Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

26 päivänä heinäkuuta 2023*

Ympäristö – Direktiivi 2003/87/EY – Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä – Kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet – Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien jakaminen maksutta siirtymäaikana – Yksinomaan biomassaa käyttävän laitoksen poissulkemista koskeva päätös – Huolellisuusvelvoite – Oikeus tulla kuulluksi – Perusteluvelvollisuus – Ilmeinen arviointivirhe – Yhdenvertainen kohtelu – Luottamuksensuoja – Lainvastaisuusväite – Direktiivin 2003/87 liitteessä I oleva 1 kohta

Asiassa T-269/21,

Arctic Paper Grycksbo AB, kotipaikka Grycksbo (Ruotsi), edustajinaan asianajajat A. Bryngelsson, A. Johansson ja F. Sjövall,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Wils, B. De Meester ja P. Carlin,

vastaajana,

jota tukevat

Euroopan parlamentti, asiamiehinään C. Ionescu Dima, W. Kuzmienko ja P. Biström,

ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään A. Norberg ja J. Himmanen,

väliintulijoina,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Marcoulli sekä tuomarit S. Frimodt Nielsen (esittelevä tuomari) ja R. Norkus,

kirjaaja: hallintovirkamies H. Eriksson,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: ruotsi.

ottaen huomioon 2.2.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kantajana oleva Arctic Paper Grycksbo AB vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan kumoamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 3 kohdan mukaisista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta siirtymäaikana 25.2.2021 annetun komission päätöksen (EU) 2021/355 (EUVL 2021, L 68, s. 221; jäljempänä riidanalainen päätös) 1 artiklan 1 kohdan ja liitteen I.

Asian tausta

2 Käsiteltävä kanne koskee kantajan Grycksbossa (Ruotsi) olevaa päällystetyn erikoispainopaperin tuotantolaitosta. Kantajalla on ollut kasvihuonekaasujen päästölupa vuodesta 2005.

3 Riidanalaisella päätöksellä kyseinen laitos suljettiin kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/87/EY (EUVL 2003, L 275, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 2003/87 muuttamisesta kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiilisyyttä edistävien investointien edistämiseksi sekä päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta 14.3.2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/410 (EUVL 2018, L 76, s. 3), käyttöön otetun kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän (jäljempänä päästökauppajärjestelmä) ulkopuolelle. Tämän poissulkemisen seurauksena kantaja menetti erityisesti maksutta jaettavat päästöoikeudet neljännellä päästökauppakaudella (2021–2025).

4 Kantaja teki Naturvårdsverketille (ympäristövirasto, Ruotsi) hakemuksen 7.5.2019 näiden päästöoikeuksien saamiseksi. Tässä hakemuksessa se pyöristi nollaan fossiilisten hiilidioksiditonnien määrän, joka sen toiminnasta oli aiheutunut viiteajanjaksolla (2014–2018). Kantajan mukaan sen todelliset päästöt olivat yli 0 tonnia ja alle 0,5 tonnia vuosina 2018–2020.

5 Ruotsin kuningaskunta esitti Euroopan komissiolle 27.9.2019 direktiivin 2003/87 11 artiklan mukaisen kansallisen täytäntöönpanotoimenpiteen (jäljempänä kansallinen toimenpide) eli luettelon laitoksista, jotka kuuluivat päästökauppajärjestelmään neljännellä päästökauppakaudella. Kyseinen laitos sisältyi tähän luetteloon viitteellä SE468. Tämän laitoksen osalta raportoidun fossiilisen hiilidioksidin määrä oli 0 tonnia kunakin vuonna viiteajanjaksolla (2014–2018).

6 Komissio riitautti 19.5.2020 päivätyssä lausuntokirjeessä 49 laitoksen, joihin kyseinen laitos kuului, sisällyttämisen kansalliseen toimenpiteeseen seuraavasti:

”Vähintään yhden vuoden ajan viiteajanjaksolla [kyseisen laitoksen] päästöistä lähes 100 prosenttia on aiheutunut biomassasta. Tällaisten laitosten ei pitäisi sisältyä päästökauppajärjestelmään. Voisitteko ystävällisesti esittää selvityksen asiasta.”

7 Naturvårdsverket vastasi 16.6.2020 komission huomautuksiin ja ilmoitti, että kyseinen laitos oli sisällytetty kansalliseen toimenpiteeseen, joka edellytti osallistumista (opt in), jonka komissio oli hyväksynyt ja joka koski sellaisten laitosten sisällyttämistä, jotka oli yhdistetty kaukolämpöverkkoon.

8 Komissio toisti Naturvårdsverketille 30.9.2020 lähettämässään sähköpostissa kantansa, jonka mukaan laitokset, jotka olivat käyttäneet yksinomaan biomassaa edellä mainitulla viiteajanjaksolla (2014–2018), oli suljettava päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle.

9 Naturvårdsverket lähetti komissiolle 1.10.2020 sähköpostin, jossa se myönsi, ettei kyseistä laitosta ollut yhdistetty kaukolämpöverkkoon ja että sen kuuluminen päästökauppajärjestelmään oli kyseenalaista. Se ei katsonut kuitenkaan voivansa poistaa tätä laitosta kansallisesta toimenpiteestä menettelyn tässä vaiheessa, koska kansallisessa hallinto-oikeudessa ei säädetty mahdollisuudesta peruuttaa kantajalle myönnetty lupa yksipuolisesti ja ilman oikeusperustaa. Se totesi lisäksi, ettei ollut poissuljettua, että kyseinen laitos käyttäisi tulevaisuudessa fossiilista polttoainetta.

10 Naturvårdsverket ilmoitti 17.12.2020 päivätyssä sähköpostiviestissä komissiolle, että sellaisten laitosten yksilöiminen, jotka sen oli tarkoitus sulkea pois, oli hankala tehtävä biomassan yksinomaista käyttöä koskevan kriteerin ja sovellettavan viiteajanjakson (2014–2018) vuoksi.

11 Komissio esitti 14.1.2021 ilmastonmuutoskomiteassa oleville jäsenvaltioiden edustajille ehdotuksen asetukseksi tuotevertailuarvojen tarkistamisesta päästökauppakaudella vuodesta 2021 vuoteen 2025. Tästä ehdotuksesta annettiin 26.1.2021 korjattu versio, joka saatettiin tämän komitean hyväksyttäväksi seuraavana päivänä.

12 Naturvårdsverket ilmoitti komissiolle 26.1.2021 lähetetyssä sähköpostissa havainneensa eroja yritysten, joiden fossiiliset hiilidioksidipäästöt olivat alle 0,5 tonnia viiteajanjaksolla, päästöraporteissa. Se totesi, että tietyt yritykset, joita se ei yksilöinyt, olivat pyöristäneet nämä päästöt 0 tonniin, kun taas toiset yritykset olivat raportoineet todelliset päästönsä tekemättä tällaista pyöristämistä. Se huomautti, että komissio oli riitauttanut ainoastaan sellaisten laitosten sisällyttämisen, jotka olivat raportoineet fossiilisten hiilidioksidipäästöjen määräksi 0 tonnia, kun taas laitosten, jotka olivat raportoineet päästönsä pyöristämättä, sisällyttämistä ei ollut riitautettu. Se pyysi komissiota täsmentämään, mitä menetelmiä se aikoi soveltaa biomassaa käyttävien laitosten osalta.

13 Komissio ilmoitti Naturvårdsverketille 28.1.2021, että kansallisen toimenpiteen tutkintavaihe oli päättynyt ja ettei se voinut enää ottaa huomioon muutoksia, joilla oli vaikutusta laitosten luetteloon ja tuotevertailuarvojen laskentaan.

14 Samana päivänä edellä 11 kohdassa mainitun asetusta koskevan ehdotuksen lopullinen teksti toimitettiin jäsenvaltioille hyväksyttäväksi kirjallisessa menettelyssä. Määräajaksi, jonka kuluessa huomautukset oli esitettävä, asetettiin 11.2.2021.

15 Naturvårdsverket totesi 1.2.2021, ettei kansallisessa toimenpiteessä olevaa laitosten luetteloa voitu pitää lopullisena, koska komissio ei ollut ottanut kantaa 26.1.2021 päivätyssä sähköpostiviestissä mainittuihin kysymyksiin (ks. edellä 12 kohta).

16 Komissio vastasi samana päivänä sähköpostitse seuraavaa:

”Olemme saattaneet päätökseen kaikki kansallisten toimenpiteiden arvioinnin vaiheet ennen vertailuarvoja koskevan asetuksen esittämistä ilmastonmuutoskomitealle puoltavan lausunnon saamiseksi ja kansallisia toimenpiteitä koskevan komission päätöksen antamiseksi.

Kuten edellisessä sähköpostiviestissä on todettu, jos jäsenvaltio havaitsee kansallisiin toimenpiteisiin sisältyvässä luettelossa virheen, joka ei vaikuta tuotevertailuarvoihin eikä kansallisia toimenpiteitä koskeviin päätöksiin vaan ainoastaan päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaan jakoon (tai jolla ainoastaan päivitetään tiedot täsmällisen viitteen ilmoittamiseksi vastaisuudessa ja kansallisten toimenpiteiden tulevien oikaisujen välttämiseksi), voimme hyväksyä [kansallisiin toimenpiteisiin] sisältyvän päivitetyn luettelon tässä vaiheessa ennen maksuttomien päästöoikeuksien alustavien vuotuisten määrien esittämistä.

Siltä osin kuin on kyse menetelmästä, jota olemme käyttäneet yksinomaan biomassaa käyttävien laitosten osalta, tämä menetelmä perustui päästöihin soveltamatta mitään pyöristämistä suorien päästöjen ja biomassasta aiheutuvien päästöjen osalta.”

17 Naturvårdsverket ilmoitti komissiolle 4.2.2021 lähetetyllä sähköpostilla ilmeisistä epäjohdonmukaisuuksista siinä, miten komissio aikoi käsitellä yksinomaan biomassaa käyttävien laitosten poissulkemisen osalta laitoksia, joiden fossiiliset hiilidioksidipäästöt vaikuttivat sen mielestä vertailukelpoisilta. Se huomautti samassa sähköpostiviestissä komissiolle myös, että kantaja oli raportoinut päästöjen määräksi 0,3727 tonnia fossiilista hiilidioksidia vuoden 2018 osalta. Se tiedusteli lopuksi, voisiko se päivittää kansallisen toimenpiteen mainitsemalla kunkin laitoksen osalta, jonka komissio katsoi käyttävän yksinomaan biomassaa, pyöristämättä todellisten fossiilisten hiilidioksidipäästöjen määrät viiteajanjakson aikana.

18 Komissio vastasi 16.2.2021 päivätyssä sähköpostiviestissä Naturvårdsverketille, ettei enää ollut mahdollista tehdä muutoksia, jotka vaikuttivat kansallisiin toimenpiteisiin sisältyvien laitosten identiteettiin tai tuotevertailuarvojen laskentaan, koska niihin liittyvät toimet olivat hyväksyttävinä.

19 Komissio teki 25.2.2021 riidanalaisen päätöksen.

20 Komissio ilmoitti riidanalaisessa päätöksessä tapaukset, joissa se aikoi esittää vastalauseen sille ehdotettujen kansallisten toimenpiteiden osalta. Komissio totesi kantajan osalta tämän päätöksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa seuraavaa:

”[Suomen tasavalta] ja [Ruotsin kuningaskunta] ehdottivat, että luetteloon sisällytetään 51 laitosta, jotka käyttävät yksinomaan biomassaa. Joihinkin näistä laitoksista sovellettiin vuosina 2004–2007 yksipuolista sisällyttämistä koskevaa menettelyä, jonka komissio hyväksyi direktiivin 2003/87 24 artiklan perusteella. Tämän jälkeen – – päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle on direktiivin 2003/87 liitteessä I olevaan1 kohtaan lisätyn uuden säännöksen perusteella nimenomaisesti jätetty laitokset, joissa käytetään ainoastaan biomassaa. Kyseinen säännös lisättiin – – direktiivillä 2009/29 – –, ja sen soveltamispäivästä eli 1 päivästä tammikuuta 2013 alkaen se on määrittänyt päästökauppajärjestelmän uuden soveltamisalan, myös yksipuolisen sisällyttämismenettelyn osalta. Tämän vuoksi yksinomaan biomassaa käyttävien laitosten sisällyttäminen luetteloon hylätään kaikilta viiteajanjakson vuosilta, mukaan lukien vuodet, joina ne sisältyivät direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun luetteloon.”

21 Komissio antoi 12.3.2021 tarkistettujen vertailuarvojen määrittämisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan mukaisesti päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta kaudella 2021–2025 annetun täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/477 (EUVL 2021, L 87, s. 29).

