Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

26 päivänä syyskuuta 2014*

Ympäristö — Direktiivi 2003/87/EY — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä — Siirtymäsäännökset, jotka koskevat päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa vuodesta 2013 alkaen — Päätös 2011/278/EU — Saksan kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet — Kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke — Ammatillinen vapaus ja elinkeinovapaus — Omaisuudensuoja — Oikeasuhteisuus

Asiassa T-614/13,

**Romonta GmbH**, kotipaikka Seegebiet Mansfelder Land (Saksa), edustajinaan asianajajat I. Zenke, M.-Y. Vollmer, C. Telschow ja A. Schulze,

kantajana,

vastaan

**Euroopan komissio**, asiamiehinään E. White, C. Hermes ja K. Herrmann,

vastaajana,

jossa vaaditaan kumoamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 3 kohdan mukaisista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta siirtymäaikana 5.9.2013 annettu komission päätös 2013/448/EU (EUVL L 240, s. 27) siltä osin kuin tämän päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa kieltäydytään myöntämästä kantajalle kolmannella päästökauppakaudella 2013–2020 lisäpäästöoikeuksia, joita on haettu 21.7.2011 annetun Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzin (kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta annettu Saksan laki) 9 §:n 5 momentissa säädetyn kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Dittrich (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J. Schwarcz ja V. Tomljenović,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Plingers,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.5.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

**tuomion**

## Asian tausta

1 Kantaja Romonta GmbH on Saksassa sijaitseva yritys, joka on ainoa ruskohiilivahan valmistaja Euroopassa. Kantaja uuttaa bitumia ruskohiilestä, jossa on erityisen korkea bitumipitoisuus, jalostaakseen ja myydäkseen sitä ruskohiilivahan muodossa. Kantaja käyttää ruskohiilen jäämiä tehokkaassa yhteistuotantolaitoksessa, ja tästä syntyvää lämpöä käytetään kantajan teollisessa prosessissa. Kantaja myy yhteistuotantolaitoksessaan sivutuotteena tuotettua sähköä. Kantaja on 1.1.2005 lähtien ollut Euroopan unionin kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän piirissä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32) nojalla, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY (EUVL L 140, s. 63, jäljempänä direktiivi 2003/87). Direktiivin 2003/87 1 artiklan mukaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä on perustettu kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi unionissa.

2 Direktiivin 2003/87 9 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään tätä varten, että vuodesta 2013 alkaen vuosittain myönnettävien päästöoikeuksien koko unionin lukumäärää vähennetään lineaarisesti kauden 2008–2012 puolivälistä alkaen. Saman artiklan toisen kohdan mukaan Euroopan komission oli julkaistava vuoden 2013 päästöoikeuksien koko unionin absoluuttinen lukumäärä. Tässä yhteydessä komissio hyväksyi unionin päästökauppajärjestelmässä koko yhteisölle vuotta 2013 varten myönnettävien päästöoikeuksien lukumäärästä 9.7.2010 annetun päätöksen 2010/384/EU (EUVL L 175, s. 36), joka kumottiin tämän määrän mukauttamisesta 22.10.2010 annetulla komission päätöksellä 2010/634/EU (EUVL L 279, s. 34). Kyseinen kokonaismäärä jaetaan direktiivin 2003/87 10, 10 a ja 10 c artiklassa tarkoitettujen sääntöjen mukaisesti. Näin ollen osa päästöoikeuksista jaetaan maksutta kyseisen direktiivin 10 a ja 10 c artiklan perusteella. Jäsenvaltioiden on kyseisen direktiivin 10 artiklan mukaan vuodesta 2013 huutokaupattava kaikki päästöoikeudet, joita ei myönnetä maksutta direktiivin 2003/87 10 a ja 10 c artiklan mukaisesti.

3 Direktiivin 2003/87 10 a artiklan perusteella maksutta jaettavien päästöoikeuksien osalta komission oli hyväksyttävä päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakamista koskevia unionin laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä. Tässä yhteydessä komission oli muun muassa määritettävä ennalta asetettavia vertailuarvoja yksittäiselle toimialalle tai toimialan osalle ja otettava lähtökohdaksi unionin tietyn toimialan tai toimialan osan tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräinen tehokkuus vuosina 2007–2008. Näiden vertailuarvojen perusteella laskettiin kullekin asianomaiselle laitokselle vuodesta 2013 alkaen maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä.

4 Komissio antoi 27.4.2011 päätöksen 2011/278/EU päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta direktiivin 2003/87 10 a artiklan mukaisesti (EUVL L 130, s. 1). Kyseisessä päätöksessä komissio on vahvistanut mahdollisuuksien mukaan vertailuarvon kullekin tuotteelle, kuten päätöksen 4 perustelukappaleesta ja liitteestä I ilmenee. Päätöksen 12 perustelukappaleen mukaan silloin, kun tuotteen vertailuarvoa ei voitu määrittää, mutta kasvihuonekaasuja, joille voidaan jakaa maksuttomia päästöoikeuksia, kuitenkin syntyy, on kehitetty kolme tarkkailumenetelmää. Näin ollen lämmön vertailuarvoa sovellettiin lämmön kulutuksen prosesseihin, joissa käytettiin mitattavissa olevaa lämmönsiirtäjää. Polttoaineen vertailuarvoa käytetään, kun prosessissa kulutetaan ei-mitattavissa olevaa lämpöä. Prosessipäästöjen tapauksessa päästöoikeudet jaettiin historiallisten päästöjen pohjalta.

5 Päätöksen 2011/278 10 artikla sisältää säännöt, joiden perusteella jäsenvaltioiden on laskettava joka vuosi kullekin alueellaan toimivalle vakiintuneelle laitokselle maksutta vuodesta 2013 alkaen jaettavien päästöoikeuksien määrä. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ensin määritettävä erikseen kullekin laitoksen osalle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen määrä kunkin tuotteen vertailuarvon ja lämmön vertailuarvon, polttoaineen vertailuarvon sekä prosessipäästöjen piiriin kuuluvan laitoksen osan osalta.

6 Direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan ja päätöksen 2011/278 15 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli 30 päivään syyskuuta 2011 mennessä toimitettava komissiolle luettelo niiden alueella sijaitsevista, tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvista laitoksista ja kullekin niiden alueella sijaitsevalle laitokselle maksutta jaettavista määristä, jotka on laskettu kyseisen direktiivin 10 a artiklan 1 kohdassa ja 10 c artiklassa tarkoitettujen sääntöjen mukaisesti. Päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan mukaan komission oli arvioitava kutakin luetteloon sisällytettyä laitosta ja siihen liittyvää maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista kokonaismäärää ja määriteltävä yhtenäinen monialainen korjauskerroin. Tämä määrittely oli välttämätön, sillä maksutta jaettavien päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää oli rajoitettu direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan nojalla. Päätöksen 2011/278 15 artiklan 4 kohdassa todetaan, että ellei komissio hylkää laitoksen mainitsemista luettelossa, mukaan luettuna sille maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista kokonaismäärää, kyseinen jäsenvaltio määrittelee kaudella 2013–2020 vuosittain maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisen vuotuisen määrän. Direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa myöntää maksutta jaettavia päästöoikeuksia laitoksille, joiden merkitsemisen tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun luetteloon komissio on hylännyt.

