eivät merkitse syrjintää, ja näitä etujen uusjaon vaikutuksia on käsiteltävä ja määriteltävä ja edut jaettava poliittisessa prosessissa. Kolmanneksi ainoastaan silloin, jos erityisryhmiä, jotka ovat usein aliedustettuina poliittisessa päätöksentekoprosessissa, yksilöidään ja suojataan lailla, tuomioistuimet voivat perustellusti valvoa tarkemmin politiikan yhteydessä päätettyä erilaista kohtelua.

34. Vastaavanlaiset näkemykset johtavat myös yhteisön oikeudessa siihen, että lainsäädäntövallan haltijalle annetaan harkintavaltaa ja vastaavasti rajoitetaan tuomioistuinten harjoittamaa valvontaa. Koska valintojen tekeminen ja vastakkaisten intressien punnitseminen edellyttää monitahoista arviointia, yhteisöjen tuomioistuin on antanut tältä osin yhteisön lainsäätäjälle laajaa harkintavaltaa esimerkiksi maatalouden, [26] sosiaalipolitiikan, [27] kaupan [28] ja myös liikenteen alalla. [29] Näin on ollut myös ympäristöpolitiikan alalla, koska ”EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 174 artikla) tarkoitettujen tavoitteiden ja periaatteiden välillä on löydettävä tasapaino – – ja koska siinä määrättyjen perusteiden, joita yhteisöjen lainsäätäjän on noudatettava ympäristöpolitiikkaa toteuttaessaan, toteuttaminen on monitahoista”. [30]

35. Jotta yhteisöjen tuomioistuin siis kunnioittaisi toimielinten harkintavaltaa eikä toimivallan jaon vastaisella tavalla veisi niille kuuluvaa poliittista vastuuta korvaamalla

26 – Ks. asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 89 ja 90 kohta).

27 – Ks. asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755, 58 kohta).

28 – Ks. asia C-150/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7235, 53 kohta).

29 – Ks. yhdistetyt asiat C-248/95 ja C-249/95, SAM Schiffahrt ja Stapf, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4475).

30 – Asia C-86/03, Kreikka v. komissio, tuomio 15.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10979, 88 kohta). Ks. myös asia C-284/95, Safety Hi-Tech, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4301, 37 kohta) ja asia C-341/95, Bettati, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4355, 35 kohta).

näiden toimielinten tehtäväksi varatun arvioinnin omalla arvioinnillaan, [31] se rajoittaa valvontansa silloin, kun kyseessä eivät ole epäilyttävät luokittelut, sen tutkimiseen, ettei lainsäädännössä tehdyissä valinnoissa ole tehty ilmeistä arviointivirhettä. Tämä tuomioistuinten harjoittaman valvonnan rajoittaminen on havaittavissa kaikilla aloilla ja myös silloin, kun on selvitettävä toteutetun toimenpiteen yhteensopivuus yhteisön oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden ja erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. [32]

36. Tätä tuomioistuinten harjoittaman valvonnan rajoitusta ei saa pitää valvonnan puuttumisena. Kun rajoitettu valvonta koskee yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamista, se voidaan esittää kaavamaisesti seuraavalla tavalla:

– yhteisöjen tuomioistuin tutkii aluksi, perustuvatko lainsäätäjän tekemät erottelut objektiivisiin perusteisiin eli ovatko ne kyseisellä lainsäädännöllä lain mukaan hyväksyttävästi tavoitellun päämäärän mukaisia [33]

– yhteisöjen tuomioistuin valvoo mielivallan estämiseksi myös sitä, että kyseinen lainsäädäntö on sisäisesti johdonmukainen eli että siinä on noudatettu lainsäätäjän vahvistamia objektiivisia perusteita ja lainsäätäjän niiden perusteella tekemää punnintaa

– lopuksi yhteisöjen tuomioistuin varmistaa, että käyttöön otettu erilainen kohtelu ja tavoiteltu päämäärä ovat tarkoituksenmukaisessa suhteessa toisiinsa, ja tässä tarkoituksessa tyytyy yleensä vain tarkistamaan, että toteutettu toimenpide ei ole ilmeisen epäasianmukainen.

37. Mikä on siis ilmeinen virhe? Vaikka kyseessä on oikeuskäytännössä asetettu standardi, jonka rajat yhteisöjen tuomioistuin määrittelee kunkin asian yhteydessä, sen oikeuskäytännön järjestelmällisestä tarkaste-

31 – Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä näet ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuin perustaa harkintavallan ja siitä johtuvan valvontansa rajoittamisen siihen, että toimivallanjaon periaate edellyttää sen ”poliittisen vastuun” kunnioittamista, joka perustamissopimuksessa annetaan yhteisön lainsäätäjälle, eikä lainsäätäjän tekemiä valintoja pidä siis korvata (ks. esim. asia 265/87, Schräder HS Kraftfutter, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 22 kohta ja asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4023, 14 kohta).