22 Ruotsin kuningaskunta ilmoitti 2.6.2021 komissiolle uuden kansallisen toimenpiteen, johon kantaja ei enää sisältynyt.

Asianosaisten vaatimukset

23 Kantaja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta

– kumoamaan riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin se koskee kantajaa

– velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24 Komissio vaatii unionin yleistä tuomioistuinta

– hylkäämään kanteen

– velvoittamaan kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

25 Euroopan parlamentti vaatii unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä hylkäämään kanteen.

26 Euroopan unionin neuvosto vaatii unionin yleistä tuomioistuinta

– hylkäämään kanteen

– velvoittamaan kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

27 Kantaja vetoaa kanteen tueksi kuuteen kanneperusteeseen. Ensimmäinen kanneperuste perustuu ilmeiseen arviointivirheeseen. Toinen kanneperuste koskee yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista. Kolmas kanneperuste koskee olennaisten menettelymääräysten rikkomista. Neljäs kanneperuste perustuu luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen. Viides kanneperuste koskee direktiivin 2003/87 ja erityisesti sen 10 a artiklan ja liitteessä I oleva 1 kohdan rikkomista. Lopuksi kuudes kanneperuste koskee kyseisen kohdan lainvastaisuutta.

28 Asianosaiset ovat lisäksi esittäneet väitteitä riidanalaisen päätöksen antamismenettelyssä sovellettavista oikeussäännöistä ja komissiolle kuuluvista velvollisuuksista liittämättä niitä muodollisesti kuuteen kanneperusteeseen. Nämä väitteet vaikuttavat erityisesti toisen ja kolmannen kanneperusteen arviointiin.

29 On näin ollen muistutettava aluksi päästökauppajärjestelmää koskevista oikeussäännöistä ja direktiivin 2003/87 tavoitteista sekä sen jälkeen tarkasteltava asianosaisten väitteitä, jotka koskevat riidanalaisen päätöksen antamismenettelyn sääntöjenmukaisuutta, ja lopuksi väitteitä, joilla tämän päätöksen perusteltavuus asetetaan kyseenalaiseksi.

Päästökauppajärjestelmää ja direktiivin 2003/87 tavoitteita koskevat alustavat huomautukset

30 Päästökauppajärjestelmä, josta säädetään direktiivissä 2003/87, koskee laitoksia, jotka täyttävät tämän direktiivin liitteessä I määritellyt kriteerit ja jotka päästävät ympäristöön yhtä tai useampaa kasvihuonekaasua, jotka luetellaan sen liitteessä II (tämän direktiivin 2 artikla). Tämän direktiivin 1 artiklan mukaan päästökauppajärjestelmän tavoitteena on kannustaa yrityksiä vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti. Kuten tämän direktiivin johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, päästökauppajärjestelmä edellyttää sellaisten toimintojen sisällyttämistä, joihin liittyy tiettyjä mahdollisuuksia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen (ks. tuomio 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, 55 ja 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Tältä osin on huomautettava, että direktiivillä 2003/87 otetaan käyttöön päästökauppajärjestelmä, jolla pyritään ilmakehän kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen sellaiselle tasolle, että estetään ihmisen toiminnan vaaralliset vaikutukset ilmastolle, ja jonka perimmäinen tavoite on ympäristönsuojelu (ks. vastaavasti tuomio 8.3.2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämän direktiivin tarkoituksena on näin vähentää Euroopan unionin kasvihuonekaasupäästöjä kustannustehokkaasti niiden vuoden 1990 tasoon verrattuna (ks. vastaavasti tuomio 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Päästökauppajärjestelmällä pyritään näin ollen täyttämään unionin ja sen jäsenvaltioiden kansainväliset sitoumukset ympäristöasioissa sekä toteuttamaan useita tavoitteita, joita ovat ”[se], että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle” (direktiivin 2003/87 johdanto-osan viides perustelukappale), ”[se], ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny” (tämän direktiivin johdanto-osan seitsemäs perustelukappale), ”[se, että] vältetään kilpailun vääristyminen” (tämän direktiivin johdanto-osan seitsemäs perustelukappale) (ks. tuomio 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja ”hiilivuodon” – sen, että tuottajat, joiden toiminnasta aiheutuu kasvihuonekaasupäästöjä, siirtävät tuotantonsa sisämarkkinoiden ulkopuolelle – välttäminen erityisesti tämän direktiivin 10 b artiklan mukaisissa tilanteissa.

33 Tämän vuoksi päästökauppajärjestelmään kuuluvien yritysten täytyy yhtäältä hankkia kasvihuonekaasujen päästölupa, jonka jäsenvaltiot myöntävät niille, jos on osoitettu, että nämä yritykset pystyvät tarkkailemaan päästöjään ja raportoimaan niistä, ja toisaalta palauttaa kunakin kalenterivuonna päästöoikeudet, jotka ovat siirrettävissä unionissa ja sen ulkopuolella. Jäsenvaltiot todentavat sen, että kunkin laitoksen palauttamat päästöoikeudet ja sen todelliset kasvihuonekaasupäästöt, jotka arvioidaan hiilidioksidiekvivalenttitonneina, vastaavat toisiaan, ja pitävät kirjanpitoa siitä (direktiivin 2003/87 3 artiklan a kohta sekä 4–6, 12, 15, 19 ja 25 artikla).

34 Päästökauppajärjestelmällä asetetaan siten taloudellisia kannustimia laitoksille itselleen kasvihuonekaasujen vähentämiseksi. Vaikka päästökauppajärjestelmän perimmäisenä tavoitteena onkin ympäristönsuojelu, tämä järjestelmä itsessään ei vähennä kasvihuonekaasupäästöjä. Se kannustaa sitä vastoin etsimään keinoja, joilla unionin ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisten sitoumusten suuruiset päästövähennykset – jotka riippuvat siitä, miten tiukasti vahvistetaan

myönnettyjen päästöoikeuksien kokonaismäärä – voitaisiin saavuttaa edullisimmin, ja edistää sitä (tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 31 kohta ja tuomio 17.10.2013, Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, 26 kohta).

35 Päästökauppajärjestelmä perustuu näin ollen taloudelliseen logiikkaan, jolla kannustetaan kaikkia järjestelmään osallistuvia siihen, että niiden kasvihuonekaasupäästöt alittaisivat niille alun perin myönnetyt päästöoikeudet, jotta ylijäämä voitaisiin siirtää toiselle, jaetut tai hankitut päästöoikeudet ylittävän päästömäärän tuottaneelle osallistujalle. Päästöoikeuksilla on siten vaihdannan arvo (ks. tuomio 8.3.2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, 63 kohta; ks. vastaavasti julkiasiamies Campos Sánchez-Bordonan ratkaisuehdotus ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, 48–55 kohta).

36 Päästökauppajärjestelmässä säädetään lisäksi siirtymäkauden poikkeuksena pääsääntöön, jonka mukaan päästöoikeudet on huutokaupattava, tietyistä maksutta jaettavista päästöoikeuksista (direktiivin 2003/87 9, 9 a, 10, 10 a ja 10 c artikla), joiden lukumäärä on vähentynyt lineaarisesti vuodesta 2013 lähtien. Maksutta jaettavien päästöoikeuksien lukumäärä määritetään vastedes lähtökohtaisesti ja siltä osin kuin mahdollista kunkin tuotteen osalta laskettavan vertailuarvon perusteella, joka vastaa ympäristön kannalta tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräistä tehokkuutta tämän direktiivin 10 a artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Tämän 10 a artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan mukaan kaudella 2021–2025 vertailuarvoihin sovelletaan enintään 1,6 prosentin vuotuista vähennystä.

37 Jotta laitos voisi saada maksutta jaettavia päästöoikeuksia, tämän laitoksen tulee sisältyä täytäntöönpanotoimenpiteeseen, jonka hyväksymisestä jäsenvaltiossa, jonka alueella laitos sijaitsee, säädetään direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdassa. Tämän artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa myöntää maksutta jaettavia päästöoikeuksia laitoksille, joiden merkitsemisen komissio on hylännyt. Sisällytettyjen laitosten päästöjen perusteella lasketaan lisäksi keskimääräinen tehokkuus kunkin tuotevertailuarvon osalta, josta päästöoikeuksien maksutta tapahtuva jako riippuu.

38 Päästöoikeudet, joita ei jaeta maksutta, huutokaupataan direktiivin 2003/87 10 artiklassa säädetyillä edellytyksillä. Päästöoikeuksien jakamisen on siis vähitellen perustuttava yksinomaan niiden huutokauppaamista koskevaan periaatteeseen, sillä tätä pidetään unionin lainsäätäjän mukaan yleensä taloudellisesti tehokkaimpana järjestelmänä (ks. vastaavasti tuomio 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, 66 kohta).

39 Direktiivin 2003/87 liitteessä I mainittuihin toimintojen luokkiin kuuluu paperin tai kartongin valmistus kapasiteetin ylittäessä 20 tonnia päivässä. Kyseisiin laitoksiin sovelletaan tämän saman liitteen mukaan päästökauppajärjestelmää niiden hiilidioksidipäästöjen osalta.

40 Direktiivin 2003/87 liitteessä I olevassa 1 ja 3 kohdassa säädetään kuitenkin seuraavaa:

”1. Tämä direktiivi ei koske – – yksinomaan biomassaa käyttäviä laitoksia – –

3. – – Nimellistä kokonaislämpötehoa laskettaessa ei oteta huomioon – – yksiköitä, joissa käytetään yksinomaan biomassaa. Yksinomaan biomassaa käyttäviin yksikköihin kuuluvat yksiköt, joissa käytetään fossiilisia polttoaineita ainoastaan yksikön käynnistyksen tai pysäytyksen aikana.”

41 Direktiivin 2003/87 liitteessä IV olevassa A osassa olevan kohdan, jonka otsikkona on ”Laskenta”, neljännen alakohdan viimeisessä virkkeessä säädetään, että ”biomassan – – päästökerroin on nolla.”

42 Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 11.12.2018 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2018/2001 (EUVL 2018, L 328, s. 82) biomassa sisällytetään uusiutuviin lähteisiin. Tämän direktiivin 2 artiklan toisen kohdan 24 alakohdassa biomassa määritellään ”maataloudesta, kasvi- ja eläinperäiset aineet mukaan lukien, metsätaloudesta ja niihin liittyviltä tuotannonaloilta, myös kalastuksesta ja vesiviljelystä, peräisin olevien biologista alkuperää olevien tuotteiden, jätteiden ja tähteiden biohajoava[ksi] osa[ksi] sekä biologista alkuperää olevien jätteiden, teollisuus- ja yhdyskuntajätteet mukaan lukien, biohajoava[ksi] osa[ksi]”.

43 Asianosaiset ovat eri mieltä biomassasta peräisin olevia kasvihuonekaasupäästöjä koskevan poikkeuksen ulottuvuudesta ja lainmukaisuudesta. Tämän poikkeuksen nojalla, kuten edellä 2–22 kohdassa on muistutettu, komissio on riidanalaisessa päätöksessä hylännyt kyseisen laitoksen sisällyttämisen päästökauppajärjestelmään, minkä seurauksena tämä laitos on menettänyt kaikki maksutta jaettavat kasvihuonekaasujen päästöoikeudet neljännellä päästökauppakaudella (2021–2025).

Riidanalaisen päätöksen antamismenettelyn sääntöjenmukaisuus

44 Väitteiden lisäksi, jotka koskevat erityisesti riidanalaisen päätöksen antamismenettelyn sääntöjenmukaisuutta, asianosaiset ovat eri mieltä kahdesta kysymyksestä, joita on tarkasteltava aluksi.

45 Yhtäältä kantaja moittii komissiota siitä, ettei se ole ottanut huomioon sille 26.1. ja 4.2.2021 esitettyjä seikkoja (ks. edellä 12 ja 17 kohta) sillä perusteella, että kansallisten toimenpiteiden, joista säädetään direktiivin 2003/87 11 artiklassa, ja vertailuarvoja koskevan delegoidun asetuksen, josta säädetään tämän direktiivin 10 a artiklassa, antamisvaiheessa se ei enää voinut ottaa huomioon muutoksia, jotka vaikuttivat päästökauppajärjestelmään kuuluvien laitosten, joille voitiin jakaa maksutta päästöoikeuksia, yksilöimiseen. Nämä väitteet, jotka on esitetty itsenäisesti, ovat pitkälti päällekkäisiä kantajan kolmannen kanneperusteen ensimmäisen osan tueksi esittämien väitteiden kanssa, ja ne on tutkittava tässä yhteydessä.

46 Toisaalta asianosaiset ovat eri mieltä direktiivissä 2003/87 tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 muuttamisesta 19.12.2018 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/2066 (EUVL 2018, L 334, s. 1) 72 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisten pyöristämissääntöjen ulottuvuudesta. On tarkasteltava ensiksi kysymystä siitä, voiko kantaja väittämällään tavalla tukeutua siihen, että pyöristetyt tiedot, jotka se esitti Naturvårdsverketille ja jotka Naturvårdsverket toimitti komissiolle, vastasivat kuitenkin todellisia fossiilisia hiilidioksidipäästöjä, joiden määrä ei ollut nolla vaan välillä 0 ja 0,5 tonnia.

Riidanalaisen päätöksen antamismenettelyn aikana ilmoitettujen pyöristettyjen tietojen huomioon ottaminen

47 Kuten Naturvårdsverketin komissiolle 4.2.2021 lähettämässä sähköpostissa (ks. edellä 17 kohta) todetaan, kantaja väittää päästäneensä ympäristöön 0,37 tonnia fossiilista hiilidioksidia vuonna 2018. Kantaja esittää myös vuosia 2019 ja 2020 koskevat todennetut päästöraportit, joiden mukaan se on päästänyt näiden kahden vuoden aikana ympäristöön vuonna 2019 0,29 tonnia ja vuonna 2020 0,46 tonnia fossiilista hiilidioksidia.