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

”Jos 10 pykälän perusteella tapahtuva päästöoikeuksien jakaminen aiheuttaa kohtuutonta rasitusta laitoksen toiminnanharjoittajalle ja siihen sidoksissa olevalle yritykselle, jonka on kauppa- ja yhtiöoikeudellisin perustein vastattava omalla pääomallaan toiminnanharjoittajan taloudellisista riskeistä, toimivaltainen viranomainen jakaa toiminnanharjoittajan hakemuksesta tarvittavan määrän lisäpäästöoikeuksia oikeudenmukaisen kompensaation saamiseksi sillä ehdolla, ettei Euroopan komissio kieltäydy jaosta direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 3 kohdan perusteella.”

8 Kantaja pyysi 21.12.2011 päästöoikeuksien kaupan täytäntöönpanosta vastaavaa Saksan viranomaista jakamaan maksutta päästöoikeuksia laitokselleen, jonka tunniste on DE000000000000978, prosessipäästöjä koskevan kriteerin, lämmön vertailuarvon sekä TEHG:n 9 §:n 5 momentissa säädetyn kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella. Tässä yhteydessä kantaja esitti selviytymisensä riippuvan kyseisen lausekkeen nojalla tapahtuvasta lisäpäästöoikeuksien jakamisesta, sillä ilman tällaista jakoa kantaja ajautuisi konkurssiin.

9 Saksan liittotasavalta toimitti 7.5.2012 komissiolle luettelon alueellaan olevista, direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvista laitoksista ja kullekin alueellaan sijaitsevalle laitokselle maksutta jaettavista määristä päätöksen 2011/278 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kyseinen jäsenvaltio laski kantajan laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan määrän soveltaen erityisesti TEHG:n 9 §:n 5 momentissa säädettyä kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta.

10 Komissio antoi 5.9.2013 päätöksen 2013/448/EU direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohdan mukaisista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta siirtymäaikana (EUVL L 240, s. 27; jäljempänä riidanalainen päätös).

11 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdalla, luettuna yhdessä kyseisen päätöksen liitteessä I olevan A kohdan kanssa, komissio hylkäsi kantajan laitoksen sisällyttämisen direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvien laitosten luetteloihin, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti, sekä tälle laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavat vuosittaiset kokonaismäärät.

12 Komissio on katsonut riidanalaisen päätöksen 11 perustelukappaleessa, että päästöoikeuksien jakamisesta maksutta kantajalle TEHG:n 9 §:n 5 momentin perusteella on kieltäydyttävä sillä perusteella, että päätöksessä 2011/278 ei säädetty mukautuksesta, jonka Saksan liittotasavalta haluaisi tehdä kyseisen säännöksen perusteella. Saksan liittotasavalta ei ole osoittanut, että päätöksen 2011/278 mukaisesti kyseiselle laitokselle lasketut päästöoikeuksien jaettavat määrät olisivat selvästi epäasianmukaisia, kun otetaan huomioon tavoite päästöoikeuksien jakamisen täydestä yhdenmukaistamisesta. Suuremman päästöoikeusmäärän osoittaminen ilmaiseksi joillekin laitoksille vääristäisi tai uhkaisi vääristää kilpailua. Lisäksi tällä olisi rajojen yli ulottuvia vaikutuksia, kun otetaan huomioon unionin laajuinen kauppa kaikilla direktiivin 2003/87 kattamilla aloilla. Kun otetaan huomioon periaate laitosten yhdenmukaisesta kohtelusta päästökauppajärjestelmässä, komissio katsoi, että oli syytä vastustaa maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavia määriä, jotka sisältyvät Saksan kansallisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin ja jotka lueteltiin riidanalaisen päätöksen liitteessä I olevassa A kohdassa.

13 Riidanalaisen päätöksen 2 artiklan mukaan komissio ei ole esittänyt vastalauseita direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvien laitosten luetteloista, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti, sekä vastaavista näille laitoksille maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavista vuosittaisista kokonaismääristä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän päätöksen 1 artiklan soveltamista.

14 Riidanalaisen päätöksen 3 artiklassa komissio mukautti direktiivin 2003/87 9 ja 9 a artiklan perusteella määritettyä vuodesta 2013 alkaen myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärää, sellaisena kuin se oli asetettu päätöksessä 2010/634.

15 Lopuksi riidanalaisen päätöksen 4 artiklassa, luettuna yhdessä tämän päätöksen liitteen II kanssa, komissio määritti päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitetun yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen.

## Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

16 Kantaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 26.11.2013 toimittamallaan kannekirjelmällä nyt esillä olevan kanteen.

17 Kantaja pyysi unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon samana päivänä jättämällään erillisellä asiakirjalla, että nyt kyseessä oleva kanne ratkaistaisiin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 a artiklan mukaisessa nopeutetussa menettelyssä. Komissio esitti 10.12.2013 huomautuksensa tästä pyynnöstä.

18 Kantaja esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 27.11.2013 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla välitoimihakemuksen, jossa se vaati unionin yleisen tuomioistuimen presidenttiä lykkäämään riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa siltä osin kuin kyseisellä päätöksellä oli kieltäydytty jakamasta päästöoikeuksia TEHG:n 9 §:n 5 momentin perusteella.

19 Unionin yleinen tuomioistuin (viides jaosto) hyväksyi nopeutettua menettelyä koskevan hakemuksen 17.12.2013 tekemällään päätöksellä.

20 Välitoimihakemus hylättiin 20.1.2014 annetulla määräyksellä Romonta v. komissio (T-614/13 R, EU:T:2014:16), jonka mukaan oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

21 Kirjallinen menettely päätettiin 21.1.2014.

22 Unionin yleinen tuomioistuin (viides jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

23 Unionin yleinen tuomioistuin pyysi työjärjestyksensä 64 artiklan mukaisena prosessinjohtotoimena komissiota vastaamaan suullisessa käsittelyssä erääseen kysymykseen.

24 Osapuolten suulliset lausumat ja niiden unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamat vastaukset kuultiin 14.5.2014 pidetyssä istunnossa.

25 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin kyseisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa kieltäydytään myöntämästä kantajalle kolmannella päästökauppakaudella 2013–2020 lisäpäästöoikeuksia, joita on haettu TEHG:n 9 §:n 5 momentissa säädetyn kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## Oikeudellinen arviointi

27 Esittämättä virallista oikeudenkäyntiväitettä komissio katsoo, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi. Ennen kantajan esittämien kanneperusteiden tutkimista on siis tutkittava, voidaanko kanne ottaa tutkittavaksi.

### *Tutkittavaksi ottaminen*

28 Komissio riitauttaa kantajan asiavaltuuden ja tarkemmin ottaen kiistää sen, että toimi koskee kantajaa suoraan. Komission mukaan päätöksen 2011/278 15 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetään kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä ennen päästöoikeuksien jakamista.

29 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi kyseisen artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

30 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, ettei riidanalaista päätöstä ollut osoitettu kantajalle, eikä kantaja siis ole kyseisen toimen adressaatti. Tässä tilanteessa kantaja voi SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan nostaa mainittua tointa koskevan kumoamiskanteen ainoastaan sillä edellytyksellä, että toimi muun muassa koskee kantajaa suoraan.