32 – Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-267/88–C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok. 1990, s. I-435, 13–18 kohta). Ks. myös asia 58/86, Coopérative agricole d’approvisionnement des Avirons, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1525, 14–17 kohta) ja asia 167/88, AGPB, tuomio 8.6.1989 (Kok. 1989, s. 1653, Kok. Ep. X, s. 67, 29–33 kohta).

33 – Ks. edellä 42 kohta.

lusta ilmenee, että se on ensinnäkin *ilmiselvä* virhe. Teoriassa ilmeisyyttä voidaan tarkastella ”likinäköisen salapoliisin innolla” [34] tai sitä voidaan päinvastoin jäljittää ”salapoliisikirjallisuuden suurimpien sankarien tavoin”. [35] Siinäkin tapauksessa yhteisön oikeuskäytännön perusteellisesta tarkastelusta ilmenee kuitenkin, että yleensä sellainen virhe ei ole ilmeinen, joka ei ole kiistaton: jos vallitsee epäilys, jos kantaja ei onnistu osoittamaan, että yhteisöjen tuomioistuimessa vastaajana oleva viranomainen on väärässä, jos toisin sanoen yhteisön viranomainen ”on kyennyt” tai ”saattoi” toteuttaa toimenpiteen [36] eli jos se saattoi olla oikeassa, kanne hylätään. Ilmeinen virhe on myös *vakava* virhe eli virhe, joka saavuttaa tietyn vakavuuden kynnyksen, jonka jälkeen siitä tulee ilmiselvä. [37] Tällä tavoin ymmärrettynä ilmeisen arviointivirheen käsite ei ole kovin kaukana käsitteistä *reasonableness* tai *unreasonableness*, joita Ison-Britannian tuomioistuimet ovat käyttäneet rajana tutkiessaan harkinnanvaraisten hallintotoimien laillisuutta. [38] Ei ole varmasti myöskään sattumaa, että yhteisöjen tuomioistuin on tietyissä tuomioissa muistuttanut ensin siitä, että sen harjoittama valvonta koskee tällä alalla ainoastaan ilmeistä arviointivirhettä, ja hylännyt tämän jälkeen tämän perusteen, koska yhteisön viranomainen ”saattoi kohtuullisesti” tehdä riidanalaisen arvioinnin, [39] koska se oli ”kohtuullisesti hyväksyttävä”. [40] Se vaikuttaa olevan myös lähellä erityisesti Saksan oikeudessa käytettyä mielivaltaisuuden käsitettä. [41]

38. Kun ilmeisen arviointivirheen valvonnan yhteydessä etsitään vakavaa, ilmiselvää virhettä, määrätään seuraamus kohtuuttomasta arvioinnista ja tuomitaan mielivalta, siinä ei siis pyritä siihen, että toimenpide, jonka toteuttaminen edellyttää monimutkaisia arviointeja, olisi paras mahdollinen; lainsäätäjälle sallitaan tietty virhemarginaali, kunhan ilmeisyyden kynnystä ei ylitetä.

39. Tällaisia ovat mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen talouden alalla toteuttaman yhdenvertaisuuden periaatteen valvonnan kohde ja intensiteetti, [42] joten teen tässä vaiheessa näiden periaatteiden mukaisen

34 – Tämän ilmaisun on esittänyt Kornprobst, M., ”L'erreur manifeste”, *Recueil Dalloz*, 1965, Chronique, s. 121, erityisesti s. 124.

35 – Bourgois, J. P., *L'erreur manifeste d'appréciation, la décision administrative, le juge et la force de l'évidence*, toim. L'Espace juridique, 1988, erityisesti s. 231.

36 – Ks. esim. asia 78/74, Deuka, tuomio 18.3.1975 (Kok. 1975, s. 421, 9 kohta) ja asia C-306/93, SMW Winzersekt, tuomio 13.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5555, 25–27 kohta).

37 – Ks. yhteisöjen tuomioistuimen erityisen selventävä sanamuoto asiassa 32/64, Italia v. komissio, 17.6.1965 annetussa tuomiossa (Kok. 1965, s. 473, erityisesti s. 486–487).

38 – Käsitteistä *reasonableness* tai *unreasonableness* ks. Mac Cormick, N., ”On reasonableness”, Ch. Perelman ja R. Van der Elst, *Les notions à contenu variable en droit*, toim. E. Bruylant, Bruxelles, 1984, s. 131.

39 – Em. asia Wuidart ym., tuomion 16–18 kohta.

40 – Asia 12/78, Italia v. komissio, tuomio 10.5.1979 (Kok. 1979, s. 1731, 30 ja 31 kohta).

41 – Paras ilmentymä näiden yhdenvertaisuusperiaatteen valvonnan rajoittamista koskevien eri ilmaisujen samanarvoisuudesta ovat seuraavat otteet Karlsruhessa sijaitsevan Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännöstä: ”yhdenvertaisuusperiaatetta loukataan silloin, jos eroavaisuuden tai laillisen yhdenvertaisen kohtelun perusteella ei ole löydettävissä järkevää perustelua, joka perustuisi tilanteen luonteeseen tai mihin tahansa objektiivisesti uskottavaan syyhyn, eli lyhyesti silloin, jos säännöstä on pidettävä mielivaltaisena” (BverfGE, 23.10.1951, 1, 14 (52)), missä yhteydessä mielivaltaisella käyttäytymisellä tarkoitetaan ”lainsäädäntötoimen objektiivista ja ilmeistä soveltumattomuutta tosiasialliseen tilanteeseen, jota sillä on tarkoitus säännellä” (BVerfGE, 7.5.1953, 2, 266 (281)).