48 Kantaja väittää, että koska se on noudattanut komission antamia pyöristämissääntöjä raportoidessaan vuoden 2018 osalta päästöjen määräksi nollan, se on pelkästään tästä syystä joutunut epäedullisempaan asemaan kuin yritykset, jotka ovat jättäneet noudattamatta näitä sääntöjä ja raportoineet todelliset päästönsä, kun ne olivat alle 0,5 tonnia. Näitä jälkimmäisiä laitoksia ei nimittäin suljettu päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle.

49 Kantaja väittää lopuksi, että komission kantaa, jonka mukaan kaikki laitokset, jotka ovat päästäneet vähemmän kuin 0,5 tonnia fossiilista hiilidioksidia ympäristöön, ovatpa ne noudattaneet päästöraporteissaan pyöristämistä tai eivät, oli suljettava päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle, on pidettävä jälkikäteen tapahtuneena järkeilynä, josta Naturvårdsverketille ei ilmeisestikään ilmoitettu ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.

50 Komissio kiistää kantajan väitteet.

51 Täytäntöönpanoasetuksen 2018/2066 72 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan ”kunkin kasvihuonekaasun [hiilidioksidi, dityppioksidi ja perfluorihiilivety] vuotuiset kokonaispäästöt on ilmoitettava pyöristettyinä [hiilidioksidi- tai hiilidioksidiekvivalenttitonneina].”

52 On riidatonta ja asiakirjoista, jotka komissio on esittänyt vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen sille osoittamaan prosessinjohtotoimeen ja jotka kantaja on toimitanut oma-aloitteisesti, ilmenee erityisesti, että koko riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtaneen menettelyn ajan kantajan osalta viiteajanjaksolla 2014–2018 raportoitujen päästötietojen, jotka Naturvårdsverket oli toimittanut komissiolle, mukaan päästöjen määrä oli nolla.

53 Kantaja ei kiistä sitä, ettei sillä ollut fossiilisia hiilidioksidipäästöjä vuosina 2014–2017. Se väittää sitä vastoin, että 0:aa tonnia koskeva tieto vuoden 2018 osalta johtui sen todellisten päästöjen, joiden määrä oli 0,37 tonnia, pyöristämisestä lähinnä pienempään kokonaislukuun. Se väittää, että pyöristämissääntöjen noudattamisesta aiheutui sille suhteellista vahinkoa verrattuna laitoksiin, jotka eivät ilmoittaneet päästöjen määräksi nollaa, vaikka niiden todelliset päästöt olivat alle 0,5 tonnia. Näitä laitoksia ei suljettu päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle, minkä vuoksi ne saattoivat edelleen saada maksutta jaettavia päästöoikeuksia.

54 Komissio väittää kantajan väitteiden paikkansapitävyyttä kiistämättä, että pyöristämissäännöt ovat luonteeltaan pakottavia ja ettei kantaja voi perustellusti valittaa niiden soveltamisesta aiheutuvista seurauksista.

55 Ei ole kuitenkaan juurikaan epäilystä siitä, että vaikka kantaja onkin noudattanut edellä mainitun säännöksen mukaisia pyöristämissääntöjä, näin ei ole kaikkien kansalliseen toimenpiteeseen sisältyvien laitosten osalta. Komissio on lisäksi myöntänyt, ettei se ole virheellisesti sulkenut pois kahta laitosta, joiden päästöjen määräksi oli ilmoitettu alle 0,5 tonnia mutta tätä lukua ei ollut pyöristetty.

56 On tietysti valitettavaa, ettei komissiolla ollut vakiintunutta kantaa tähän kysymykseen riidanalaisen päätöksen antamismenettelyn aikana, mikä ilmenee erityisesti Naturvårdsverketin sille esittämistä kysymyksistä ja niiden laitosten yksilöinnistä, jotka komissio aikoi sulkea päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle. Täytäntöönpanoasetuksen 2018/2066 72 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa kuitenkin edellytetään pyöristämissäännön soveltamista. Tämä velvollisuus vastaa aikaisemmin direktiivissä 2003/87 tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista 21.6.2012 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 601/2012 (EUVL 2012, L 181, s. 30) 72 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä vaatimusta, jonka se on korvannut. Sitä sovellettiin näin ollen sekä vuotuisiin päästöraportteihin, jotka päästökauppajärjestelmään kuuluvat laitokset laativat kunkin vuoden osalta ajanjaksolla 2014–2018, että viiteajanjaksoa koskevaan päästöraporttiin, joka jäsenvaltioiden oli esitettävä kansallisia toimenpiteitä koskevien luonnostensa tueksi.

57 Kantajan väitettä, jonka mukaan tätä sääntöä ei voida soveltaa sen määrittämiseksi, onko laitoksen katsottava käyttävän direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan mukaisesti yksinomaan biomassaa, ei voida hyväksyä.

58 Kuten täytäntöönpanoasetuksen 2018/2066 1 ja 2 artiklasta ilmenee, tätä pakottavaa sääntöä nimittäin sovelletaan kaikkeen raportointiin, jonka kohteena ovat direktiivin 2003/87 liitteessä I lueteltujen toimintojen osalta määritetyt kasvihuonekaasupäästöt. Kyseessä on siten objektiivinen menetelmä, jota sovelletaan kaikkiin laitoksiin, jotka kuuluivat direktiivin soveltamisalaan kunakin vuonna viiteajanjaksolla, kuten edellä 56 kohdassa muistutetaan, ja jonka nojalla voidaan määrittää, kuuluuko biomassaa käyttävä laitos biomassan yksinomaista käyttöä koskevan poissulkemisen alaan tässä liitteessä olevan 1 kohdan mukaisesti vai ei.

59 Kantajan ehdottama tulkinta, jonka mukaan biomassaa käyttävän laitoksen, joka on raportoinut 0 tonnia fossiilisia hiilidioksidipäästöjä, ei olisi katsottava käyttävän yksinomaan biomassaa, elleivät sen todelliset päästöt ole määrältään nolla, olisi sen sijaan vastoin päästökauppajärjestelmän johdonmukaisuuden vaatimusta, joka riippuu varsinkin raportointia ja tarkkailua koskevien sääntöjen yhdenmukaistamisesta, joka on täytäntöönpanoasetuksen 2018/2066 tavoitteena. On lisäksi huomattava, että rinnastaessaan yksinomaan biomassaa käyttäviin laitoksiin sellaiset laitokset, jotka päästävät fossiilista hiilidioksidia ympäristöön ainoastaan tuotantoprosessin käynnistyksen tai pysäytyksen takia, direktiivin 2003/87 liitteessä I olevassa 3 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että sellaisia laitoksia, joiden fossiiliset hiilidioksidipäästöt ovat vähäisiä – mutta eivät välttämättä määrältään nolla – ei sisällytetä päästökauppajärjestelmään.

60 Kantajan oli näin ollen raportoitava – kuten se on tehnytkin – fossiilisten hiilidioksidipäästöjen määräksi nolla kunkin vuoden osalta viiteajanjaksolla ja etenkin pyöristettävä raportoimiensa päästöjen määrä nollaan vuoden 2018 osalta. Kantaja ei voi siten perustellusti moittia komissiota siitä, että se otti huomioon kyseistä laitosta koskevat tiedot, jotka Naturvårdsverket oli sille

toimittanut ja joista ilmeni fossiilisten hiilidioksidipäästöjen puuttuminen ja näin ollen biomassan yksinomainen käyttö – sanotun kuitenkaan vaikuttamatta yhdenvertaisuusperiaatteen mahdollisen loukkaamisen seurauksiin.

Kolmas kanneperuste, joka koskee olennaisten menettelymääräysten rikkomista

61 Kolmannessa kanneperusteessa, joka koskee olennaisten menettelymääräysten rikkomista, on kolme osaa: ensimmäisessä osassa kantaja vetoaa huolellisuusvelvoitteen rikkomiseen, toisessa osassa kantajan oikeuden tulla kuulluksi loukkaamiseen ja kolmannessa osassa perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämiseen.

– *Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee huolellisuusvelvoitteen rikkomista*

62 Kantaja väittää, että jos komissio olisi arvioinut oikein Naturvårdsverketin toimittamia tietoja, se olisi tehnyt toisenlaisen päätelmän kyseisen laitoksen sisällyttämisestä päästökauppajärjestelmään. Komissio on näin ollen jättänyt noudattamatta huolellisuusvelvoitettaan.

63 Kantajan mukaan sovellettaessa direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan mukaista laitoksia, jotka käyttävät yksinomaan biomassaa, koskevaa poissulkemista ratkaisevaa on se, aiheutuuko kyseisen laitoksen toiminnasta fossiilisia hiilidioksidipäästöjä vai ei. Komissio on kuitenkin jättänyt noudattamatta velvollisuuttaan tarkistaa asianmukaisesti, onko tämä laitos käyttänyt yksinomaan biomassaa. Komissio on lisäksi esittänyt Naturvårdsverketille kysymyksen, jonka mukaan komission mielestä näytti siltä, että tämä laitos käytti ”lähes yksinomaan” biomassaa, mikä merkitsi sitä, että komissio oli tietoinen siitä, että tällainen laitos käytti fossiilisia polttoaineita. Komissio on näin ollen tietoisesti ja perusteetta jättänyt huomioimatta Naturvårdsverketin, jonka puolueettomuutta ei voitu asettaa kyseenalaiseksi, toimittamat todennetut tiedot.

64 Komissio on lisäksi viivytellyt ilmoittaessaan Naturvårdsverketille siitä, että sen mielestä kyseisen laitoksen kaltaiset laitokset, jotka olivat raportoineet fossiilisten hiilidioksidipäästöjen määräksi nollan, oli suljettava päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle. On harhaanjohtavaa, että Naturvårdsverketille asetettiin väitetty määräaika, jonka päätyttyä ei enää voitaisi ottaa huomioon uusia – merkityksellisiäkään – tietoja.

65 Kantaja moittii vastauksessa komissiota lisäksi siitä, ettei se ole asettanut selvästi määräaikaa Naturvårdsverketille. Komissio ei näin ollen voi perustellusti vedota siihen, että tietyt tiedot on esitetty sille myöhässä. Kantajan mukaan komissio ei olisi kuitenkaan voinut sulkea kyseistä laitosta päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle, jos se olisi ottanut huomioon sen, että tämä laitos oli pyöristänyt päästönsä voimassa olevien sääntöjen mukaisesti, vaikka todellisuudessa niiden määrä ei ollut nolla.

66 Kantajan mukaan komissio ei voi vedota sellaisen määräajan ylittymiseen, jonka se on jättänyt asettamatta. Toisin kuin komissio on väittänyt, Naturvårdsverketin 26.1.2021 päivätyssä sähköpostiviestissä toimittamat tiedot eivät olleet niin myöhässä, ettei komissio olisi voinut ottaa niitä huomioon. Komissio teki nimittäin itse muutoksia toimiin, jotka olivat tällöin hyväksyttävinä ja jotka koskivat muun muassa parhaiten suoriutuneiden 10 prosentin joukkoon kuuluvien

laitosten, jotka kuuluivat muiden tuotevertailuarvojen piiriin, päästöjen arvoa. Kanteen liitteestä A 10 ilmenee lisäksi, että kahden laitoksen oli sallittu toimittaa ajantasaisia tietoja riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen ja siten a fortiori 26.1.2021 jälkeen.

67 Riidanalainen päätös on lisäksi tehty yli kuukausi sen jälkeen, kun Naturvårdsverket oli ilmoittanut erilaisesta kohtelusta laitosten välillä sen mukaan, olivatko ne tehneet pyöristämisen päästöraporteissaan vai eivät, ja tuotevertailuarvoja koskeva asetus oli annettu lähes puolitoista kuukautta myöhemmin. Kyseisen laitoksen huomioon ottaminen tuotevertailuarvon laskennassa olisi kuitenkin merkinnyt vain vähäistä muutosta. Vaikka komissio väittää, että riidanalaisen päätöksen antamismenettely kesti 15 kuukautta, on kuitenkin huomattava, että Naturvårdsverket pystyi ottamaan esille ongelman, joka liittyi sellaisten laitosten huomioon ottamiseen, jotka olivat pyöristäneet päästönsä nollaan, vasta kahdentoista kuukauden kuluttua ja että näiden tietojen viivästyminen, johon komissio on vedonnut, johtui todellisuudessa lähinnä siitä itsestään.

68 Komissio kiistää kantajan väitteet.

69 Oikeuskäytännön mukaan sellaisessa hallinnollisessa menettelyssä, johon liittyy monimutkaisia teknisiä arviointeja, unionin toimielimillä ja elimillä on oltava harkintavaltaa, jotta ne voisivat täyttää tehtävänsä. Kun unionin toimielimillä on tällä tavalla harkintavaltaa, on kuitenkin erityisen tärkeää, että hallinnollisissa menettelyissä noudatetaan unionin oikeusjärjestyksessä annettuja takeita. Näihin takeisiin kuuluvat erityisesti velvoite tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat (ks. vastaavasti tuomio 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, 13 ja 14 kohta).