31 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaatimus siitä, että toimi koskee luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, edellyttää ensinnäkin, että riidanalaisella toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan, ja toiseksi, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on täysin automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (tuomio 5.5.1998, Dreyfus v. komissio, C-386/96 P, Kok., EU:C:1998:193, 43 kohta; tuomio 29.6.2004, Front national v. parlamentti, C-486/01 P, Kok., EU:C:2004:394, 34 kohta ja tuomio 10.9.2009, komissio v. Ente per le Ville vesuviane ja Ente per le Ville vesuviane v. komissio, C-445/07 P ja C455/07 P, Kok., EU:C:2009:529, 45 kohta).

32 On todettava, että direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa myöntää maksutta jaettavia päästöoikeuksia laitoksille, joiden merkitsemisen tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun laitosten luetteloon komissio on hylännyt. Sillä, että kantajan laitoksen merkitseminen kyseiseen luetteloon ja että tälle laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavat vuosittaiset kokonaismäärät hylätään, on näin ollen välittömiä vaikutuksia kantajan oikeusasemaan, eikä se jätä Saksan liittotasavallalle, jonka tehtävänä on riidanalaisen päätöksen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa. On lisäksi huomattava, että riidanalaisen päätöksen vaikutukset heijastuvat myös TEHG:n 9 §:n 5 momentissa, jonka mukaan kansallinen viranomainen voi jakaa päästöoikeuksia maksutta kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella vain, jos komissio ei kieltäydy siitä direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohdan perusteella (ks. edellä 7 kohta).

33 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa komission perusteluilla. Vaikka on totta, kuten komissio toteaa, että päätöksen 2011/278 15 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetään kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä, kyseinen säännös ei kuitenkaan ole esteenä sille, että riidanalainen päätös koskee kantajaa suoraan.

34 Ensinnäkin päätöksen 2011/278 15 artiklan 4 kohdasta on nimittäin todettava, että siinä säädetään, että ellei komissio hylkää laitoksen mainitsemista direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa laitosten luettelossa, mukaan luettuna sille maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista kokonaismäärää, kyseinen jäsenvaltio määrittelee kaudella 2013–2020 vuosittain maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisen vuotuisen määrän päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan mukaisesti. Tästä viimeksi mainitusta säännöksestä ilmenee, miten kullekin vakiintuneelle laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullinen vuotuinen kokonaismäärä vahvistetaan. Tämä määrä vastaa kullekin laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista kokonaismäärää kerrottuna komission määrittämällä monialaisella korjauskertoimella.

35 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio määritti riidanalaisessa päätöksessä lopullisesti kaikki tekijät, jotka on otettava huomioon, kun Saksan liittotasavalta laskee kantajan laitokselle kaudella 2013–2020 vuosittain maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopulliset vuotuiset määrät. Tässä päätöksessä komissio nimittäin määritti yhtäältä kullekin laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavat vuotuiset kokonaismäärät ja toisaalta monialaisen korjauskertoimen. Saksan liittotasavallalla ei päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan sääntöjen mukaisesti siis ollut ollenkaan harkintavaltaa kyseessä olevalle laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisen vuotuisen kokonaismäärän laskemisessa. Tämä määrä laskettiin ainoastaan riidanalaisen päätöksen perusteella, jossa oli määritetty lopullisesti kaikki merkitykselliset tekijät. Riidanalaisen päätöksen toimeenpano kyseiselle laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisen vuotuisen kokonaismäärän laskemisella oli näin ollen täysin automaattista.

36 Toiseksi päätöksen 2011/278 15 artiklan 5 kohdasta on todettava, että siinä jäsenvaltiot velvoitetaan toimittamaan komissiolle kyseisen päätöksen 10 artiklan 9 kohdan mukaisesti laadittu luettelo kaudella 2013–2020 maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisista vuotuisista määristä sen jälkeen, kun on määritetty lopullinen vuotuinen määrä kaikille niiden alueella toimiville vakiintuneille laitoksille. Tältä osin on riittävää todeta, ettei tällaisesta tiedonantovelvollisuudesta seuraa, että jäsenvaltioille annetaan

harkintavaltaa, ja että se velvoittaa jäsenvaltioita ainoastaan toimittamaan komissiolle niiden kullekin asianomaiselle laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisen vuotuisen kokonaismäärän laskennan tuloksen.

37 Näin ollen riidanalaisen päätöksen on katsottava koskevan kantajaa suoraan. Koska kyseinen päätös lisäksi koskee kantajaa erikseen sillä perusteella, että kyseisellä päätöksellä komissio hylkäsi erikseen kantajan laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavat vuotuiset kokonaismäärät – mitä komissio ei sitä paitsi ole kiistänyt – kantajalla on asiavaltuus.

38 Näin ollen kanne otetaan tutkittavaksi.

*Asiakysymys*

39 Kanteensa tueksi kantaja esittää kolme kanneperustetta, jotka perustuvat ensinnäkin suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen, toiseksi jäsenvaltioiden toimivallan ja toissijaisuusperiaatteen loukkaamiseen sekä kolmanneksi perusoikeuksien loukkaamiseen. Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että ensin on tarpeen tutkia ensimmäinen ja kolmas kanneperuste yhdessä sekä toiseksi toinen kanneperuste.

Ensimmäinen ja kolmas kanneperuste, jotka perustuvat suhteellisuusperiaatteen ja perusoikeuksien loukkaamiseen

40 Kantaja väittää, että komissio loukkasi suhteellisuusperiaatetta ja kantajan perusoikeuksia, kun se kieltäytyi jakamasta päästöoikeuksia maksutta kohtuuttoman rasituksen tapauksissa. Ensisijaisesti kantaja toteaa, ettei komissio noudattanut päätöstä 2011/278 ja että se loukkasi suhteellisuusperiaatetta ja kantajan perusoikeuksia, kun se katsoi, että päätös 2011/278 oli esteenä päästöoikeuksien jakamiselle kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella. Toissijaisesti kantaja väittää, että jos sen ensisijainen perustelu on hylättävä sillä perusteella, ettei päätöksessä 2011/278 nimenomaisesti mainita mahdollisuudesta jakaa lisäpäästöoikeuksia kohtuuttoman rasituksen tapauksessa, on katsottava, että kyseinen päätös on suhteeton ja loukkaa kantajan perusoikeuksia.

– Ensisijainen perustelu, joka koskee päätöksen 2011/278 noudattamatta jättämisestä johtuvaa suhteellisuusperiaatteen ja perusoikeuksien loukkaamista

41 Kantaja väittää, ettei komissio noudattanut päätöstä 2011/278, kun se katsoi, että kyseinen päätös oli esteenä päästöoikeuksien jakamiselle kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella. Komissio loukkasi suhteellisuusperiaatetta ja kantajan perusoikeuksia eli Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15–17 artiklassa määrättyä kantajan ammatillista vapautta ja elinkeinovapautta sekä tämän omaisuudensuojaa, kun se eväsi päästöoikeuksien jakamisen TEHG:n 9 §:n 5 momentin perusteella.