42 – Tällainen on myös intensiteetti, jolla Saksan liittovaltion perustuslakituomioistuin valvoo perustuslailla taatun yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta lakia, jolla direktiivi 2003/87 pannaan täytäntöön. Se on todennut, että kyseisessä direktiivissä oli jätetty tältä osin jäsenvaltioille harkintavaltaa siinä, miten ne täyttävät täytäntöönpanovelvoitteensa, ja katsonut voivansa valvoa riidanalaisen lain säännöksen laillisuutta kyseenalaistamatta itse direktiivin perustuslainmukaisuutta. Tämän jälkeen se totesi, että Saksan lainsäätäjällä on laaja harkintavalta ympäristönsuojelua koskevien lainsäädäntötoimien osalta, ja rajoitti vakiintuneen oikeuskäytäntönsä mukaisesti valvontansa koskemaan ainoastaan Willkürverbot-kiellon noudattamista (BverfGE, 13.3.2007, 1BvF 1/05).

tutkimuksen nyt käsiteltävässä asiassa vastatakseni esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen.

1. Toisiinsa rinnastettavien tilanteiden erilainen kohtelu

40. Ranskan Conseil d'État'n esittämä kysymys koskee siis "13.10.2003 annetun direktiivin pätevyyttä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, siltä osin kuin siinä säädetään kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän soveltamisesta teräsalan laitoksiin, mutta ei alumiini- ja muovialan laitoksiin". Kansallisen tuomioistuimen välipäätöksen perusteluista ilmenee, että epäilykset, joiden vuoksi se on esittänyt kyseisen ennakkoratkaisukysymyksen, liittyvät siihen, onko olemassa objektiivista perustelua tälle erilaiselle kohtelulle, joka on otettu käyttöön riidanalaisella direktiivillä yhtäältä teräsalalla ja toisaalta muovi- ja alumiinialojen välillä, vaikka kyseiset alat ovat toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa.

41. Hylkään välittömästi komission ja parlamentin esittämän vastaväitteen, jonka mukaan on niin, että jos se oletettaisiin toteen näytetyksi, toisiinsa rinnastettavien tilanteiden erilainen kohtelu ei merkitse syrjintää siltä osin kuin sillä ei sellaisenaan aiheuteta haittaa teräsalalle alumiini- ja muovialoihin nähden. Nämä kaksi toimielintä vetoavat siihen, että jäsenvaltioilla on vapaus sen päästöoikeuksien kokonaismäärän osalta, jonka ne aikovat jakaa, niiden jakamisessa eri alojen välillä ja että ne voivat siis jakaa teräsalalle päästöoikeuksia, jotka kattavat niiden tarpeen kokonaan. Ne esittävät vielä, että jäsenvaltiot voivat soveltaa aloihin, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, rajoittavampia kansallisia toimenpiteitä kuin päästöoikeuksien kaupan järjestelmää, jotta ne noudattaisivat Kioton pöytäkirjassa kasvihuonekaasujen vähentämisen osalta antamiaan sitoumuksia. Tämä vastaväite merkitsee väitettä, jonka mukaan direktiivillä käyttöön otettu tai sallittu syrjintä voidaan korjata jäsenvaltioiden politiikalla. Syrjinnän olemassaoloa arvioidaan kuitenkin riitautetun säädöksen ja sillä luodun järjestelmän perusteella. Tämä vastaväite ei voi siis menestyä.

42. Jotta esitetyn kysymyksen kohde kyettäisiin rajaamaan asianmukaisesti, on heti aluksi täsmennettävä, että sen tutkiminen, onko toisiinsa rinnastettavien tilanteiden erilainen kohtelu objektiivisesti perusteltavissa eli perustuuko se objektiiviseen perusteeseen, merkitsee todellisuudessa sen määrittämistä, onko erilainen kohtelu perusteltavissa tilanteiden erilaisuudella. [43] Tilanteet eivät näet ole koskaan kaikilta osin samanlaisia, eivätkä kaikki vertailukohdat voi koskaan olla täysin samoja. Siten on ratkaisevan tärkeää valita ulkopuolinen vertailukohta, joka antaa yhteisön lainsäätäjälle mahdollisuuden eristää vertailtavien tilanteiden erityispiirteiden loputtomasta joukosta ne, jotka osoit-

43 – Ks. vastaavasti Lenaerts, K., "L'égalité de traitement en droit communautaire", *Cahiers de droit européen*, 1991, s. 3, erityisesti s. 11; Barents, R., "The significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: between Competition and Intervention", *Mélanges H. G. Schermers*, Vol. 2, Martinus Njhoff publishers, 1994, s. 527, erityisesti s. 536.