70 Kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 2–8 perustelukappaleesta ilmenee, komissio on tehnyt tarkastuksia jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten sille toimittamien tietojen kattavuuden ja johdonmukaisuuden osalta.

71 Toisin kuin komissio väittää, kantaja ei ole mitenkään moittinut komissiota siitä, ettei se olisi tehnyt tarkastuksia paikan päällä tai arvioinut niiden päästöraporttien paikkansapitävyyttä, jotka laitokset ovat toimittaneet toimivaltaisten jäsenvaltioiden viranomaisille. Kantaja väittää sitä vastoin, ettei komissio voinut hylätä liian myöhään esitettyinä Naturvårdsverketin sille toimittamia tietoja, joiden mukaan yhtäältä kantaja oli soveltanut pyöristämistä päästöraportissaan ja toisaalta sen todellisten fossiilisten hiilidioksidipäästöjen määrä ei ollut nolla vuonna 2018.

72 Direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan neljättä päästökautta (2021–2025) koskevat kansalliset toimenpiteet oli ilmoitettava komissiolle 30.9.2019 mennessä. On riidatonta, että Naturvårdsverket on noudattanut tätä määräaikaa käsiteltävässä asiassa.

73 Asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, ettei Naturvårdsverketille ollut asetettu mitään muuta määräaikaa kuin edellä 72 kohdassa mainittu määräaika. Komission väitettä, jonka mukaan määräajaksi olisi asetettu 7.12.2021, ei voida tältä osin pitää vakuuttavana. Naturvårdsverket on nimittäin välittömästi riitauttanut tämän sähköpostiviestissä mainitun määräajan, eivätkä komission yksiköt ole sitä vastustaneet.

74 On lisäksi riidatonta, että kansallisten toimenpiteiden muutokset, jotka koskevat laitosten ilmoittamia arvoja, voivat alustavasti vaikuttaa tuotevertailuarvon määritelmään siltä osin kuin nämä laitokset kuuluvat päästökauppajärjestelmään. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä laitosten osalta, jotka käyttävät biomassaa, koska tällaisia päästöjä ei oteta huomioon päästöoikeuksien,

jotka on palautettava, lukumäärän laskennassa. Asianosaiset ovat kuitenkin eri mieltä päätelmistä, jotka komission olisi pitänyt tehdä käsiteltävässä asiassa tietojen perusteella, jotka Naturvårdsverket on sille toimittanut 26.1.–4.2.2021. Kantaja väittää, että komission olisi pitänyt arvioida kaikkia merkityksellisiä tietoja riippumatta niiden toimitusajankohdasta, kun taas komissio katsoo, että siitä lähtien, kun tuotevertailuarvojen käyttöönottamista koskevan asetuksen antamismenettely alkoi, oli liian myöhäistä esittää sille muutoksia, jotka voivat saattaa ehdotetut vertailuarvot kyseenalaiseksi. Komissio väittää, että jos tällaiset muutokset olisi tällöin pitänyt ottaa huomioon, päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta tarvittavien toimien antaminen olisi viivästynyt merkittävästi.

75 On kuitenkin riidatonta, että silloin, kun Naturvårdsverket ilmoitti komissiolle ongelmista, jotka koskivat eroja raportoitujen arvojen pyöristämisessä, ja a fortiori silloin, kun Naturvårdsverket ilmoitti komissiolle, ettei kyseisen laitoksen päästöjen määrä ollut nolla vuonna 2018 vaan 0,3727 tonnia fossiilista hiilidioksidia (ks. edellä 17 kohta), eli 4.2.2021, tuotevertailuarvojen käyttöönottamista koskeva asetusluonnos oli jo esitetty ilmastonmuutoskomitealle. Komissio oli ilmoittanut 1.2.2021 päivätyssä sähköpostiviestissään (ks. edellä 16 kohta) Naturvårdsverketille, että ainoastaan muutokset, jotka eivät vaikuttaneet tuotevertailuarvoihin, voitiin edelleen ottaa huomioon.

76 Komissio on tosin perustellusti väittänyt, että direktiivin 2003/87 10 a artiklassa säädetään, että päästöoikeuksien maksutta tapahtuva jako edellyttää ensin vertailuarvojen määrittämistä toimialoittain ja että tämän direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan päästöoikeuksien maksutta tapahtuva jako tulee suorittaa kuluvan vuoden 28 päivään helmikuuta mennessä. Tämän direktiivin 10 a artiklan 2 kohdassa nimittäin säädetään, että vertailuarvojen ennakolta asettamisessa lähtökohtana on tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräinen tehokkuus tietyllä toimialalla, mikä edellyttää päästökauppajärjestelmään kuuluvien laitosten luettelon laatimista. Komission on näin ollen lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa hallinnollisessa menettelyssä tarvittavia prosessinjohtotoimia tämän direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädettyjen määräaikojen noudattamiseksi erityisesti asettamalla kansallisille viranomaisille määräaikoja kaikkien tarvittavien tietojen esittämiselle sisällytettäviä laitoksia ja niiden energiatehokkuutta koskevan luettelon laatimiseksi. Kuten edellä 73 kohdassa on todettu, asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan ilmene, että komissio olisi käsiteltävässä asiassa selvästi asettanut Naturvårdsverketille pakottavan määräajan.

77 Tässä tilanteessa komissiolla oli velvollisuus ottaa huomioon tiedot, jotka sille oli toimitettu.

78 Kuten komission Naturvårdsverketille 1.2.2021 lähettämästä sähköpostista (ks. edellä 16 kohta) ilmenee, komissio on kuitenkin käsiteltävässä asiassa kieltäytynyt periaatetasolla ottamasta huomioon mitään uusia tietoja, joilla voi olla vaikutusta sisällytettävien laitosten luetteloon ja vertailuarvojen laskentaan. Tämä kieltäytyminen on vahvistettu komission 16.2.2021 päivätyssä sähköpostiviestissä (ks. edellä 18 kohta), jossa komissio on ilmoittanut Naturvårdsverketille, ettei se voinut ottaa huomioon tietoja, jotka Naturvårdsverket oli toimittanut sille 4.2.2021 ja jotka koskivat yhtäältä kahden laitoksen sisällyttämistä, jotka eivät olleet raportoineet päästöjen määräksi nollaa vaan alle 0,5 tonnia fossiilisia hiilidioksidipäästöjä, ja toisaalta kantajan laitoksen poissulkemista, kun tämä oli pyöristänyt päästöjensä määrän 0 tonniin vuoden 2018 osalta, vaikka sen todellisten pyöristämättömien päästöjen määrä oli yli 0 tonnia ja alle 0,5 tonnia. Komission on näin tehdessään rikkonut edellä 77 kohdassa viitatun oikeuskäytännön mukaista velvollisuuttaan tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat.

79 Kuten kantaja huomauttaa, on lisäksi huomattava, että poissulkemisperuste, joka on mainittu komission 19.5.2020 päivätyssä Naturvårdsverketille osoitetussa lausuntokirjeessä (ks. edellä 7 kohta), koski biomassan lähes 100-prosenttista käyttöä, yhdenkin vuoden ajan viiteajanjaksolla. Koska tämä peruste oli luonteeltaan tiukempi kuin peruste, jonka komissio lopulta hyväksyi, Naturvårdsverket ei voinut tämän virheellisen tiedon vuoksi täsmälleen tietää riidanalaisen päätöksen antamismenettelyn aikana, miten komissio tulkitsi direktiivin 2003/87 liitteessä I olevaa 1 kohtaa.

80 Edellä olevasta 51–60 kohdasta seuraa kuitenkin, että Naturvårdsverketin 4.2.2021 esittämien tietojen huomioon ottaminen ei olisi voinut mitenkään vaikuttaa kantajan laitoksen poissulkemiseen, koska – kuten edellä olevasta 51–60 kohdasta ilmenee – laitosten, joiden fossiiliset hiilidioksidipäästöt olivat alle 0,5 tonnia, oli katsottava käyttävän yksinomaan biomassaa direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan mukaisesti. Asianosaisten istunnossa esittämistä lausumista ilmenee lisäksi, että tämän direktiivin 10 a artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn vertailuarvosta tehtävän vähennyksen enimmäismäärä (ks. edellä 36 kohta) oli saavutettu, joten on todennäköistä, ettei yhden keskimääräistä tehokkaamman laitoksen sisällyttämisellä tai kahden virheellisesti sisällytetyn laitoksen poissulkemisella olisi ollut käsiteltävässä asiassa – ottaen huomioon sellaisten laitosten suuri lukumäärä, jotka kuuluivat tämän vertailuarvon piiriin – mitään merkitystä tai että sillä olisi ollut ainoastaan hyvin vähäistä merkitystä.

81 Tässä tilanteessa on katsottava, ettei sillä, että komissio rikkoi edellä 78 kohdassa mainittua velvollisuuttaan tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat, ole vaikutusta kyseisen laitoksen päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle sulkemisen lainmukaisuuteen. On myös huomattava, ettei käsiteltävässä asiassa unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi ole saatettu kysymystä kahden muun 4.2.2021 päivätyssä sähköpostiviestissä mainitun laitoksen, jotka olivat ilmoittaneet ilman pyöristämistä fossiilisten hiilidioksidipäästöjen määräksi alle 0,5 tonnia, sisällyttämisestä Ruotsin kuningaskunnan ilmoittamaan kansalliseen toimenpiteeseen.

82 Tästä seuraa, että huolimatta siitä, että komissio teki virheen kieltäytyessään lähtökohtaisesti ottamasta huomioon tietoja, jotka Naturvårdsverket oli sille toimittanut 4.2.2021, kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

– Kolmannen kanneperusteen toinen osa, joka koskee kantajan oikeuden tulla kuulluksi loukkaamista

83 Kantaja väittää, että koska komissio ei antanut sille mahdollisuutta esittää huomautuksia ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, komissio on loukannut sen oikeutta tulla kuulluksi. Kantaja katsoo, että tämä loukkaus on vastoin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklaa ja että jos tätä loukkausta ei olisi tapahtunut, se olisi voinut osoittaa, että kyseinen laitos ei käyttänyt yksinomaan biomassaa vaan että sen hiilidioksidipäästöt olivat osittain fossiilisia. Se väittää, että se olisi siten voinut puolustautua paremmin, jos sen oikeutta tulla kuulluksi olisi noudatettu. Se esittää, että se olisi voinut ilmoittaa komissiolle, että se oli pyöristänyt fossiilisten hiilidioksidipäästöjensä määrän nollaan, vaikka niiden määrä ei ollut nolla, ja että sen oli tarkoitus jatkaa fossiilisia hiilidioksidipäästöjä kaudella 2021–2025.

84 Kantaja väittää myös, että riidanalaisella päätöksellä on sen osalta hyvin epäedullinen vaikutus. Kantaja katsoo menettäneensä yhtäältä yli 3 miljoonaa euroa vuosivoittoa arvioituna niiden maksutta jaettujen päästöoikeuksien perusteella, jotka se sai vuoden 2020 osalta. Toisaalta kyseisen laitoksen sulkeminen päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle johti siihen, että kantaja menetti fossiilisen hiilidioksidin päästöluvan, ja altisti sen rikosoikeudellisille seuraamuksille.

85 Kantaja toteaa lopuksi, että koska direktiivin 2003/87 liitteessä I oleva 1 kohta on laadittu preesensissä, sen, että se olisi käyttänyt ainoastaan biomassaa viiteajanjaksolla (2014–2018), ei pitäisi olla ratkaisevaa siltä osin kuin oli kyse siitä, oliko sen tarkoituksena päästää fossiilista hiilidioksidia ympäristöön seuraavina vuosina. Kantaja katsoo, että jos se olisi voinut esittää tämän väitteen, se olisi voinut osoittaa, että kyseisellä laitoksella oli oikeus pysyä päästökauppajärjestelmässä.

86 Komissio kiistää kantajan väitteet.

87 Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jokaisella on oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti.

88 Oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen missä tahansa menettelyssä, jota käydään tiettyä henkilöä vastaan ja joka voi päättyä tälle vastaiseen päätökseen, on unionin oikeuden perustavanlaatuinen periaate, jota on noudatettava, vaikka tästä menettelystä ei olisi annettu mitään määräyksiä. Oikeus tulla kuulluksi takaa jokaiselle henkilölle tilaisuuden esittää hallintomenettelyn aikana hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti (ks. tuomio 9.6.2005, Espanja v. komissio, C-287/02, EU:C:2005:368, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 Käsiteltävässä asiassa ei ole loukattu kantajan oikeutta tulla kuulluksi. Kuten komissio on vahvistanut, direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohdassa säädetty menettely aloitetaan nimittäin ainoastaan kyseistä jäsenvaltiota vastaan. Tämän menettelyn tarkoituksena on se, että komissio varmistaa, että kyseisen jäsenvaltion esittämät maksutta jaettavia päästöoikeuksia koskevat kansalliset toimenpiteet ovat tämän direktiivin 10 a artiklan 1 kohdan sääntöjen mukaisia.