42 Jotta voitaisiin todeta, ettei komissio noudattanut päätöstä 2011/278 ja tämän seurauksena loukkasi suhteellisuusperiaatetta sekä kantajan perusoikeuksia, kun se kieltäytyi jakamasta päästöoikeuksia maksutta kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella, tällaisen jakamisen tulisi olla mahdollista kyseisen, direktiiviin 2003/87 perustuvan päätöksen mukaan, minkä komissio kiistää.

43 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että päästöoikeuksien jakaminen maksutta kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella ei ollut mahdollista direktiiviin 2003/87 perustuvan päätöksen 2011/278 mukaan, sillä sovellettavien oikeussääntöjen mukaan päätöksessä 2011/278 ei mahdollistettu sitä, että komissio sallii päästöoikeuksien jakamisen tällaisen lausekkeen perusteella, eikä komissiolla ollut ollenkaan harkintavaltaa, kuten se on esittänyt.

44 Ensiksi on nimittäin todettava, ettei päätös 2011/278 mahdollista sitä, että komissio sallii päästöoikeuksien jakamisen maksutta TEHG:n 9 §:n 5 momentissa tarkoitetun kaltaisen kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella. Päätöksen 2011/278 10 artikla sisältää nimittäin säännöt, joiden perusteella jäsenvaltioiden on laskettava joka vuosi kullekin alueellaan toimivalle vakiintuneelle laitokselle maksutta vuodesta 2013 alkaen jaettavien päästöoikeuksien määrä. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on laskettava alueellaan toimiville laitoksille maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä päätöksessä 2011/278 määritettyjen vertailuarvojen tai prosessipäästöjen, tiettyjen korotuskertoimien ja kyseisen päätöksen 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti määritetyn monialaisen korjauskertoimen perusteella.

45 Nämä jakosäännöt on selitetty päätöksen 2011/278 perustelukappaleissa. Kuten päätöksen 2011/278 neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, komissio on laatinut mahdollisuuksien mukaan vertailuarvoja tuotteille. Kyseisen päätöksen 12 perustelukappaleen mukaan silloin, kun tuotteen vertailuarvoa ei voitu määrittää, mutta kasvihuonekaasuja, joille voidaan jakaa maksuttomia päästöoikeuksia, kuitenkin syntyy, on kehitetty kolme tarkkailumenetelmää. Näin ollen 12 perustelukappaleesta ilmenee, että lämmön vertailuarvoa sovelletaan lämmön kulutuksen prosesseihin, joissa käytetään mitattavissa olevaa lämmönsiirtäjää. Polttoaineen vertailuarvoa käytetään, kun prosessissa kulutetaan ei-mitattavissa olevaa lämpöä. Prosessipäästöjen tapauksessa päästöoikeudet pitäisi jakaa historiallisten päästöjen pohjalta.

46 Päätöksellä 2011/278 perustettu järjestelmä sisältää siis tyhjentävät säännöt päästöoikeuksien jakamisesta maksutta, jolloin päästöoikeuksien kaikenlainen jakaminen maksutta, joka ei tapahdu näiden sääntöjen mukaisesti, on poissuljettua. Tätä päätelmää tukee se, että vaikka kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen sisällyttämisestä keskusteltiin erään jäsenvaltion aloitteesta päätöksen 2011/278 antamismenettelyn aikana, tällaista lauseketta ei lopulta hyväksytty, kuten komissio totesi istunnossa erääseen unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen antamassaan vastauksessa.

47 Toiseksi on todettava, ettei komissiolla ollut ollenkaan harkintavaltaa, kun se hylkäsi kantajan laitoksen sisällyttämisen direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvien laitosten luetteloihin, jotka on toimitettu komissiolle kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja tälle laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavat vuotuiset kokonaismäärät. Riidanalaisen päätöksen oikeudellisena perustana on nimittäin direktiivin 2003/87 10 a ja 11 artikla. Kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on toimitettava komissiolle luettelo sen alueella sijaitsevista, tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvista laitoksista ja kullekin sen alueella sijaitsevalle laitokselle maksutta jaettavista määristä, jotka on laskettu kyseisen direktiivin 10 a artiklan 1 kohdassa ja 10 c artiklassa tarkoitettujen sääntöjen mukaisesti. Tämän direktiivin 11 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa myöntää maksutta jaettavia päästöoikeuksia laitoksille, joiden merkitsemisen kyseisen artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun luetteloon komissio on hylännyt. Kuten komissio huomauttaa, direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 ja 3 kohdasta seuraa, että komission päätös siitä, kieltäytyykö se merkitsemästä laitosta kyseessä olevaan listaan vai ei, riippuu yksinomaan siitä, onko kyseessä olevan jäsenvaltion laitokselle jakamat päästöoikeudet laskettu kyseisen direktiivin 10 a artiklan 1 kohdassa ja 10 c artiklassa tarkoitettujen sääntöjen mukaisesti. Jos näin ei ole, komission on hylättävä laitosten sisällyttäminen kyseessä olevaan listaan, eikä sillä ole harkintavaltaa.

48 Kolmanneksi kantajan perustelut on hylättävä myös siltä osin kuin se väittää, että voitaisiin katsoa, että kyse on ylivoimaisesta esteestä, mikä mahdollistaa päästöoikeuksien jakamisen maksutta, kun on olemassa vaara siitä, että yritys ajautuu maksukyvyttömäksi eikä pysty täyttämään palautusvelvollisuuttaan riittämättömien varojen vuoksi. Oikeuskäytännön mukaan on tosin niin, että vaikka tästä ei ole annettu erityistä säännöstä, voidaan kuitenkin katsoa, että kyse on ylivoimaisesta esteestä, kun jollain ulkopuolisella syyllä, johon oikeussubjektit vetoavat, on niin vastustamattomia ja väistämättömiä seurauksia, että kyseisten henkilöiden on objektiivisesti arvioiden mahdotonta noudattaa velvollisuuksiaan (tuomio 17.10.2013, Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, C-203/12, Kok., EU:C:2013:664, 31 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio 18.3.1980, Ferriera Valsabbia ym. v. komissio, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78–228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 ja 85/79, Kok.,

EU:C:1980:81, 140 kohta). On kuitenkin niin, että koska kantaja on 1.1.2005 lähtien ollut direktiivissä 2003/87 säädetyn kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän piirissä, pelkästään vaara siitä, että yrityksestä tulee maksukyvytön eikä se pysty täyttämään palautusvelvollisuuttaan riittämättömien varojen vuoksi, ei riitä sen toteamiseen, että kyse on ylivoimaisesta esteestä, joka edellyttää sellaisia epätavallisia ja ennalta arvaamattomia olosuhteita, joihin siihen vetoavan ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seurauksia ei olisi voitu välttää kaikesta noudatetusta huolellisuudesta huolimatta (ks. tuomio 18.7.2013, Eurofit, C-99/12, Kok., EU:C:2013:487, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Näin ollen komissio ei ole jättänyt noudattamatta päätöstä 2011/278, kun se eväsi päästöoikeuksien jakamisen maksutta kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella.

50 Kantajan ensisijaisesti esittämät perustelut on näin ollen hylättävä.

– Toissijainen perustelu, joka koskee suhteellisuusperiaatteen ja perusoikeuksien loukkaamista päätöksellä 2011/278

51 Kantaja väittää, että siltä osin kuin päätöksessä 2011/278 ei sallita päästöoikeuksien jakamista maksutta kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella, kyseinen päätös loukkaa kantajan perusoikeuksia ja suhteellisuusperiaatetta.