tautuvat merkityksellisiksi niiden rinnastettavuuden ratkaisemisen osalta. Oikeuskäytännössä määrätään, että valittavan perusteen on oltava ”objektiivinen” [44] eli suhteessa sovellettavan lainsäädännön kohteeseen ja tavoitteeseen. [45] Asianomaisten tilanteiden rinnastettavuus on toisin sanoen määritettävä kyseisen toimenpiteen päämäärien kannalta. Koska siis objektiivisen erilaisuuden perusteen samoin kuin tilanteiden vertailuperusteen on liityttävä tavoiteltuun päämäärään, vetoaminen siihen toisiinsa rinnastettavien tilanteiden erilaisen kohtelun perustelemiseksi merkitsee viime kädessä sitä, että arvioidaan, että väitetyllä tilanteiden rinnastettavuudella ei ole merkitystä tavoitellun päämäärän kannalta. Toisin sanoen pätevyyttä koskevan kysymyksen, joka on nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kohteena, ratkaisemiseksi yhteisöjen tuomioistuimen on selvitettävä, onko teräsalan sisällyttäminen kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään sekä alumiini- ja muovialojen jättäminen sen ulkopuolelle perusteltavissa objektiivisilla seikoilla eli riidanalaisen direktiivin kohteella ja päämäärällä.

43. Kyseisen direktiivin 1 artiklan mukaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä yhteisössä on otettu käyttöön ”kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti”. Tämän tavoitteen kannalta on katsottava, että vaikka sillä, että asianomaisten taloudellisten toimijoiden välillä on kilpailusuhde, saattaa olla merkitystä, sitä ei sinänsä voida pitää ratkaisevana. Vaikka oletettaisiin, kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ja pääasian kantajat väittävät, että teräs- ja alumiiniteollisuus kilpailevat keskenään, tästä ei kuitenkaan seuraa, että niiden pitäisi katsoa olevan toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa tavoitelluista päämääristä riippumatta [46] ja että niitä pitäisi siis kohdella samalla tavoin yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän kannalta.

44. Kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisellä tavoiteltu päämäärä edellyttäisi kuitenkin ensi arviolta sitä, että kaikkiin päästöjä aiheuttaviin teollisuuden aloihin sovelletaan riidanalaista direktiiviä eli että sitä sovelletaan myös ei-rautametallien ja kemianteollisuuden aloihin. Se, että yhteisö ottaa käyttöön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän, kuuluu kuitenkin step by step -lähestymistapaan,

44 – Ks. esim. asia 8/78, Milac, tuomio 13.7.1978 (Kok. 1978, s. 1721, 18 kohta); asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985 (Kok. 1985, s. 2301, 34 kohta) ja asia C-56/94, SCAC, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1769, 28 kohta).

45 – Yhteisöjen tuomioistuin on näet vuodesta 1971 lähtien todennut maatalouden osalta, että tilanteiden rinnastettavuutta ”on arvioitava yhteisön maatalousjärjestelmän tavoitteiden valossa” (asia 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf, tuomio 27.10.1971, Kok. 1971, s. 823, 14 kohta). Ks. myös julkisasiamies Capotortin yhdistetyissä asioissa 117/76 ja 16/77, Ruckdeschel ym. antama ratkaisuehdotus (tuomio 19.10.1977, Kok. 1977, s. 1753, erityisesti s. 1779, Kok. Ep. III, s. 449).

46 – Ks. vastaavasti 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84, Rau Lebensmittelwerke ym. v. komissio, tuomio 11.3.1987 (Kok. 1987, s. 1069, 27–34 kohta): siinä katsottiin, että ”jouluvoita” koskeneella kampanjalla ei syrjitty kilpailevaa tuotetta margariinia, ”kun otetaan huomioon objektiiviset erot, jotka ovat ominaisia asianomaisten markkinoiden oikeudellisille mekanismeille ja taloudellisille olosuhteille”. Ks. myös asia T-472/93, Campo Ebro ym. v. neuvosto, tuomio 21.2.1995 (Kok. 1995, s. II-421, 84 kohta ja sitä seuraavat kohdat): asetusta, jossa säädettiin tukien myöntämisestä ainoastaan sokerintuottajille, ei pidetty yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena, vaikka sokeri ja isoglukoosi kilpailevat keskenään, kun näiden kahden tuotteen tilanteet eivät olleet toisiinsa rinnastettavissa kyseisellä asetuksella tavoitellun päämäärän kannalta, koska päämääränä oli korvata tuotteen varastojen ylläpitämisestä aiheutuneet ylimääräiset kustannukset.

jota kutsutaan myös nimellä learning by doing. Kuten kaikki asian käsittelyyn osallistuneet toimielimet ovat korostaneet, direktiivillä 2003/87 käyttöön otettu järjestelmä oli ensimmäinen laatuaan maailmassa. Sen tarkoituksena oli olla esimerkkinä paitsi yhteisön toimijoille myös kolmansille valtioille ja tätä tarkoitusta varten ehdottomasti osoittaa tehokkuutensa. Se, että säädös oli uusi ja että käyttöön otettava päästöjen seuranta-, ilmoitus- ja valvontamekanismi oli monimutkainen, edellytti tiettyä maltillisuutta. Oli tarpeen välttää se, että otettaisiin heti aluksi käyttöön järjestelmä, jonka soveltamisala olisi kattanut suurimman osan teollisuuden aloista ja suurimman osan kasvihuonekaasuista. Liiallinen kunnianhimo olisi saattanut johtaa epäonnistumiseen, kuten kansanviisaus muistuttaa: joka kuuseen kurkottaa, se katajaan kapsahtaa.