90 Tämän menettelyn osalta päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten määrittämisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87 10 a artiklan mukaisesti 19.12.2018 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/331 (EUVL 2019, L 59, s. 8) 14 artiklan mukaan kyseisten laitosten toiminnanharjoittajilla ei ole mitään erityisiä menettelyllisiä oikeuksia. Tämän delegoidun asetuksen sääntöjen mukaan kyseisten laitosten toiminnanharjoittajia on kuultava nimenomaan kansallisessa menettelyssä, joka koskee direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvien laitosten ja kullekin laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien luettelon esittämistä komissiolle. Tämän delegoidun asetuksen 3 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on tehtävä aiheelliset hallinnolliset järjestelyt tämän asetuksen säännösten täytäntöönpanemiseksi. Kantaja ei ole myöskään väittänyt, ettei se olisi voinut esittää Naturvårdsverketille tehokkaasti ja tosiasiallisesti näkemyksiään (ks. vastaavasti tuomio 26.9.2014, Arctic Paper Mochenwangen v. komissio, T-634/13, ei julkaistu, EU:T:2014:828, 105 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

91 Tästä seuraa, että kolmannen kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

– *Kolmannen kanneperusteen kolmas osa, joka koskee perusteluvelvollisuuden rikkomista*

92 Kantaja väittää, että SEUT 296 artiklassa määrätyn perusteluvelvollisuuden täyttämiseksi riidanalaisessa päätöksessä olisi pitänyt yhtäältä esittää perusteet tulkinnalle, jonka komissio oli tehnyt biomassaa koskevan poikkeuksen soveltamiskriteereiden osalta, ja toisaalta ilmoittaa nimenomaisesti ne syyt, joiden vuoksi ensinnäkään se, että kantajan toiminnasta aiheutui fossiilisia hiilidioksidipäästöjä, ei ollut merkityksellistä, toiseksi laitoksia, joiden fossiiliset hiilidioksidipäästöt olivat vertailukelpoisia, kohdeltiin eri tavalla, kolmanneksi komissio ei ottanut huomioon Naturvårdsverketin sille toimittamia tietoja, jotka koskivat kantajan fossiilisia hiilidioksidipäästöjä, neljänneksi kantajaa ei kuultu komission käytettävissä olevista tiedoista huolimatta, ja viidenneksi sen määrittämiseksi, oliko biomassaa koskevaa poikkeusta sovellettava kantajan osalta, komissio otti huomioon ainoastaan kyseisen laitoksen aikaisemmat fossiiliset hiilidioksidipäästöt sen nykyisten tai tulevien päästöjen sijasta.

93 Komissio kiistää kantajan väitteet.

94 SEUT 296 artiklassa edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen antajan päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, jotta ne voivat puolustaa oikeuksiansa, ja että unionin tuomioistuimet voivat tutkia toimenpiteen laillisuuden (ks. tuomio 23.9.2009, Puola v. komissio, T-183/07, EU:T:2009:350, 136 kohta oikeuskäytäntöviitauksineen).

95 Perusteluvelvollisuuden täyttämistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille päätös on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska sen selvittämiseksi, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklassa asetetut vaatimukset, toimen sanamuodon lisäksi on otettava huomioon sen asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. tuomio 23.9.2009, Puola v. komissio, T-183/07, EU:T:2009:350, 137 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96 On myös huomattava, että SEUT 296 artiklaan perustuvan perusteluvelvollisuuden, kun on kyse direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohdan mukaisesta päätöksestä, joka koskee kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien jakamista maksutta siirtymäaikana koskevia kansallisia toimenpiteitä, noudattaminen on erityisen tärkeää, koska käsiteltävässä asiassa komission valvontavallan käyttö tämän jälkimmäisen säännöksen nojalla merkitsee monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arviointeja ja koska unionin tuomioistuimilla on vain suppeaa valvontavaltaa näiden arviointien laillisuuden ja perusteltavuuden osalta (ks. analogisesti tuomio 23.9.2009, Puola v. komissio, T-183/07, EU:T:2009:350, 138 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

97 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisessa päätöksessä noudatettu päättely ilmenee yksiselitteisesti riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa olevista perusteluista (ks. edellä 20 kohta). Tämän perustelukappaleen mukaan komissio on nimittäin katsonut, että kyseinen laitos oli suljettava päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan soveltamisen nojalla, koska se oli käyttänyt yksinomaan biomassaa.

98 Koska nämä tiedot ovat riittäviä, jotta kantaja voi nostaa asianmukaisesti kanteensa ja unionin yleinen tuomioistuin voi arvioida riidanalaisen päätöksen lainmukaisuuden, komission ei näin olen tarvinnut – toisin kuin kantaja väittää – esittää erityisiä perusteluja edellä 92 kohdassa mainittujen kysymysten osalta.

99 Kolmannen kanneperusteen kolmas osa ja siten tämä kanneperuste kokonaisuudessaan on näin ollen hylättävä.

Riidanalaisen päätöksen perusteltavuus

100 On tarkasteltava aluksi kantajan viidettä kanneperustetta, joka koskee komission riidanalaisessa päätöksessä poissulkemisperusteiden osalta tekemän tulkinnan lainmukaisuutta. Kantaja nimittäin väittää tämän kanneperusteen tueksi, että komissio on jättänyt noudattamatta direktiivin 2003/87 keskeisiä säännöksiä katsoessaan, että kaikki laitokset, jotka olivat raportoineet fossiilisten hiilidioksidipäästöjen määräksi nollan, mukaan lukien laitokset, jotka olivat pyöristäneet todellisten päästöjensä määrän nollaan, oli suljettava päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle.

Viides kanneperuste, joka koskee direktiivin 2003/87 rikkomista

101 Käsiteltävässä kanneperusteessa on kaksi osaa. Kanneperusteen ensimmäisen osan tueksi kantaja väittää, että komissio on virheellisesti ottanut huomioon delegoidun asetuksen 2019/331 2 artiklan 14 kohdassa määritellyn viiteajanjakson arvioidessaan, voiko kyseinen laitos kuulua päästökauppajärjestelmään. Kanneperusteen toisen osan tueksi kantaja väittää, että tulkinnassa, jonka komissio on tehnyt direktiivin 2003/87 ja erityisesti sen liitteessä I olevan 1 kohdan osalta, on useita oikeudellisia virheitä.

– Viidennen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee vanhojen arvojen virheellistä huomioon ottamista

102 Kantaja väittää, että direktiivin 2003/87 11 artiklasta seuraa, että delegoidun asetuksen 2019/331 2 artiklan 14 kohdassa määritelty viiteajanjakso – eli ajanjakso vuodesta 2014 vuoteen 2018 – on merkityksellinen ainoastaan määritettäessä maksutta jaettavien päästöoikeuksien lukumäärää. Ei ole sen sijaan osoitettu, että tämän viiteajanjakson ja tämän direktiivin liitteessä I olevan1 kohdan poikkeuksen, joka koskee yksinomaan biomassaa käyttäviä laitoksia, välillä olisi mitään yhteyttä. Kantaja katsoo näin ollen, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen päätellessään, että kyseinen laitos on jätettävä päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle sen vuoksi, ettei se ollut ilmoittanut mitään fossiilisia hiilidioksidipäästöjä viiteajanjakson aikana.

103 Kantajan mukaan laitoksen kuulumisen päästökauppajärjestelmään pitäisi sitä vastoin riippua sen aikaisempien ja yli kaksi vuotta sitten aiheutuneiden päästöjen sijasta niistä päästöistä, jotka tosiasiallisesti aiheutuivat kansallisten toimenpiteiden hyväksymisen hetkellä, ja siitä, aikooko yritys tuottaa näitä päästöjä tulevaisuudessa. Jos näin ei ole, yritys, jonka aikomuksena on tuottaa fossiilisia hiilidioksidipäästöjä, menettäisi mahdollisuuden tarvittavan luvan saamiseen.

104 Komissio kiistää kantajan väitteet.

105 Direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan luettelo laitoksista, jotka kuuluvat tämän direktiivin soveltamisalaan viiden vuoden ajan 1 päivästä tammikuuta 2021, on toimitettava viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2019, ja tämän jälkeen on toimitettava joka viides vuosi luettelot kustakin seuraavasta viiden vuoden kaudesta. Kussakin luettelossa on oltava tiedot tuotantotoiminnasta, lämmön ja kaasujen siirroista, sähköntuotannosta ja päästöistä

tuotantolaitoksen osan tasolla luettelon toimittamista edeltäviltä viideltä kalenterivuodelta. Maksutta jaettavia päästöoikeuksia annetaan ainoastaan laitoksille, joista toimitetaan kyseiset tiedot.

106 Delegoidun asetuksen 2019/331 2 artiklan 14 kohdassa ”viiteajanjaks[o]” puolestaan määritellään ”vii[deksi] kalenterivuo[deksi], jotka edeltävät määräaikaa tietojen toimittamiselle komissiolle direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti”.

107 Direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta kuuluu seuraavasti:

”Kunkin jäsenvaltion on – – julkaistava ja toimitettava komissiolle luettelo sen alueella sijaitsevista, – – direktiivin [2003/87] soveltamisalaan kuuluvista laitoksista ja kullekin sen alueella sijaitsevalle laitokselle maksutta jaettavista määristä – –”

108 On huomattava aluksi, että direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohta koskee ”luettelo[a] – – tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvista laitoksista”. Kantajan tulkinnalle, jonka mukaan on erotettava toisistaan viiteajanjakso, jonka osalta kunkin laitoksen aikaisemmat tiedot on otettava huomioon sille annettavien maksutta jaettavien päästöoikeuksien lukumäärän laskemiseksi, ja ajanjakso, joka on otettava huomioon sovellettaessa yksinomaan biomassaa käyttävien laitosten poissulkemista, ei sen sijaan ole mitään perustaa tämän direktiivin säännöksissä.

109 Direktiivin 2003/87 ”soveltamisalaan kuuluvi[en]” laitosten käsitettä ei nimittäin voida tulkita riippumatta tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdasta, jossa viitataan toimintoihin, jotka luetellaan tämän direktiivin liitteessä I, jonka 1 kohdassa säädetään yksinomaan biomassaa käyttävien laitosten poissulkemisesta. Näiden säännösten rakenteesta seuraa näin ollen yhdessä tarkasteltuina, että voidakseen saada maksutta jaettavia päästöoikeuksia laitosten tulee kuulua kansallisiin toimenpiteisiin sisältyvään luetteloon, mikä edellyttää, että ne täyttävät yhden tässä liitteessä säädetyistä päästökauppajärjestelmään sisällyttämistä koskevista kriteereistä

110 Kantajan esittämä erottelu, jonka mukaan toiminnanharjoittajan tulevat aikomukset olisi otettava huomioon kansallisiin toimenpiteisiin sisältyvään luetteloon merkitsemiseksi ja siten maksutta jaettavien päästöoikeuksien saamiseksi, on näin ollen vastoin direktiivin 2003/87 selviä säännöksiä.

111 Viidennen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

– *Viidennen kanneperusteen toinen osa, joka koskee oikeudellisia virheitä*

112 Kantaja väittää ensinnäkin, että direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan muutoksella, joka tehtiin direktiivin 2003/87 muuttamisesta päästökauppajärjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY (EUVL 2009, L 140, s. 63), pyrittiin lieventämään biomassaa käyttävien laitosten toiminnanharjoittajien velvoitteita vapauttamalla ne raportoinnista, jota edellytetään niiden tuotantoprosessiin liittyvien päästöjen kattamiseksi tarvittavien päästöoikeuksien saamiseksi. Kantajan mukaan tämä poikkeus on luonteeltaan vähäinen verrattuna muihin tällä jälkimmäisellä direktiivillä toteutettuihin muutoksiin.

113 Kantaja väittää toiseksi, että keskeinen muutos, joka direktiivillä 2009/29 tehtiin päästökauppajärjestelmään, oli sen sijaan tuotevertailuarvojen määritelmä maksutta jaettavien päästöoikeuksien laskemiseksi. Se huomauttaa, että direktiivin 2003/87 10 a artiklassa, joka

lisättiin direktiivillä 2009/29, määritellään jaettavat päästöoikeudet ympäristön kannalta parhaiten suoriutuneiden 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten päästöjen ja kunkin laitoksen tuottamien määrien perusteella riippumatta niiden todellisista päästöistä. Tällä uudella säännöksellä pyrittiin siten kannustamaan kutakin toiminnanharjoittajaa pienentämään päästöjensä ja tuotantonsa välistä suhdetta ja yksi tätä varten nimenomaisesti tarkoitetuista menetelmistä oli uudistuvan biomassan käytön edistäminen fossiilisten polttoaineiden sijasta. Kantajan mukaan näillä muutoksilla pyrittiin joka tapauksessa nimenomaisesti ehkäisemään toiminnanharjoittajien päästöjen lisääntymistä (direktiivin 2003/87 10 a artikla ja direktiivin 2009/29 johdanto-osan 23 perustelukappale).