52 Näin ollen on tutkittava, onko komissio loukannut kantajan perusoikeuksia ja suhteellisuusperiaatetta, kun se ei säätänyt päätöksellä 2011/278 asetetuissa päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakamista koskevissa säännöissä, että kyseiset päästöoikeudet voitiin jakaa maksutta kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella.

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

54 Perustelujensa tueksi kantaja väittää, ettei päätöksessä 2011/278 kunnioiteta kantajan ammatillista vapautta, elinkeinovapautta ja omaisuudensuojaa, joista määrätään perusoikeuskirjan 15–17 artiklassa, eikä noudateta suhteellisuusperiaatetta, kun siinä ei säädetä kohtuullista rasitusta koskevasta lausekkeesta.

55 SEU 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään perusoikeuskirjassa, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.

56 Perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jokaisella on oikeus tehdä työtä ja harjoittaa vapaasti valitsemaansa tai hyväksymäänsä ammattia. Perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Mainitulla 16 artiklalla annettu suoja käsittää samaan artiklaan liittyvien selitysten – jotka on SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan otettava huomioon perusoikeuskirjaa tulkittaessa – perusteella vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa, sopimusvapauden ja vapaan kilpailun (tuomio 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, Kok., EU:C:2013:28, 42 kohta).

57 Perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä. Kyseisellä artiklalla annettu suoja ulottuu varallisuusarvoisiin oikeuksiin, joista voidaan oikeusjärjestyksen perusteella johtaa saavutettu oikeusasema, joka mahdollistaa sen, että oikeuksien haltija käyttää niitä hyödykseen (tuomio Sky Österreich, EU:C:2013:28, 34 kohta).

58 On todettava, että koska päätöksestä 2011/278 puuttuu kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke, komission oli evättävä päästöoikeuksien jakaminen maksutta kantajalle, koska se ylitti kyseisessä päätöksessä säädetyt jakosäännöt. Koska tällaisen lausekkeen tarkoituksena on, että kyseessä oleva laitos selviytyy kohtaamastaan kohtuuttomasta rasituksesta, joka uhkaa sen olemassaoloa, sillä, ettei lauseketta ole, puututaan kantajan ammatilliseen vapauteen ja elinkeinovapauteen sekä omaisuudensuojaan.

59 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että ammatin harjoittamisen vapaus ei ole ehdoton, kuten ei myöskään omaisuudensuoja, vaan niitä on arvioitava sen tehtävän perusteella, joka niillä on yhteiskunnassa. Siten näiden vapauksien käytölle ja omaisuudensuojalle voidaan asettaa rajoituksia, kunhan kyseiset rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia unionin tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näiden oikeuksien keskeistä sisältöä (tuomio 14.5.1974, Nold v. komissio, 4/73, Kok., EU:C:1974:51, 14 kohta; ks. myös tuomio 21.2.1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, C-143/88 ja C-92/89, Kok., EU:C:1991:65, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 6.9.2012, Deutsches Weintor, C-544/10, Kok., EU:C:2012:526, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Sky Österreich, EU:C:2013:28, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

60 Edellä tarkoitetuista yleisen edun mukaisista tavoitteista on todettava, että niin ikään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ympäristönsuojelu sisältyy näihin tavoitteisiin (ks. tuomio 9.3.2010, ERG ym., C-379/08 ja C-380/08, Kok., EU:C:2010:127, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 On todettava, että se, että päätöksestä 2011/278 puuttuu kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke, ei vaikuta ammatillisen vapauden ja elinkeinovapauden eikä omaisuudensuojan keskeiseen sisältöön. Tällaisen lausekkeen puuttuminen ei nimittäin estä päästöoikeuksien kaupan järjestelmän piirissä

olevien laitosten toiminnanharjoittajien ammatin tai elinkeinon harjoittamista sinänsä eikä riistä niiden omaisuutta. Kyseessä oleville laitoksille tällaisen lausekkeen puuttumisesta aiheutuvat kustannukset liittyvät velvollisuuteen ostaa puuttuvat päästöoikeudet huutokaupasta, mitä koskeva sääntö on otettu käyttöön direktiivillä 2009/29.

62 Todetun kantajan ammatilliseen vapauteen ja elinkeinovapauteen sekä omaisuudensuojaan puuttumisen oikeasuhteisuudesta on vakiintuneen oikeuskäytännön pohjalta muistutettava, että unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimilla ei saada ylittää rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. tuomio 8.7.2010, Afton Chemical, C-343/09, Kok., EU:C:2010:419, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Edellä 62 kohdassa mainittujen edellytysten tuomioistuinvalvonnasta on todettava, että komissiolle on myönnettävä laaja harkintavalta nyt esillä olevan kaltaisella alalla, jolla sen on tehtävä poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia valintoja ja jolla sen tehtäviin kuuluu sellaisten monitahoisten arviointien tekeminen, jotka liittyvät yleiseen tavoitteeseen vähentää kasvihuonekaasupäästöjä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmällä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti (direktiivin 2003/87 1 artiklan ensimmäinen kohta ja 5 perustelukappale). Tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielinten tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen (ks. vastaavasti tuomio 12.12.2006, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, Kok., EU:C:2006:772, 145 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 7.3.2013, Puola v. komissio, T-370/11, Kok., EU:T:2013:113, 65 kohta oikeuskäyntäntöviittauksineen).

64 Kantaja kiistää päätöksen 2011/278 soveltuvuuden ja väittää, että päätös on ilmeisen suhteeton sanan suppeassa merkityksessä.

65 Ensinnäkin päätöksen 2011/278 soveltuvuudesta kantaja esittää, ettei kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen puuttuminen hyödytä ilmastonsuojelua. Yhtäältä kantajan mukaan kaikki päästöoikeuksien määrän lisäykset yksittäistapauksessa johtavat monialaisen korjauskertoimen korottamiseen, minkä tarkoituksena on taata maksutta jaettavien päästöoikeuksien vahvistetun määrän noudattaminen koko unionissa. Toisaalta kantajan laitoksen katoaminen ei johtaisi päästöjen absoluuttiseen vähenemiseen, sillä tuotteiden kysyntä ei lakkaisi ja unionin ulkopuolelle sijoittautuneet kilpailijat vastaisivat siihen, mikä ei synnyttäisi vähempää päästöjä.

66 Tältä osin on syytä todeta, että direktiivin 2003/87, ennen sen muuttamista direktiivillä 2009/29, tärkeimpänä tavoitteena oli ilmoitettu olevan saada aikaan huomattavia vähennyksiä kasvihuonekaasupäästöissä unionilla ja sen jäsenvaltioilla olevien, ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti 25.4.2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2002/358/EY (EYVL L 130, s. 1) hyväksytyn Kioton pöytäkirjan mukaisten sitoumusten täyttämiseksi (tuomio 29.3.2012, komissio v. Puola, C-504/09 P, Kok., EU:C:2012:178, 77 kohta ja tuomio komissio v. Viro, C-505/09 P, Kok., EU:C:2012:179, 79 kohta). Direktiivin 2003/87 neljännen perustelukappaleen mukaan Kioton pöytäkirja velvoitti unionin ja sen jäsenvaltiot vähentämään ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen kokonaismäärää vuosien 2008 ja 2012 välisenä kautena kahdeksalla prosentilla vuoden 1990 tasoon verrattuna (tuomio Puola v. komissio, EU:T:2013:113, 67 kohta).