45. Todellisuudessa erityisesti niillä aloilla, jotka sisältävät uusia yhteiskunnallisia riskejä ja/tai joilla lainsäätäjä aloittaa uuden politiikan, on usein viisas ja yleistynyt tapa toimia varovaisesti ja kokeilla uutta säädöstä rajatuilla aloilla. Samoin jäsenvaltioiden lainsäädännössä hyväksytään ja jopa vahvistetaan turvautuminen lainsäädännöllisiin kokeiluihin.[47] Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössäkin on tunnustettu lainsäädännön vaiheittaisen yhdenmukaistamisen hyväksyttävyys,[48] kun otetaan huomioon erityisesti säänneltävän ”aihepiirin monimutkaisuus”.[49] Se on myös jättänyt lainsäätäjälle harkintavaltaa ratkaista vaiheittaisen yhdenmukaistamisen tarkoituksenmukaisuus ja rytmi.[50]

46. Kuuluu siis jo lainsäädännöllisen kokeilun luonteeseen, että sen ja yhdenvertaisuusperiaatteen välille aiheutuu jännitteitä. Learning by doing -lähestymistavan ajatuskin näet edellyttää sitä, että uutta politiikkaa sovelletaan ensi vaiheessa vain rajoitettuun määrään potentiaalisia oikeussubjekteja; se johtaa siihen, että sen soveltamisalaa rajoitetaan keinotekoisesti, jotta testataan sen seuraukset, ennen kuin sen säännöt laajennetaan koskemaan kaikkia toimijoita, jotka voisivat sen tavoitteiden kannalta kuulua sen soveltamisalaan. Siltä osin lainsäädännöllisen kokeilun hyväksyttävyyden tunnustaminen ei voi vaimentaa kaikkea mahdollista yhdenvertaisuusperiaatteeseen liittyvää arvostelua. Syrjintä, jota aiheutuu väistämättä lainsäädännöllisestä kokeilusta, voi olla yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista vain tiettyjen edellytysten täyttyessä.

47 – Oikeus lainsäädännöllisiin kokeiluihin on siis annettu alueellisille yhteisöille 4.10.1958 annetun Ranskan perustuslain 72 §:ssä ja sittemmin 28.3.2003 tehdyssä perustuslain muutoksessa.

48 – Ks. asia 37/83, Rewe-Zentrale, tuomio 29.2.1984 (Kok. 1984, s. 1229, 20 kohta); asia C-166/98, Socridis, tuomio 17.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3791, 26 kohta) ja asia C-221/05, Sam Mc Cauley Chemists ja Sadja, tuomio 13.7.2006 (Kok. 2006, s. I-6869, 26 kohta).

49 – Ks. asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-929, 27 kohta) ja asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2405, 43 kohta).

50 – Ks. em. asia Rewe-Zentrale, tuomion 20 kohta; asia C-63/89, Assurances du crédit v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1799, 11 kohta).

47. Ensinnäkin edellytetään, että kokeilut ovat väliaikaisia. Tämä pätee riidanalaiseen direktiiviin. Sen 30 artiklassa säädetään kyseisen säädöksen uudelleentarkastelusta ”saadun kokemuksen” ja ”kasvihuonekaasujen päästöjen tarkkailussa saavutetun edistymisen perusteella”, jotta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään sisällytetään muita teollisuuden aloja ja muiden kasvihuonekaasujen päästöjä. Tämän säännöksen mukaisesti komissio on ehdottanut lentoliikenteen sisällyttämistä sen soveltamisalaan. [51] Erityisesti kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseksi ainakin 20 prosentilla niiden vuoden 1990 tasosta se on ehdottanut, että kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevaa yhteisön järjestelmää laajennettaisiin siten, että se kattaisi yhtäältä petrokemikaaleista, ammoniakista ja alumiinista aiheutuvat hiilidioksidipäästöt ja toisaalta typpioksiduulipäästöt typpi-, adipiini- ja glyoksyylihapon tuotannosta sekä perfluorihiilivetypäästöt alumiinialalta. [52]