114 Kantaja väittää, että biomassan ympäristötehokkuuden huomioon ottaminen on seurausta biomassasta aiheutuville päästöille myönnetystä nollakertoimesta ja siitä, että parhaiten suoriutuneiden 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten päästöjen laskennassa otetaan huomioon ainoastaan fossiiliset polttoainepäästöt. Tämän logiikan mukaan olisi järjenvastaista, että päästöjen vähentymistä nollaan ei voitaisi kuitenkaan ottaa huomioon siinä tapauksessa, että toiminnanharjoittajat saisivat fossiiliset polttoaineet kokonaan korvattua biomassalla. Tällaisessa tapauksessa toiminnanharjoittajia kannustettaisiin olemaan käyttämättä yksinomaan biomassaa, jotta ne voisivat edelleen saada maksutta jaettavia päästöoikeuksia. Kantajan mukaan tulkinta, jonka komissio on tehnyt riidanalaisessa päätöksessä biomassaa koskevan poikkeuksen osalta, on suoraan direktiivin 2003/87 10 a artiklan sanamuodon ja rakenteen vastainen, koska se johtaa paradoksaaliseen lopputulokseen, jossa kyseinen laitos, joka on yksi ympäristön kannalta parhaiten suoriutuvista, suljetaan tuotevertailuarvon ulkopuolelle.

115 Kantaja katsoo edellä esitetyn perusteella kolmanneksi, että tulkinta, joka riidanalaisessa päätöksessä on esitetty direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan osalta, on ristiriidassa tämän direktiivin 10 a artiklan kanssa, jolle pitäisi kuitenkin antaa etusija kyseiseen kohtaan nähden.

116 Komissio kiistää kantajan väitteet.

117 Kuten komissio perustellusti väittää, ensinnäkään direktiivin 2003/87 liitteessä I olevalla 1 kohdalla tehtyä muutosta, joka koskee yksinomaan biomassaa käyttävien laitosten poissulkemista, ei ole pidettävä toissijaisena, koska siinä määritellään päästökauppajärjestelmän soveltamisala. Tämän direktiivin 2 artiklassa nimittäin määritellään päästökauppajärjestelmään kuuluvat laitokset viittaamalla tähän liitteeseen ja siten muun muassa kyseiseen säännökseen. Kantaja ei myöskään esitä mitään seikkoja väitteensä tueksi, jonka mukaan tämä säännös koskee ainoastaan niiden hallinnollisten velvoitteiden lieventämistä, joita päästökauppajärjestelmästä aiheutuu siihen kuuluville laitoksille. Tämän direktiivin soveltamisalaa koskevaa rajoitusta, jolla yksinomaan biomassaa käyttävät laitokset suljetaan sen ulkopuolelle, ei ole näin ollen pidettävä toissijaisena tämän direktiivin 10 a artiklaan nähden. Siinä määriteltyjä ennakolta asetettuja vertailuarvoja voidaan nimittäin soveltaa ainoastaan päästökauppajärjestelmään kuuluviin laitoksiin.

118 Kuten kantaja väittää, toiseksi yksinomaan biomassaa käyttävien laitosten poissulkeminen on esteenä sille, että näiden laitosten ympäristötehokkuus otettaisiin huomioon vertailuarvoja laskettaessa. Tämän vastapainona on kuitenkin kyseisten laitosten osalta se, ettei niillä ole velvoitetta palauttaa hiilidioksidipäästöjään vastaavaa määrää päästöoikeuksia, mistä säädettiin jo direktiivin 2003/87 liitteen IV alkuperäisessä sanamuodossa. Vaikka tämän seikan takia ei voidakaan ottaa huomioon yksinomaan biomassaa käyttävien laitosten ympäristötehokkuutta, sen johdosta voidaan kuitenkin välttää odottamaton hyöty, joka aiheutuisi siitä, että laitoksella,

josta ei katsota aiheutuvan hiilidioksidipäästöjä, olisi mahdollisuus saada maksutta jaettavia päästöoikeuksia. Siitä, että yksinomaan biomassaa käyttävillä laitoksilla ei ole vaikutusta näihin arvoihin, ei kuitenkaan voi seurata, että tämän direktiivin liitteessä I olevaa 1 kohtaa voitaisiin tulkita kyseisen direktiivin 11 artiklasta riippumatta. Kuten käsiteltävän kanneperusteen ensimmäisen osan tarkastelusta seuraa, biomassaa käyttävän laitoksen kuuluminen päästökauppajärjestelmään perustuu kuitenkin siihen, että sillä on ollut fossiilisia hiilidioksidipäästöjä viiteajanjaksolla.

119 Kolmanneksi direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan tulkinta, jonka mukaan laitokset, joiden päästöjen määrä on ollut nolla viiteajanjaksolla, on suljettava pois, ei myöskään ole tämän direktiivin 10 a artiklan vastainen. Tässä säännöksessä ei nimittäin edellytetä laitosten, jotka eivät kuulu päästökauppajärjestelmään, ympäristötehokkuuden huomioon ottamista vaan siinä säädetään sitä vastoin, että laitosten, jotka kuuluvat ennakolta asetettujen vertailuarvojen piiriin, päästöt on otettava huomioon. Koska nämä laitokset kuitenkin suljetaan pois, kun ne käyttävät yksinomaan biomassaa, ne eivät voi kuulua tällaisen vertailuarvon piiriin.

120 Neljänneksi on riidatonta, että laitokset, jotka eivät kuulu päästökauppajärjestelmään, eivät voi saa maksutta jaettavia päästöoikeuksia. Tästä seuraa, ettei kantajan tilanne ole verrattavissa sellaisten yritysten tilanteeseen, joiden ylläpitämät laitokset kuuluvat päästökauppajärjestelmään tällaisten päästöoikeuksien saamiseksi ja jotka ovat velvollisia palauttamaan päästöjään vastaavan päästöoikeuksien määrän, koska kyseinen laitos on suljettu päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle. Tästä syystä kantaja ei myöskään ole vaarassa joutua kärsimään seuraamuksista, joista säädetään direktiivin 2003/87 16 artiklassa siltä varalta, että päästökauppajärjestelmään kuuluvat laitokset rikkovat velvollisuuksiaan. Se, että riidanalaisessa päätöksessä tämän direktiivin liitteessä I olevan 1 kohdan osalta tehty tulkinta johtaa siihen, ettei kantaja enää voi saada maksutta jaettavia päästöoikeuksia, ei siten merkitse yhdenvertaisuusperiaatteen sivuuttamista.

121 Viidenneksi missään direktiivin 2003/87 säännöksessä ei edellytetä, että laitoksen sisällyttäminen päästökauppajärjestelmään tapahtuisi täysin neutraalisti siltä osin kuin on kyse näiden laitosten kilpailutilanteesta sellaisiin laitoksiin verrattuina, jotka eivät kuulu tähän järjestelmään tai jotka on suljettu sen ulkopuolelle. Tästä seuraa, ettei kantajan väittämä kilpailun vääristyminen ole omiaan osoittamaan sen tulkinnan lainvastaisuutta, jonka komissio on tehnyt riidanalaisessa päätöksessä tämän direktiivin liitteessä I olevan 1 kohdan osalta.

122 Kuudenneksi – toisin kuin kantaja väittää – se, että tulkinta, joka riidanalaisessa päätöksessä on tehty direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan1 kohdan osalta, voi johtaa siihen, että poissuljetut laitokset lopettavat biomassan yksinomaisen käytön, ei voi osoittaa tämän tulkinnan lainvastaisuutta. Päästökauppajärjestelmän yleinen päästöjen vähentämistä koskeva tavoite ei nimittäin voi johtaa siihen, että yksinomaan biomassaa käyttäviä laitoksia koskeva poissulkeminen kumottaisiin sillä perusteella, että tietyt toiminnanharjoittajat voisivat päätyä tekemään vapaasti ympäristön kannalta vähemmän tehokkaita valintoja. Tällaisia mahdollisuuksia nimittäin liittyy kaikkiin raja-arvoihin, eikä niitä voida estää sellaisissa tapauksissa, joissa päästökauppajärjestelmän kaltaisen toimenpiteen soveltamisalaa on rajattu. Kantaja ei voi näin ollen perustellusti väittää, että yksinomaan biomassa käyttävien laitosten poissulkeminen päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien mekanismien ulkopuolelle on vastoin tämän direktiivin tavoitteita ja merkitsee suhteellisuusperiaatteen sivuuttamista.

123 Kantaja ei ole näin ollen osoittanut, että tulkinta, jonka komissio teki riidanalaisessa päätöksessä direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan osalta, olisi lainvastainen. Näin ollen viidennen kanneperusteen toinen osa ja siten tämä kanneperuste kokonaisuudessaan on hylättävä.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee ilmeistä arviointivirhettä

124 Kantaja väittää, että komissio teki ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että kyseinen laitos käytti yksinomaan biomassaa. Se esittää tältä osin, että kyseisellä laitoksella oli fossiilisia hiilidioksidipäästöjä viiteajanjaksolla, vuonna 2018 sekä vuosina 2019 ja 2020, ja että arvot, joiden suuruudeksi oli ilmoitettu 0 tonnia, johtuivat pyöristämisestä. Kieltäytyessään ottamasta huomioon näitä tietoja, jotka Naturvårdsverket oli sille toimittanut ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, komissio oli paitsi kohdellut eri tavalla vertailukelpoisia laitoksia, koska se ei ollut hylännyt sellaisten laitosten sisällyttämistä Ruotsin kansalliseen toimenpiteeseen, joiden todelliset fossiiliset hiilidioksidipäästöt olivat määrältään vastaavia, myös jättänyt virheellisin perustein ottamatta huomioon merkityksellisiä tietoja. Komissio teki näin ollen ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että kyseinen laitos käytti yksinomaan biomassaa direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan mukaisesti.

125 Komissio ei myöskään menetellyt johdonmukaisesti. Tulkinta, jonka komissio on tehnyt biomassan yksinomaista käyttöä koskevan poikkeuksen osalta, näyttäisi nimittäin perustuvan siihen, ettei laitos ole raportoinut mitään fossiilisia hiilidioksidipäästöjä koko viiden vuoden viiteajanjaksolta, koska positiivisen päästömäärän raportoiminen yhdenkin vuoden osalta tällä ajanjaksolla riittäisi estämään tämän laitoksen sulkemisen päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle. Komissio kuitenkin esitti 19.5.2020 päivätyssä lausuntokirjeessään toisenlaisen kannan, jonka mukaan pelkästään sekin, että laitos oli raportoinut päästöjen määräksi lähes nollan yhdenkin vuoden ajan viiteajanjaksolla, riittäisi perusteeksi sen poissulkemiselle. Kantaja katsoo, että tällaisten kriteerien nojalla, jotka se on kiistänyt, se olisi pitänyt sulkea pois myös kolmannella päästökauppakaudella vuodesta 2013 vuoteen 2020.

126 Kantaja väittää näin ollen joutuneensa riidanalaisen päätöksen vuoksi paradoksaaliseen asemaan, koska voidakseen saada tulevaisuudessa maksutta jaettavia päästöoikeuksia sen olisi jo pitänyt lisätä fossiilisia hiilidioksidipäästöjään yli tonniin vuodessa. Se olisi lisäksi valmis lisäämään niiden määrää yli viiteen tonniin vuodessa, jos lainsäädännön muutos, jolla biomassan yksinomaista käyttöä koskeva poissulkeminen ulotettaisiin koskemaan laitoksia, joiden fossiiliset hiilidioksidipäätöt ovat alle viisi tonnia vuodessa, hyväksyttäisiin.

127 Koska direktiivin 2003/87 liitteessä I oleva 1 ja 3 kohta (ks. edellä 40 kohta) eivät ole sanamuodoltaan täysin identtisiä, ne eivät myöskään voi koskea samoja laitoksia. Olisi näin ollen epäloogista rinnastaa kaikissa tilanteissa toisiinsa laitokset, joiden fossiiliset hiilidioksidipäästöt ovat vähäisiä, laitoksiin, joissa käytetään fossiilisia polttoaineita ainoastaan yksikön käynnistyksen tai pysäytyksen aikana. Toisin kuin komissio väittää, vähäiset fossiiliset hiilidioksidipäästöt eivät näin ollen merkitse sitä, että niitä voitaisiin pitää merkityksettöminä tässä liitteessä olevassa 1 kohdassa säädettyä poissulkemista sovellettaessa.

128 Kantaja viittaa lopuksi väitteisiinsä, joilla pyritään osoittamaan, että Naturvårdsverket oli toimittanut komissiolle tiedot, joilla voitiin perustella kyseisen laitoksen pysymistä päästökauppajärjestelmässä, sellaisena ajankohtana, jolloin niiden huomioon ottamiselle ei ollut estettä (ks. edellä 66 ja 67 kohta).