67 Direktiivin 2003/87 1 artiklan toisesta kohdasta ja kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee, että sen jälkeen, kun direktiiviä 2003/87 muutettiin direktiivillä 2009/29, siinä säädetään kasvihuonekaasujen päästövähennysten lisäämisestä siten, että voidaan auttaa saavuttamaan vähennysten tasot, joita

pidetään tieteellisesti välttämättöminä vaarallisen ilmastonmuutoksen välttämiseksi. Kuten näistä säännöksistä ja direktiivin 2009/29 3, 5, 6 ja 13 perustelukappaleesta ilmenee, sen jälkeen, kun direktiiviä 2003/87 muutettiin direktiivillä 2009/29, sen ensisijaisena tavoitteena on vähentää unionin kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2020 mennessä vähintään 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta (tuomio Puola v. komissio, EU:T:2013:113, 68 kohta).

68 Tämä tavoite on saavutettava tiettyjä alatavoitteita noudattaen ja tiettyjen toimenpiteiden avulla. Tämän osalta pääasiallisena keinona on kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä, kuten direktiivin 2003/87 1 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja sen toisesta perustelukappaleesta ilmenee. Kyseisen direktiivin 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa todetaankin, että järjestelmä kannustaa vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti. Muut alatavoitteet, joita järjestelmän on noudatettava, ovat talouden kehityksen ja työllisyyden turvaaminen sekä sisämarkkinoiden ja kilpailun edellytysten häiriötön toiminta, kuten saman direktiivin viidennessä ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan (tuomio komissio v. Puola, EU:C:2012:178, 77 kohta; tuomio komissio v. Viro, EU:C:2012:179, 79 kohta ja tuomio Puola v. komissio, EU:T:2013:113, 69 kohta).

69 Ensinnäkin direktiivin 2003/87 tärkeimmästä tavoitteesta, eli kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä unionissa, ei voida väittää, että päätöksen 2011/278 jakosäännöt ovat ilmeisen soveltumattomia tämän tavoitteen saavuttamiseksi siksi, että niistä puuttuu kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke. Päätöksessä 2011/278 säädetyillä päästöoikeuksien jakamiseen liittyvillä tuotteiden, lämmön ja polttoaineen vertailuarvoihin sekä prosessipäästöihin pohjautuvilla laskentasäännöillä pyritään nimittäin siihen, että kolmannella päästökauppakaudella eli 2013 alkaen maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä vähenee toisella päästökauppakaudella eli kaudella 2008–2012 maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrään verrattuna. Nämä toimenpiteet kuuluvat direktiivin 2003/87 10 a artiklassa säädettyihin maksutta tapahtuvaa päästöoikeuksien jakamista koskeviin siirtymäsäännöksiin ja niillä pyritään – kuten kyseisen säännöksen 1 kohdan kolmannesta alakohdasta ilmenee – varmistamaan, että oikeudet jaetaan tavalla, joka tarjoaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisiin tekniikkoihin liittyviä kannustimia, ja ettei jaolla kannusteta päästöjen lisäämiseen.

70 Tätä päätelmää ei kyseenalaista se, että jos lisäpäästöoikeuksien jakaminen maksutta kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella sallittaisiin, direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettu maksutta jaettavien päästöoikeuksien vuotuinen enimmäismäärä ei kasvaisi yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen välttämättömän soveltamisen seurauksena, sillä se johtaisi maksutta jaettavien päästöoikeuksien alkuperäisten määrien vähentymiseen yhdenmukaisesti kaikilla asianomaisilla toimialoilla ja toimialojen osilla. On nimittäin niin, kuten komissio toteaa, että jos kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke olisi olemassa, laitosten toiminnanharjoittajilla voisi olla vähemmän kannustimia vähentää päästöjään taloudellisten tai teknisten mukautustoimenpiteiden avulla, sillä ne voisivat hakea maksutta jaettavien lisäpäästöoikeuksien myöntämistä laitoksilleen kohtuuttoman rasituksen tapauksissa.

71 Kantajan perustelusta, jonka mukaan sen laitoksen katoaminen ei johtaisi päästöjen absoluuttiseen vähenemiseen, sillä tuotteiden kysyntä ei lakkaisi ja unionin ulkopuolelle sijoittautuneet kilpailijat vastaisivat siihen, mikä ei synnyttäisi vähempää päästöjä, on todettava yhtäältä, että direktiivin 2003/87 tärkeimpänä tarkoituksena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä unionissa. Toisaalta on todettava, että yleisille jakosäännöille on ominaista se, että niillä on suurempi vaikutus tiettyihin laitoksiin kuin toisiin (tuomio Puola v. komissio, EU:T:2013:113, 85 kohta). Lisäksi direktiivin 2003/87 10 a artiklan 12 kohta sisältää erityissäännön päästöoikeuksien jakamisesta maksutta sellaisilla toimialoilla tai toimialan osilla toimiville laitoksille, joihin kohdistuu huomattava ”hiilivuodon” riski eli vaara unioniin sijoittautuneiden, kovalle kansainväliselle kilpailulle alttiilla aloilla toimivien yritysten toimintojen siirtymisestä sellaisiin kolmansiin maihin, joissa kasvihuonepäästöjä koskevat vaatimukset ovat lievempiä. Tämä erityissääntö vähentää riskiä siitä, että päästöt pelkästään siirtyvät.

72 Toiseksi direktiivin 2003/87 alatavoitteiden eli talouden kehityksen ja työllisyyden turvaamisen osalta on totta, että unionin yleinen tuomioistuin on jo todennut, että kasvihuonekaasujen vähentämistavoite unionin ja jäsenvaltioiden Kioton pöytäkirjan yhteydessä tekemien sitoumusten mukaisesti on toteutettava, jos mahdollista, eurooppalaisen talouden tarpeita noudattaen (tuomio 23.11.2005, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, T-178/05, Kok., EU:T:2005:412, 60 kohta). On kuitenkin huomioitava, että päästöoikeuksien jakaminen kolmannesta päästökauppakaudesta lähtien perustuu, kuten direktiivin 2009/29 15 perustelukappaleessa todetaan, niiden huutokauppaamisen periaatteeseen, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivin 2003/87 10 artiklassa (tuomio Puola v. komissio, EU:T:2013:113, 72 kohta). Koska tästä periaatteesta on tehty poikkeuksia niiden mahdollisten kielteisten vaikutusten lieventämiseksi, joita päästöoikeuksien kaupan järjestelmällä on kyseisiin alatavoitteisiin, eli direktiivin 2003/87 10 a artiklassa säädettyihin päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakamista siirtymäkautena koskevat siirtymäsäännökset, kyseisen artiklan 6 kohdassa säädettyjen taloudellisten toimenpiteiden mahdollisuus ja mainitun artiklan 12 kohdassa säädetyt sellaisilla toimialoilla sovellettavat erityissäännöt, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille, ei voida väittää, että päätöksessä 2011/278 säädetyt jakosäännöt ovat ilmeisen soveltumattomia näihin alatavoitteisiin nähden.