48. Lisäksi edellytetään, että kokeellisen toimenpiteen soveltamisala rajataan objektiivisin perustein. Tässä tapauksessa jättämisen kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän ulkopuolelle tai sisällyttämisen siihen on siis vastattava direktiivillä tavoiteltuihin päämääriin liittyviä näkökohtia. Kuten olen jo muistuttanut, sillä pyritään vähentämään kasvihuonekaasujen päästöjä edullisin kustannuksin eli siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle. [53] Tätä tarkoitusta varten yhteisön lainsäätäjä on päättänyt soveltaa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää ensisijaisesti hiilidioksidipäästöihin, koska hiilidioksidi muodosti vuonna 1999 yli 80 prosenttia yhteisön alueen kasvihuonekaasupäästöistä ja koska hiilidioksidipäästöistä on laajalti todettu voitavan jatkuvasti saada hyvälaatuista seurantatietoa, kun sitä vastoin seuranta oli edelleen liian epävarmaa muiden kasvihuonekaasujen kuin hiilidioksidin osalta. [54] Se on myös ottanut riidanalaisen direktiivin soveltamisalaan vain sellaisia teollisuuden aloja, joiden hiilidioksidipäästöt olivat suurimpia, sillä perusteella, että mitä suurempia ovat joltain teollisuuden alalta peräisin olevat päästömäärät, sitä pienempi on niiden kiinteiden kulujen painoarvo (päästöjen laskenta ja ilmoittaminen, niiden selvittäminen riippumattoman elimen toimesta, päästöoikeuksien kaupan hallinnointiin tarvittavan henkilöstön koulutus ja palvelukseen ottaminen), joita päästöoikeuksien kaupan järjestelmän soveltaminen aiheuttaa ja jotka ovat kaikkien siihen osallistuvien toimijoiden rasitteena; mahdolliset hyödyt, joita toimijat, joiden päästöt ovat vähäisiä ja joiden kaupan kohteena olevat päästöoikeudet ovat pieniä, voivat saada päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä, ovat sitä vastoin väistämättä pienempiä kuin hyödyt, joita voivat saada toimijat, joiden päästöt ovat suuria.

51 – 20.12.2006 annettu direktiiviehdotus KOM(2006) 818 lopullinen.

52 – 23.1.2008 annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87 muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi (KOM(2008) 16 lopullinen).

53 – Ks. direktiivin 2003/87/EY johdanto-osan viides perustelukappale.

54 – Ks. 23.10.2001 annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöjen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (KOM (2001) 581 lopullinen), perustelujen 10 kohta.

49. Se, että asetetaan etusijalle kasvihuoneilmiöön enemmän myötävaikuttava kasvihuonekaasu ja otetaan huomioon kunkin teollisuudenalan päästämät kaasumäärät, on varmasti objektiivinen peruste. Pääasian kantajat kiistävät kuitenkin sen, että hiilidioksidipäästöjen määrä olisi ollut määräävä peruste. Ne siteeraavat Euroopan epäpuhtauspäästörekisterin tilastoja vuodelta 2001, ja niiden mukaan kemian alan hiilidioksidipäästöjen osuus oli kaiken kaikkiaan 5,35 prosenttia ja alumiinialan päästöjen osuus 2 prosenttia teollisen toiminnan kokonaispäästöistä Euroopan unionissa, kun puolestaan teräsalan päästöjen osuus oli 5,4 prosenttia, lasi-, keramiikka- ja rakennusmateriaalialan päästöjen 2,7 prosenttia ja paperi- ja painoalan päästöjen 1 prosentti. Näitä lukuja ei voida kuitenkaan ottaa huomioon, sillä kuten väliintulijoina olevat toimielimet ovat huomauttaneet, niissä ei erotella toisistaan kunkin asianomaisen alan suoria [55] ja epäsuoria [56] päästöjä. Koska sellaisten polttolaitosten tuottamat epäsuorat päästöt, joiden lämmöntuotto on enemmän kuin 20 megawattia, on otettu mukaan energiantuotannon alaan, lainsäätäjä on päättänyt ottaa huomioon vain muiden alojen suorien hiilidioksidipäästöjen määrät. Se, että hiilidioksidipäästöt otetaan huomioon vasta sillä hetkellä, jona ne tuotetaan, ja siinä paikassa, jossa ne tuotetaan, on myös EY 174 artiklassa vahvistettujen aiheuttamisperiaatteen ja ympäristövahinkojen torjumista niiden lähteellä koskevan periaatteen mukaista. Kaikkien väliintulijoina olevien toimielinten siteeraaman ja yhteisön lainsäätäjän perustana käyttämän tutkimuksen mukaan teräsala ei ole tältä osin, toisin kuin pääasian kantajat vaativat, samassa tilanteessa kuin alumiini- ja muovialat: terästeollisuuden (teräs ja raakarauta) suorat hiilidioksidipäästöt olivat 174,8 miljoonaa tonnia vuonna 1990, kun eirautametallien alan päästöt olivat 16,2 miljoonaa tonnia ja kemianteollisuuden alan päästöt 26,2 miljoonaa tonnia.