129 Komissio kiistää kantajan väitteet.

130 Oikeuskäytännön mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kehittyvän monitahoisen tekniikan yhteydessä unionin toimivaltaisilla viranomaisilla on laajaa harkintavaltaa muun muassa arvioitaessa hyvin monitahoisia tieteellisiä ja teknisiä tosiseikkoja niiden toimenpiteiden luonteen ja ulottuvuuden määrittämiseksi, joihin ne ryhtyvät, kun taas unionin tuomioistuinten tehtävänä on valvoa ainoastaan, ettei kyseistä harkintavaltaa käytettäessä ole tehty ilmeistä virhettä, ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin tai etteivät nämä viranomaiset ole selvästi ylittäneet harkintavaltansa rajoja. Tällaisessa asiayhteydessä unionin tuomioistuimet eivät nimittäin voi omalla tieteellisiä ja teknisiä tosiseikkoja koskevalla arvioinnillaan korvata unionin toimielinten arviointia, sillä EUT-sopimuksessa tämä tehtävä annetaan ainoastaan näille toimielimille (ks. vastaavasti tuomio 21.7.2011, Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, 60 kohta ja tuomio 21.6.2018, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-5/16, EU:C:2018:483, 150 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

131 On kuitenkin täsmennettävä, että unionin viranomaisilla oleva laaja harkintavalta, joka merkitsee sitä, että tuomioistuimet voivat valvoa sen käyttöä rajallisesti, ei koske ainoastaan toteutettavien toimien luonnetta ja ulottuvuutta vaan tietyssä laajuudessa myös toimen perustana olevien seikkojen toteamista. Tällainen tuomioistuinvalvonta – vaikka sen laajuutta on rajoitettu – edellyttää kuitenkin, että unionin viranomaiset kyseisen toimen toteuttajina kykenevät osoittamaan unionin tuomioistuimissa, että ne ovat antaneet toimen käyttämällä tosiasiallisesti niille annettua harkintavaltaa, mikä edellyttää kaikkien sen tilanteen kannalta merkityksellisten seikkojen ja olosuhteiden huomioon ottamista, jota toimella aiottiin säännellä (tuomio 8.7.2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, 33 ja 34 kohta; ks. myös tuomio 30.4.2015, Polynt ja Sitre v. ECHA, T-134/13, ei julkaistu, EU:T:2015:254, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

132 On näin ollen unionin tuomioistuinten tehtävänä tutkia kantajan vetoamien seikkojen osalta esitettyjen todisteiden aineellinen paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus sekä tarkastaa, sisältävätkö nämä todisteet kaikki merkitykselliset tiedot, jotka on otettava huomioon arvioitaessa monitahoista tilannetta, ja voivatko kyseiset todisteet tukea päätelmiä, jotka niistä on tehty (tuomio 6.11.2008, Alankomaat v. komissio, C-405/07 P, EU:C:2008:613, 55 kohta; ks. myös tuomio 9.9.2011, Ranska v. komissio, T-257/07, EU:T:2011:444, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

133 Komission mukaan Naturvårdsverket on ilmoittanut kansallisen toimenpiteen kattamien laitosten luettelossa kantajan osalta fossiilisia hiilidioksidipäästöjen määräksi nollan jokaisen vuoden osalta viiteajanjaksolla. Kantaja puolestaan väittää pyöristäneensä päästöjensä määrän nollaan päästöraporteissaan kultakin vuodelta viiteajanjaksolla noudattaakseen pyöristämissääntöjä. Unionin yleiselle tuomioistuimelle esitetyn asiakirja-aineiston nojalla ei voida varmuudella todeta, oliko tietoja, jotka sisältyivät Naturvårdsverketin 4.2.2021 komissiolle osoittamaan sähköpostiviestiin (ks. edellä 17 kohta) ja joiden mukaan kantaja oli raportoinut päästöjen määräksi 0,3727 tonnia fossiilista hiilidioksidia vuoden 2018 osalta, toimitettu komissiolle ennen tätä sähköpostiviestiä. Kantajaa koskevista asiakirjoista, jotka asianosaiset ovat esittäneet vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimeen, ei tältä osin ilmene, että komissiolla olisi ollut nämä tiedot käytössään ennen tätä ajankohtaa.

134 Vaikka näin olisikin, alle 0,5 tonnin fossiilisten hiilidioksidipäästöjen huomioon ottaminen olisi kuitenkin ollut vastoin pyöristämissääntöjä, jotka – kuten edellä 60 ja 61 kohdassa on todettu – ovat luonteeltaan yleisiä ja pakottavia. Päästökauppajärjestelmän toimintasääntöjen yhtenäisellä soveltamisella pyritään kuitenkin välttämään päästöoikeuksien markkinoiden vääristyminen,

mikä on tarpeen, jotta voidaan helpottaa sitä kautta näiden markkinoiden perustana olevan ympäristön suojelutavoitteen saavuttamista (julkisasiamies Campos Sánchez-Bordonan ratkaisuehdotus ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, 78 kohta).

135 Tästä seuraa, ettei komissio tehnyt ilmeistä arviointivirhettä katsoessaan, että kyseinen laitos käytti yksinomaan biomassaa ja että siihen oli näin ollen sovellettava direktiivin 2003/87 liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädettyä poissulkemista.

136 On lisäksi huomattava, että ensinnäkään yhdenvertaisuusperiaatteen väitetyllä loukkaamisella, joka johtui kantajan mukaan vertailukelpoisessa tilanteessa olevien laitosten erilaisesta kohtelusta, ei ole merkitystä siltä osin kuin on kyse päästökauppajärjestelmän toimintasääntöjen soveltamisesta kyseiseen laitokseen. Tätä kysymystä, on näin ollen tarkasteltava jäljempänä toisen kanneperusteen tutkimisen yhteydessä.

137 Toiseksi sillä seikalla – vaikka sitä pidettäisiin toteen näytettynä – että sen perusteella, miten komissio sovelsi riidanalaisessa päätöksessä poissulkemista koskevaa kriteeriä, kyseinen laitos olisi pitänyt sulkea pois jo edellisen kauden osalta, ei ole mitään merkitystä riidanalaisen päätöksen, joka koskee ainoastaan päästöoikeuksien jakoa kaudella 2021-2025, lainmukaisuuden osalta.

138 Kolmanneksi direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2018/410, ja delegoidun asetuksen 2019/331 2 artiklan 14 kohdasta seuraa, että viiden vuoden viiteajanjakso, joka oli otettava huomioon riidanalaisessa päätöksessä päästöjen arvioinnissa, oli 2014–2018. Sillä, että kantajan tarkoituksena oli tuottaa fossiilisia hiilidioksidipäästöjä kaudella 2021–2025, ei siten ole vaikutusta riidanalaisen päätöksen lainmukaisuuteen.

139 Neljänneksi päästökauppajärjestelmän tavoitteena ei ole jakaa päästöoikeuksia maksutta vaan kannustaa laitoksia vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään ja erityisesti edistämään biomassan käyttöä fossiilisten polttoaineiden sijasta, mistä asianosaiset pääsivät lisäksi yhteisymmärrykseen istunnossa vastatessaan unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen. Kun laitos on suljettu päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle siksi, että se käyttää yksinomaan biomassaa, ei näin ollen voida pätevästi väittää, että tätä poissulkemista rasittaa ilmeinen arviointivirhe.

140 Viidenneksi ja lopuksi siltä osin kuin kantaja toistaa ensimmäisen kanneperusteensa tueksi väitteet, jotka koskevat sen raportoimien fossiilisten hiilidioksidipäästöjen pyöristämistä vuoden 2018 osalta, ja sitä, ettei komissio ole ottanut huomioon Naturvårdsverketin sille 26.1. ja 4.2.2021 toimittamia tietoja, joita on jo tarkasteltu tässä tuomiossa, on riittävää viitata edellä olevaan 51–60 ja 69–82 kohtaan.

141 Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista

142 Kantajan mukaan komissio on loukannut yhdenvertaisuusperiaatetta riidanalaisessa päätöksessä kahdella tavalla.

143 Kuten Naturvårdsverket oli ilmoittanut komissiolle 4.2.2021 päivätyssä sähköpostiviestissään, yhtäältä laitoksia, joiden fossiiliset hiilidioksidipäästöt olivat vertailukelpoisella tasolla, oli kohdeltu eri tavalla, siltä osin kuin oli kyse niiden sisällyttämisestä päästökauppajärjestelmään,

yksistään siitä syystä, että jotkin näistä laitoksista olivat tehneet pyöristämisen päästöraporteissaan, kun taas toiset eivät. Kantaja huomauttaa myös, että vähintään yksi laitoksista, jonka sisällyttämistä päästökauppajärjestelmään komissio ei ollut riitauttanut, oli aiheuttanut vähemmän fossiilisia hiilidioksidipäästöjä kuin kyseinen laitos. Yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamiseksi komission, jolle oli ilmoitettu tilanteesta ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, ei olisi pitänyt kohdella vertailukelpoisia tilanteita eri tavalla. Toisin kuin komissio väittää, päästöraporteissa oleva vähäinen ero – joka johtui siitä, että tiettyjen laitosten osalta oli tehty pyöristämisen, kun taas toisten osalta ei – ei ole merkityksellinen eikä oikeuta erilaista kohtelua näihin kahteen ryhmään kuuluvien toiminnanharjoittajien välillä.

144 Toisaalta se, että komissio loukkasi käsiteltävässä asiassa yhdenvertaisuusperiaatetta, johti kilpailun vääristymiseen ja palkitsi aiheettomasti fossiilisia polttoaineita käyttäviä tuottajia, joilla – toisin kuin kantajalla – oli pääsy päästökauppajärjestelmään ja jotka saattoivat siten saada voittoa myydessään edelleen käyttämättä jääneet maksuttomat päästöoikeutensa. Kantaja katsoo poissulkemisensa näin ollen johtaneen saman vertailuarvon piiriin kuuluvien tuottajien väliseen perusteettomaan erilaiseen kohteluun, kun otetaan huomioon päästökauppajärjestelmällä tavoitellut ympäristötavoitteet.

145 Komissio kiistää kantajan väitteet.

146 Yleinen yhdenvertaisuusperiaate, joka on unionin oikeuden perustavanlaatuinen periaate, edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. vastaavasti tuomio 19.10.1977, Ruckdeschel ym., 117/76 ja 16/77, EU:C:1977:160, 7 kohta ja tuomio 17.12.2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België ym., C-336/19, EU:C:2020:1031, 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

147 Asiakirja-aineistosta, erityisesti vastauskirjelmästä sekä komission ja kantajan unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimen johdosta antamista vastauksista ilmenee, että komissio on sulkenut päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle – paitsi kahdessa tapauksessa, joissa komissio on myöntänyt tehneensä virheen jättäessään kyseiset laitokset poissulkematta – laitokset, jotka ovat raportoineet fossiilisten hiilidioksidipäästöjen määräksi nollan tai alle 0,5 tonnia viiteajanjaksolta. Kantaja, joka on tällaisessa tilanteessa, ei voi perustellusti väittää yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla, että sen olisi pitänyt saada erilaista kohtelua.

148 On totta, että komissio täsmentää, että sen olisi pitänyt sulkea pois kaksi laitosta, joiden fossiiliset hiilidioksidipäästöt olivat alle 0,5 tonnia. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa kuitenkin, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattaminen on sovitettava yhteen laillisuusperiaatteen noudattamisen kanssa, mikä merkitsee sitä, että kukaan ei voi vedota omaksi edukseen toisen hyväksi tehtyyn lainvastaisuuteen. Tällainen lähestymistapa merkitsisi sellaisen periaatteen vahvistamista, joka koskee ”yhdenvertaista kohtelua silloin kun on kyse lainvastaisuudesta” (ks. tuomio 16.11.2006, Peróxidos Orgánicos v. komissio, T-120/04, EU:T:2006:350, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On huomattava tältä osin, ettei komissio sulkenut pois istunnossa sitä, että näiden kahden laitoksen sisällyttämiseen liittyvä lainvastaisuus korjataan tämän tuomion antamisen jälkeen.

149 Kantajan väitteet, joiden mukaan se on epäedullisemmassa asemassa kuin ne yritykset, jotka kuuluvat saman tuotevertailuarvon piiriin, on myös hylättävä perusteettomina. Yksinomaan biomassaa käyttävien laitosten poissulkeminen on nimittäin esteenä sille, että ne voisivat kuulua

tuotevertailuarvon piiriin. Kantaja ei siten ole samassa tilanteessa kuin yritykset, jotka kuuluvat ennalta asetetun vertailuarvon piiriin ja päästökauppajärjestelmään. On lisäksi muistettava tältä osin, kuten viidennen kanneperusteen tarkastelusta ilmenee (ks. edellä 120 kohta), että direktiivin 2003/87 liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädetyn poissulkemiskriteerin tulkinta – jonka mukaan laitokset, joilla ei ole fossiilisia hiilidioksidipäästöjä tai joiden päästöjen määrä on pyöristettävä nollaan, eivät voi saada maksutta jaettavia kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia – ei ole yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen.

150 Kantaja ei voi näin ollen perustellusti väittää, että riidanalaisessa päätöksessä loukataan suoraan yhdenvertaisuusperiaatetta, mikä ei vaikuta kysymykseen, jota tarkastellaan kuudennen kanneperusteen yhteydessä ja joka koskee sitä, onko yksinomaan biomassaa käyttävien laitosten poissulkemista sinänsä pidettävä tämän periaatteen loukkaamisena.