73 Näin ollen kantaja ei ole esittänyt seikkoja, joiden nojalla olisi mahdollista katsoa, että päätös 2011/278 oli tavoiteltaviin päämääriin nähden ilmeisen soveltumaton siksi, että siitä puuttuu kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke.

74 Toiseksi päätöksen 2011/278 oikeasuhteisuudesta sanan suppeassa merkityksessä – siltä osin kuin kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke puuttuu – on muistutettava, että kyseisen periaatteen mukaan päätöksellä 2011/278 ei – kun halutut päämäärät otetaan huomioon – saada aiheuttaa suhteetonta haittaa, vaikka se olisikin tarpeellinen legitiimisti tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi ja siihen soveltuva (ks. vastaavasti tuomio Puola v. komissio, EU:T:2013:113, 89 kohta).

75 Näin ollen on tutkittava, onko se, että päätöksestä 2011/278 puuttuu kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke, omiaan aiheuttamaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmän piiriin kuuluville laitosten toiminnanharjoittajille suhteetonta haittaa järjestelmän perustamisella tavoiteltuihin päämääriin nähden siten, että tämä päätös olisi ilmeisen suhteeton sanan suppeassa merkityksessä.

76 Tältä osin on todettava, että komission oli päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakamista koskevia unionin laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti hyväksyessään saatettava tasapainoon yhtäältä päästöoikeuksien kaupan järjestelmän piiriin kuuluvien laitosten toiminnanharjoittajien perusoikeudet ja toisaalta perusoikeuskirjan 37 artiklassa, SEU 3 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, SEUT 11 artiklassa ja SEUT 191 artiklassa määrätty ympäristönsuojelu.

77 Kun kyse on useammasta unionin oikeusjärjestyksessä suojatusta perusoikeudesta ja -vapaudesta, unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen mahdollisen suhteettomuuden arviointi on tehtävä pyrkimällä näiden eri perusoikeuksien ja -vapauksien suojaan liittyvien vaatimusten välttämättömään yhteensovittamiseen sekä oikeaan tasapainoon niiden välillä (ks. tuomio Sky Österreich, EU:C:2013:28, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. myös vastaavasti tuomio 12.6.2003, Schmidberger, C-112/00, Kok., EU:C:2003:333, 77 ja 81 kohta).

78 Kantaja väittää, ettei komissio ole arvioinut asianmukaisesti eikä saattanut tasapainoon ilmastonsuojelua ja kantajan taloudellista vararikkoa. Komissio oli katsonut, että kantajan asettaminen konkurssiin oli myönteinen toimenpide ilmastonsuojelun parantamiseksi. Kantajan mukaan komissio on jättänyt huomiotta sen, ettei ilmastonsuojelun parantamista varmistettu nyt käsiteltävässä asiassa, koska oli olemassa riski päästöjen siirtymisestä unionin ulkopuolelle. Lisäksi komissio ei ottanut

huomioon niitä vakavia seurauksia, joita kantajan toiminnan lakkaamisesta aiheutuisi kantajalle, tämän työntekijöille ja tämän asiakkaille. Kantajan mukaan komissio katsoi virheellisesti, että ilmastonsuojelu menee useiden työpaikkojen säilyttämisen edelle.

79 On todettava, ettei kantaja ole esittänyt sellaisia seikkoja, joiden nojalla olisi mahdollista katsoa, että päätös 2011/278 oli ilmeisen suhteeton sanan suppeassa merkityksessä, koska siitä puuttuu kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke.

80 Ensinnäkin on nimittäin todettava, toisin kuin komissio väittää, että kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen käyttöönotto ei ole ristiriidassa direktiivin 2003/87 tavoitteiden kanssa silloin, kun tärkein tavoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjä unionissa on saavutettava useita alatavoitteita noudattaen ja tiettyjen toimenpiteiden avulla (ks. edellä 68 kohta). Kyseisen direktiivin 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä perustetaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti. Kuten direktiivin viidennessä perustelukappaleessa on todettu, yksi muista alatavoitteista, joita järjestelmän on noudatettava, on talouden kehityksen ja työllisyyden turvaaminen. Kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella tapahtuvalla päästöoikeuksien jakamisella maksutta juuri pyrittäisiin välttämään kyseessä oleville laitoksille aiheutuva tällainen rasitus ja se olisi siten suotuisaa talouden kehityksen ja työllisyyden turvaamisen kannalta.

81 Tällaisen lausekkeen käyttöönottoa on kuitenkin vaikea sovittaa yhteen ympäristön alalle tarkoitetun SEUT 191 artiklan 2 kohdassa määrätyn saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa. Kyseisen periaatteen mukaisesti nimittäin päästöoikeuksien kaupan järjestelmän tavoitteena on vahvistaa kasvihuonekaasupäästöjen hinta ja jättää toimijoiden valittavaksi, maksavatko ne tämän hinnan vai vähentävätkö ne päästöjään (tuomio Puola v. komissio, EU:T:2013:113, 90 kohta). Saastuttaja maksaa -periaatteella pyritään siis lähinnä vastuullistamaan kutakin asianomaista laitosta yrityskohtaisesti. Kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen käyttöönotto johtaisi kuitenkin lisäpäästöoikeuksien jakamiseen maksutta tietyille laitoksille ja tämäntyyppisten päästöoikeuksien saman määrän vähentymiseen yhdenmukaisesti kaikilla asianomaisilla toimialoilla ja toimialojen osilla toimivilta laitoksilta yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen välttämättömän soveltamisen seurauksena, sillä direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettu päästöoikeuksien vuotuinen enimmäismäärä ei voi kasvaa. Kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella asianomaisille laitoksille maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrien lisääntymisestä saattaisi siis seurata, että tämäntyyppisiä päästöoikeuksia olisi vähemmän muille laitoksille (ks. vastaavasti tuomio Puola v. komissio, EU:T:2013:113, 83 kohta). Tämä voisi olla mahdollista, jos päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakamista päästöoikeuksien kaupan järjestelmän mukaisesti ohjaisi yhteisvastuuperiaate, kuten EHTY 58 artiklan nojalla perustetun päästöoikeuksien kaupan järjestelmän tapauksessa terästeollisuuden ollessa ilmeisessä kriisissä, jotta seuraukset, joita tuotannon mukauttamisella on pienentyneisiin myyntimahdollisuuksiin, jakautuvat oikeudenmukaisesti koko teollisuuden kesken (tuomio 29.9.1987, Fabrique de fer de Charleroi ja Dillinger Hüttenwerke v. komissio, 351/85 ja 360/85, Kok., EU:C:1987:392, 13–16 kohta). Päästöoikeuksien kaupan järjestelmän perustaminen kuuluu kuitenkin ympäristön alaan, johon sovelletaan saastuttaja maksaa -periaatetta.