50. Pääasian kantajat vastaavat, että soveltamisalaan kuuluivat paperi- ja selluloosa-ala, vaikka ne tuottivat vain 10,6 miljoonaa tonnia suorista hiilidioksidipäästöistä vuonna 1990 eli huomattavasti vähemmän kuin kemianteollisuuden ala ja jopa vähemmän kuin eirautametallien ala. Yhteisön lainsäätäjä on kuitenkin ottanut huomioon myös sen, onko teollisuudenalojen sisällyttäminen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään hallinnollisesti toteutettavissa. Koska kyseisen järjestelmän asianmukainen toiminta edellyttää monimutkaisen seurantamekanismin käyttöönottoa kussakin laitoksessa, se, että siihen sisällytettäisiin heti aluksi aloja, joilla on suuri määrä laitoksia verrattuna niiden aiheuttamien päästöjen kokonaismäärään, saattaisi rasittaa seurantajärjestelmää ja siten heikentää päästöjen valvonnan laatua ja tietojen luotettavuutta, ilman että siitä koituisi huomattavaa hyötyä ympäristölle. Kemian alan laitosten luku-

55 – Eli päästöt, jotka vastaavat kaasuja, jotka päästetään tuotteen valmistuspaikassa sen tuotantoprosessin aikana.

56 – Eli päästöt, jotka vastaavat kaasuja, jotka päästetään ennen tuotantoprosessin alkamista esim. sähkökeskuksessa, joka tuottaa energian, jota käytetään sittemmin tiettyjen tuotteiden tuotantoprosessissa.

määrä oli yhteisössä erityisen suuri, noin 34 000 yksikköä. [57] Paperiala oli sitä vastoin erittäin keskittynyt. Päästöoikeuksien kaupan järjestelmän hoidon hallinnollisten vaikeuksien huomioon ottaminen vastaa riidanalaisen direktiivin 1 artiklassa vahvistettua tavoitetta vähentää kasvihuonekaasujen päästöjä ”sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti”. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt sen, että suhteettomien hallinnollisten kulujen välttäminen voi olla erilaisen kohtelun objektiivinen peruste. [58]

51. Pääasian kantajat ovat kuitenkin vastustaneet tätä hallinnollisen toteutettavuuden perustetta istunnossa sillä, että vain pieni määrä laitoksia oli vastuussa suurimmasta osasta kemian alan hiilidioksidipäästöjä ja että sen päätöksen tekemiseksi, että tämä ala sisällytetään päästöoikeuksien kaupan järjestelmään, olisi siis pitänyt tehdä päätelmät laitoksittain eikä koko alan osalta ja ottaa mukaan ne kemian alan laitokset, jotka ylittävät tietyn päästökynnyksen. Tällainen lähestymistapa olisi kuitenkin vaarantanut yhdenvertaisuuden saman alan suurten ja pienten laitosten välillä, vaikka kilpailu niiden välillä on täysimääräistä.

52. On lisättävä, että hallinnollista tehokkuutta koskeva väite ei ole yhtä hyvä perustelu alumiinialan jättämiselle pois direktiivin soveltamisalasta, koska siellä vallitsee samanlainen keskittyminen kuin paperialalla. Paperiala on kuitenkin erityisen alttiina kansainväliselle kilpailulle. Koska siis alumiinialan laitokset eivät voi sisällyttää hintoihin kuluja, joita aiheutuu siitä, että niihin sovelletaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmää, ilman markkinaosuuksien menettämisen vaaraa, ne saattavat tuntea kiinnostusta siirtää toimintansa kolmansiin maihin, joihin ei sovelleta Kioton tavoitteita. Paperi- ja selluloosa-alan tilanne on tältä osin täysin toinen: kuten komissio on esittänyt istunnossa, muualle siirtymisen vaaraa vähentää se, että laitokset eivät voi helposti siirtyä etäämmälle raaka-ainelähteistään ja kansainvälisestä kilpailusta sen vuoksi, että tällaisten yksikköarvoltaan halpojen tuotteiden kuljettaminen pitkien välimatkojen päähän ei ole kannattavaa.

57 – Ks. em. 23.10.2001 annetun direktiiviehdotuksen perustelujen 11 kohta.

58 – Ks. asia 8/82, Wagner, tuomio 23.2.1983 (Kok. 1983, s. 371, 19–21 kohta).

53. Teräsalalla vallitsee niin ikään vilkas kansainvälinen kilpailu ja riski siitä, että yritykset siirtävät toimintansa maihin, joissa Kioton tavoite ei ole voimassa. Tämän alan hiilidioksidipäästöt eivät ole kuitenkaan samassa mittakaavassa alumiinialan päästöjen kanssa, koska ne ovat kymmenen kertaa suuremmat, joten oli perusteltua ottaa se päästöoikeuksien kaupan järjestelmään alusta alkaen.