151 Tästä seuraa, että toinen kanneperuste on hylättävä.

Neljäs kanneperuste, joka koskee luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista

152 Kantaja väittää siirtyneensä vapaaehtoisesti siihen, että sen laitos toimi pääasiallisesti biomassalla, ja siten oma-aloitteisesti noudattaneensa direktiivin 2003/87 tavoitteita. Se toteaa lisäksi, ettei se voinut ennakoida sitä, että tämä toiminta johtaisi sen sulkemiseen pois päästökauppajärjestelmästä ja että se siksi menettäisi luvan käyttää fossiilisia polttoaineita sekä rahoitusvälineen, joka perustuu sille maksutta jaettujen päästöoikeuksien jälleenmyyntiin. Kantaja katsoo sitä vastoin voineensa päätellä komission kannasta päästöoikeuksien jakamisen yhteydessä kolmannella päästökaudella (2013–2020), jolloin kantajan siirtyminen biomassaan oli jo tapahtunut, että se saattoi luottaa saavansa omalta osaltaan myönteisen päätöksen kauden 2021–2025 osalta. Se oli jo nimittäin raportoinut edelliseltä kaudelta päästöjä, joiden määrä oli nolla, eikä tämä ollut johtanut sen sulkemiseen päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle. Kantaja oli siis saanut komissiolta täsmällisiä vakuutteluja ja oli asemassa, joka oli rinnastettavissa kantajan asemaan asiassa, joka johti 28.4.1988 annettuun tuomioon Mulder (120/86, EU:C:1988:213). Käsiteltävässä asiassa ei ollut kyse ylivoimaisesta yleisestä edusta, jonka perusteella luottamuksensuojan periaate voitaisiin sivuuttaa.

153 Kantaja väittää myös – yhdistämättä tätä väitettä nimenomaisesti neljänteen kanneperusteeseen – että sillä oli luottamuksellisia tietoja, joiden mukaan yhtäältä Naturvårdsverket ja toisaalta päästökauppajärjestelmän soveltamiseen perehtyneet komission toimihenkilöt olivat yhtä mieltä siitä, ettei kyseistä laitosta pitäisi sulkea päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle.

154 Komissio kiistää kantajan väitteet.

155 Oikeusvarmuuden periaatteesta johtuu, että oikeus vedota luottamuksensuojaan koskee jokaista yksityistä, joka on tilanteessa, josta ilmenee, että unionin hallinnon vuoksi tälle on syntynyt perusteltuja odotuksia. Vakuutteluja, jotka voivat synnyttää tällaisia odotuksia riippumatta siitä muodosta, jossa ne on annettu, ovat täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät tiedot, jotka on saatu toimivaltaisista ja luotettavista lähteistä. Kukaan ei sitä vastoin voi vedota tämän periaatteen loukkaamiseen, jollei hallinto ole antanut hänelle täsmällisiä vakuutteluja. Samoin silloin, kun huolellinen ja harkitseva talouden toimija voi ennakoida sellaisen unionin toimenpiteen toteuttamisen, joka voi vaikuttaa sen etuihin, se ei voi vedota tähän periaatteeseen, kun tällainen toimenpide toteutetaan (ks. vastaavasti tuomio 21.6.2018, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-5/16, EU:C:2018:483, 110, 111 ja 113 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

156 Tältä osin on todettava yhtäältä, ettei kantaja ole osoittanut, että komissio on antanut sille edellä 155 kohdassa viitatussa oikeuskäytännössä tarkoitettuja vakuutteluja, joiden mukaan se saisi kauden 2021–2025 osalta maksutta jaettavia kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia.

157 On nimittäin huomattava, että sitä, ettei komissio päättänyt sulkea kyseistä laitosta Ruotsin kuningaskunnan ilmoittaman kansallisen toimenpiteen ulkopuolelle kolmannen päästökauppakauden (2013–2020) osalta, ei voida pitää komission ehdottomana kannanottona kantajan oikeudesta kuulua edelleen päästökauppajärjestelmään ja siten saada maksutta jaettavia päästöoikeuksia seuraavan kauden osalta.

158 On lisäksi kiistatonta, että kantaja on ”toteuttanut siirtymisensä biomassaan vuonna 2010”. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdasta, sellaisena kuin se oli silloin voimassa, ilmenee kuitenkin, että viiteajanjakso, joka oli otettava huomioon kantajan laitoksen kaltaisille laitoksille maksutta jaettavien päästöoikeuksien lukumäärää laskettaessa, kattoi vuodet 2005–2007. Kantaja ei ole kuitenkaan osoittanut eikä edes väittänyt, että sen fossiilisten hiilidioksidipäästöjen määrä olisi ollut nolla tai että se olisi pitänyt pyöristää nollaan näiden kolmen vuoden osalta.

159 Toisaalta direktiivin 2003/87 liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädetyn poissulkemisen soveltaminen oli laajalti ennakoitavissa riidanalaisen päätöksen tekemisen hetkellä, koska se perustui direktiiviin 2009/29, jonka saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetettu määräaika päättyi 31.12.2012. Koska tätä säännöstä ei ole sittemmin muutettu, edellä 155 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu harkitseva talouden toimija ei siten voinut olla tietämättä, että yksinomaan biomassaa käyttäviä laitoksia koskeva poissulkeminen, jota oli sovellettu 1.1.2013 lähtien, oli edelleen voimassa riidanalaisen päätöksen kattamalla neljännellä päästökauppakaudella (2021–2025).

160 Tästä seuraa, että neljäs kanneperuste on hylättävä.

Kuudes kanneperuste, joka koskee direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan lainvastaisuutta

161 Siltä varalta, ettei unionin yleinen tuomioistuin hyväksy yhtäkään viidestä ensimmäisestä kanneperusteesta, kantaja esittää SEUT 277 artiklan nojalla direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan lainvastaisuutta koskevan väitteen. Kantaja katsoo, että jollei tätä säännöstä voida tulkita tämän direktiivin 10 a artiklan ja unionin oikeuden primaarioikeuden perusperiaatteiden mukaisesti, se on todettava lainvastaiseksi. Kantaja viittaa tältä osin viidennen kanneperusteen tueksi esitettyihin väitteisiin.

162 Kantajan mukaan biomassan yksinomaiseen käyttöön liittyvä poissulkeminen johtaa siihen, että ympäristön kannalta parhaiten suoriutuneita laitoksia ei voida ottaa huomioon tuotevertailuarvoja laskettaessa. Tällainen poissulkeminen on näin ollen ristiriidassa direktiivin 2003/87 tavoitteiden ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.

163 Tämä on myös yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista. Ensinnäkin laitoksia, jotka ovat tehneet pyöristämisen päästöraporteissaan, näet kohdellaan epäedullisemmin kuin niitä laitoksia, jotka eivät ole tehneet tätä pyöristämistä. Toiseksi laitoksia, joilla on ollut fossiilisia hiilidioksidipäästöjä kaudella 2014–2018, kohdellaan epäedullisemmin kuin niitä laitoksia, joilla on ollut fossiilisia hiilidioksidipäästöjä vuosina 2019 ja 2020. Kolmanneksi laitoksia, joiden fossiiliset hiilidioksidipäästöt ovat alle 0,5 tonnia, kohdellaan epäedullisemmin kuin sellaisia

laitoksia, joiden päästöt ylittävät tämän raja-arvon. Neljänneksi kilpailun kannalta sellaisten laitosten tilanne, joiden päästöistä 100 prosenttia aiheutuu biomassasta, ei eroa niiden laitosten tilanteesta, joiden päästöt ovat osittain tai kokonaan fossiilisia.

164 Komissio, jota parlamentti ja neuvosto tukevat, kiistää kantajan väitteet.

165 Viidennen kanneperusteen tarkastelusta seuraa, että tulkinta, jonka komissio on tehnyt direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan osalta riidanalaisessa päätöksessä, ei ole tämän direktiivin säännösten ja tavoitteiden eikä yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vastainen. Kantaja väittää kuitenkin kuudennen kanneperusteen yhteydessä, että vaikka näin olisi, laitosten, jotka käyttävät yksinomaan biomassaa, sulkeminen päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle on sinänsä näiden periaatteiden ja säännösten vastaista.

166 On huomattava tältä osin aluksi, että kantajan esittämän lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottamista ei ole riitautettu eikä siitä vaikuttaisi olevan epäilystä. On nimittäin epävarmaa, että kantajan vaatimus kyseisen muutoksen, joka toteutettiin direktiivillä 2009/29, kumoamisesta olisi otettu tutkittavaksi, ja on riidatonta, että komissio on katsonut riidanalaisessa päätöksessä nimenomaan direktiivin 2003/87 liitteessä I olevan 1 kohdan soveltamisen nojalla, että kantaja oli poistettava kansallisesta toimenpiteestä.

167 Koska kantaja kuitenkin esittää samat väitteet, jotka on esitetty viidennen kanneperusteen toisen osan tueksi, on riittävää muistuttaa, että nämä väitteet on hylätty edellä 120–122 kohdassa.

168 Alalla, jolla unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, ainoastaan näiden periaatteiden ilmeinen rikkominen voisi lisäksi osoittaa riidanalaisessa säännöksessä säädetyn poissulkemisen lainvastaisuuden.

169 On kuitenkin kiistatonta, että nykyinen järjestelmä, sellaisena kuin se on määritelty, johtaa siihen, että kantajalle aiheutuu kielteisiä seuraamuksia siitä, että se on vähentänyt fossiilisten hiilidioksidipäästöjensä määrän lähes nollaan. Yhtäältä kantaja toteaa – ilman, että tätä olisi vakavasti kiistetty – että sen siirtyminen biomassaan on edellyttänyt erittäin kalliita investointeja, joille se ei enää saa mitään vastiketta. Toisaalta asianosaisten istunnossa esittämistä lausunnoista ilmenee, että komission kanta, jonka mukaan kantajaa ei voitaisi, edes siinä tapauksessa, että se päättäisi aloittaa uudelleen fossiilisten polttoaineiden käytön, pitää ”uutena markkinoille tulijana”, johtaa siihen, ettei kantajalla ole mitään mahdollisuuksia saada jälleen maksutta jaettavia päästöoikeuksia.

170 Kuten edellä 122 kohdassa on todettu, tällaisia vaikutuksia liittyy kuitenkin kaikkiin järjestelmiin, joissa säädetään sisällyttämistä ja poissulkemista koskevista raja-arvoista. Käsiteltävässä asiassa direktiivin 2003/87 liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädetystä poissulkemisesta seuraa, että laitokset, jotka ovat kokonaisuudessaan valinneet tuotantoprosessin, jossa käytetään uusiutuvia energialähteitä, vapautetaan päästökauppajärjestelmään liittyvistä velvollisuuksista, ja että laitoksia, jotka eivät ole käyttäneet täysimääräisesti tätä mahdollisuutta, kannustetaan korvaamaan fossiiliset polttoaineet biomassalla. On lisäksi huomattava tältä osin, että kantajan väite, jonka mukaan sen pitäisi jälleen saada maksutta jaettavia päästöoikeuksia, jos se palaisi fossiilisten polttoaineiden käyttöön, olisi suoraan ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

171 Huolimatta kielteisistä vaikutuksista, joita tästä aiheutuu kantajalle, laitosten, jotka käyttävät yksinomaan biomassaa, poissulkeminen ja laitosten, joiden fossiiliset hiilidioksidipäästöt ovat alle 0,5 tonnia viiteajanjaksolla, rinnastaminen näihin laitoksiin ei näin ollen voi merkitä, että unionin lainsäätäjä olisi ilmeisesti rikkonut suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatetta.

172 Kantaja vetoaa lopuksi komission parlamentille ja neuvostolle tekemään lainsäädäntöehdotukseen, jossa fossiilisille hiilidioksidipäästöille asetetaan 5 prosentin raja-arvo, jonka alittuessa laitosten katsotaan käyttävän yksinomaan biomassaa. Kantajan mukaan se, että lainsäätäjä tahtoi muuttaa tätä järjestelmää, osoittaa sen epätäydellisyyden. Tällaiset lainsäädännön tarkistusta koskevat huomautukset eivät voi kuitenkaan johtaa siihen, että voimassa olevia sääntöjä pidettäisiin lainvastaisina ja että ne jätettäisiin siten soveltamatta.

173 Tästä seuraa, että kantajan esittämä lainvastaisuusväite on hylättävä, ja kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

174 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Tämän työjärjestyksen 135 artiklan 1 kohdan mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi kuitenkin kohtuuden niin vaatiessa päättää, että hävinnyt asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan mutta tämä velvoitetaan korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut vain osittain tai että tätä ei lainkaan velvoiteta korvaamaan oikeudenkäyntikuluja.

175 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan säännökset, joiden mukaan toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ovat esteenä sille, että neuvoston vaatimus, jonka mukaan kantaja velvoitettaisiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut, voitaisiin hyväksyä.

176 Lisäksi käsiteltävän asian olosuhteissa, erityisesti edellä 78 ja 79 kohdassa esitetyt virheet huomioon ottaen, on määrättävä, että kukin osapuoli vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Kukin osapuoli vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Marcoulli Frimodt Nielsen Norkus

Julistettiin Luxemburgissa 26 päivänä heinäkuuta 2023.

Allekirjoitukset