54. Edellä esitetystä ilmenee, että vaikka arvostelu, jota pääasian kantajat ovat esittäneet yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, ei ole täysin perusteetonta ja vaikka se on saattanut perustellusti synnyttää kansallisessa tuomioistuimessa riidanalaisen direktiivin pätevyydestä epäilyksiä, jotka ovat olleet nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön perusteluina, ei vaikuta siltä, kuten edellä on osoitettu, että perusteiden valinta ja näiden perusteiden välillä tehty tasapainotus olisivat olleet yhdenvertaisuusperiaatteen täytäntöönpanon yhteydessä kohtuuttomia, erityisesti sen vuoksi, että kyseessä on lainsäädännöllinen kokeilu. Väitteet, joita asian käsittelyyn osallistuneet toimielimet ovat esittäneet puolustaakseen toteuttamaansa lainsäädäntötoimea, ovat mielestäni puolustettavissa. Epäilyksettä muitakin vaihtoehtoja oli tarjolla; ehkä oli olemassa jopa jokin parempi vaihtoehto. Tämän toteaminen ei kuulu kuitenkaan tuomioistuimen tehtäviin. Kun useat mielipiteet voivat sijaita samalla etäisyydellä ehdottomasta ja objektiivisesta totuudesta, mikä tuomioistuin voisi ottaa tehtäväkseen yhden hylkäämisen? Jos yhteisöjen tuomioistuin lähtisi tälle tielle, se veisi laillisuusvalvonnalta objektiivisuuden ja korvaisi yhteisön lainsäätäjän talouspoliittisen arvioinnin omalla arvioinnillaan,[59] joten se anastaisi siltä poliittisen vastuun toimivallan jaosta välittämättä. Kaikista näistä syistä ei vaikuta siltä, että direktiiviä rasittaisi yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaaminen.

55. Se, että 23.1.2008 annetussa direktiiviehdotuksessa on päätetty sisällyttää toiseen vaiheeseen alumiini ja kemian ala, vaikka näiden alojen hiilidioksidipäästöjen määrä, alan laitosten lukumäärä ja niiden alttius kansainväliselle kilpailulle eivät ole muuttuneet, ei voi, toisin kuin pääasian kantajat väittävät, heikentää tätä päätelmää eikä osoittaa, että sitä, että nämä alat alun perin jätettiin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, rasitti ilmeinen arviointivirhe yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisessa. Kuten näet neuvosto ja komissio ovat esittäneet istunnossa, näitä perusteita koskeva arviointi ei voi

59 – Laillisuusvalvontaa on rajoitettu nimenomaan tällaisen väärinkäytöksen välttämiseksi, ks. esim. asia 57/72, Westzucker, tuomio 14.3.1973 (Kok. 1973, s. 321, 14 kohta) ja em. asia Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 56 kohta.

olla sama järjestelmän käyttöönottohetkellä ja silloin, kun päätetään alojen sisällyttämisestä sellaiseen järjestelmään, joka on antanut näyttönsä. Se on tavallaan jopa step by step -menetelmän ydin.

2. Eri tilanteiden samanlainen kohtelu

56. Pääasian kantajat väittävät, että teräsala ei ole samassa tilanteessa kuin muut teollisuuden alat, jotka kuuluvat riidanalaisen direktiivin soveltamisalaan. Toisin kuin viimeksi mainitut, se ei kykene teknisesti vähentämään hiilidioksidipäästöjään lähitulevaisuudessa. Teräsalan laitokset ovat siten pakotettuja hankkimaan lisäoikeuksia, vaikka, toisin kuin muiden päästöoikeuksien kaupan järjestelmään kuuluvien alojen laitoksiin, niihin kohdistuu voimakas kansainvälinen kilpailu, mikä estää niitä vyöryttämästä päästöoikeuksista aiheutuvia kuluja asiakkailleen, koska ne muuten menettäisivät markkinaosuuksiaan. Tästä seuraa, että niiden katteet pienenevät huomattavasti ja niiden sijoitusmahdollisuudet siten heikkenevät.

57. Pääasian kantajien väite ei voi menestyä. Ensinnäkin on todettava, että Ranskan hallitus on kiistänyt istunnossa sen, että teräsalan yritykset eivät kykenisi vähentämään merkittävästi hiilidioksidipäästöjään, ja maininnut useita tekniikoita, jotka voidaan käyttää tätä tarkoitusta varten. Vaikka lisäksi oletettaisiin, ettei näin ole ja että terästeollisuus on tältä osin todellisuudessa eri tilanteessa, yhteisön lainsäätäjä on ottanut tämän tilanteen erilaisuuden asianmukaisesti huomioon. Direktiivin 2003/87 liitteessä III olevassa 3 kohdassa asetetaan näet jäsenvaltioille velvollisuus ottaa päästöoikeuksia jaettaessa huomioon päästöoikeuksien kaupan järjestelmän kattamien toimintojen edellytykset, myös tekniset edellytykset, vähentää päästöjä. Myös istunnossa esitetyistä suullisista lausumista ilmenee, että maksutta myönnetyt päästöoikeudet ovat kattaneet kaikki Arcelor-konsernin päästöt ja että Arcelorin vuoden 2006 tilinpäätöksen taseesta ilmenee jopa, että se on saanut voittoa ylimääräisten päästöoikeuksien myynnistä. Kun otetaan huomioon yhteisön lainsäätäjälle tällä alalla annettuun harkintavaltaan liittyvän valvonnan rajoittaminen, lisäksi erilaisten tilanteiden samanlaiseen kohteluun perustuvaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskevaa väitettä ei siis voida hyväksyä.

IV Ratkaisuehdotus

58. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Conseil d'État'n kysymykseen seuraavasti:

Esitettyä kysymystä tarkasteltaessa ei ole ilmennyt mitään sellaista, mikä vaikuttaisi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY pätevyyteen.