82 Toiseksi on tärkeää todeta, että direktiivillä 2009/29 säädetyillä, vuodesta 2013 alkavaa päästökauppakautta koskevilla säännöillä on muutettu perusteellisesti päästöoikeuksien jakomenetelmiä yhdenmukaistetun päästökauppajärjestelmän käyttöön ottamiseksi – ensimmäisellä ja toisella päästökauppakaudella eli vuosien 2005–2007 ja 2008–2012 välisinä kausina hankitut kokemukset huomioiden – jotta päästökaupan edut voitaisiin hyödyntää paremmin, häiriöt sisämarkkinoilla voitaisiin välttää ja päästökauppajärjestelmien yhteenliittämistä voitaisiin helpottaa, kuten direktiivin 2009/29 8 perustelukappaleessa todetaan (tuomio Puola v. komissio, EU:T:2013:113, 53 kohta). Lisäksi direktiivin 2003/87 1 artiklan toisesta kohdasta ja kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivissä 2003/87, sen jälkeen, kun sitä muutettiin direktiivillä 2009/29, kasvihuonekaasujen päästövähennysten lisäämisestä säädetään siten, että voidaan auttaa saavuttamaan vähennysten tasot, joita pidetään tieteellisesti välttämättöminä vaarallisen ilmastonmuutoksen

välttämiseksi (tuomio Puola v. komissio, EU:T:2013:113, 68 kohta). Kolmannen päästökauppakauden osalta direktiivin 2003/87 9 artiklassa säädetään, että vuodesta 2013 alkaen vuosittain myönnettävien päästöoikeuksien koko unionin määrää vähennetään lineaarisesti kauden 2008–2012 puolivälistä alkaen. Direktiivin 2003/87 10 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 2009/29 15 perustelukappaleen mukaan vuodesta 2013 alkaen päästöoikeuksien jaon perusperiaatteena olisi oltava niiden huutokauppaaminen. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdan mukaan päästöoikeuksia ei lähtökohtaisesti enää jaeta maksutta sähköntuottajille. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohdan toisen virkkeen mukaan vuoden 2013 jälkeen maksutta jaettavaa määrää on vähennettävä vuosittain samansuuruisilla määrillä siten, että maksutta jaetaan 30 prosenttia vuonna 2020, jotta maksutta jakaminen pystytään lopettamaan kokonaan vuoteen 2027 mennessä.

83 Niiden seurausten lieventämiseksi, joita päästöoikeuksien kaupan järjestelmällä on kyseisiin toimialoihin ja toimialojen osiin, unionin lainsäätäjä on asettanut direktiivin 2003/87 10 a artiklassa siirtymäsäännöksiä, joilla pyritään kunnioittamaan perusoikeuksia ja noudattamaan erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita, kuten direktiivin 2009/29 50 perustelukappaleesta ilmenee. Näin ollen unionin lainsäätäjä on ottanut käyttöön siirtymäjärjestelmän, joka koskee päästöoikeuksien myöntämistä maksutta muilla toimialoilla kuin sähköntuotannon alalla, jolla direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdan mukaan päästöoikeuksia ei lainkaan jaeta maksutta. Direktiivin 2009/29 19 perustelukappaleen mukaan kyseisellä toimialalla on lainsäätäjän mukaan mahdollisuus siirtää kasvavat hiilidioksidikustannukset hintoihin.

84 Lisäksi lainsäätäjä on asettanut erityissääntöjä tietyille toimialoille, jotta talouden kehitykselle ja työllisyydelle koituu mahdollisimman vähän haittaa, kuten direktiivin 2003/87 viidennestä perustelukappaleesta ilmenee.

85 Yhtäältä direktiivin 2003/87 10 a artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön taloudellisia toimenpiteitä sellaisten toimialojen tai toimialojen osien hyväksi, joihin todennäköisesti kohdistuu huomattava hiilivuodon riski, joka johtuu kasvihuonekaasupäästöihin liittyvien kustannusten siirtymisestä sähkön hintoihin, näiden kustannusten kompensoimiseksi silloin, kun tämä on tällä alalla sovellettavien ja hyväksyttävien valtion tukea koskevien sääntöjen mukaista. Tältä osin komissio antoi suuntaviivat tietyistä päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä vuoden 2012 jälkeen (EUVL 2012, C 158, s. 4). Komissio hyväksyi myös valtiontukia sellaisten saksalaisten yritysten hyväksi, joihin kohdistuu huomattava hiilivuodon riski, joka johtuu kasvihuonekaasupäästöihin liittyvien kustannusten siirtymisestä sähkön hintoihin (EUVL 2013, C 353, s. 2).

86 Toisaalta lainsäätäjä on säätänyt direktiivin 2003/87 10 a artiklan 12 kohdassa erityissäännön päästöoikeuksien jakamisesta maksutta sellaisilla toimialoilla tai toimialojen osilla toimiville laitoksille, joihin kohdistuu huomattava hiilivuodon riski. Tämän säännön mukaan kyseisille laitoksille on jaettava vuonna 2013 ja jokaisena sitä seuraavana vuonna vuoteen 2020 asti 1 kohdan mukaisesti maksutta päästöoikeuksia 100 prosenttia direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden mukaisesti määritellystä määrästä. Direktiivin 2009/29 24 perustelukappaleen mukaan sääntö otettiin käyttöön, jotta vältettäisiin taloudelliset haitat unionin energiavaltaisen teollisuuden tietyille toimialoille ja toimialojen osille, jotka ovat alttiita kansainväliselle kilpailulle, jossa teollisuudella ei ole samanlaisia hiilidioksidipäästöjen rajoituksia.

87 Lisäksi direktiivin 2003/87 10 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on päätettävä, miten päästöoikeuksien huutokaupasta saatuja tuloja käytetään. Tältä osin jäsenvaltioilla on velvollisuus käyttää vähintään 50 prosenttia päästöoikeuksien huutokaupasta saatavista tuloista kyseisessä säännöksessä lueteltuihin tarkoituksiin, eli muun muassa 10 artiklan 3 kohdan a ja g alakohdan mukaan yhtäältä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja toisaalta energiatehokkuuden ja puhtaan teknologian tutkimuksen ja kehittämisen rahoittamiseen direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvilla aloilla.

88 Koska kantaja ei ole kyseenalaistanut direktiivissä 2003/87 säädettyä päästöoikeuksien huutokauppaamisen perusperiaatetta, haitta, jota kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän piiriin kuuluvat laitosten toiminnanharjoittajat saattavat joutua kokemaan sen vuoksi, että kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke puuttuu, on se, että siirtymäkauden aikana ne voivat saada päästöoikeuksia maksutta vain päätöksen 2011/278 sääntöjen nojalla eikä lisäksi tällaisen lausekkeen nojalla.

89 Näin ollen ei vaikuta siltä, että päätös 2011/278 olisi ilmeisen suhteeton sanan suppeassa merkityksessä sillä perusteella, ettei siinä ole täydentävää, yksittäistapauksiin sovellettavaa, kohtuutonta rasitusta koskevaa lauseketta. Kantaja ei ole esittänyt seikkoja, joiden nojalla voitaisiin katsoa, että markkinataloudellisen riskin lisäksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän piiriin kuuluvien laitosten toiminnanharjoittajien olemassaoloa uhkaa tyypillisesti päätöksessä 2011/278 säädettyjen jakosääntöjen soveltaminen. Sillä perusteella, ettei kyseisessä päätöksessä ole lauseketta sellaisten tilanteiden välttämiseksi, joissa yrityksen olemassaolo on uhattuna yrityksen yksilöllisestä hallinnoinnista johtuvien talous- ja rahoitusvaikeuksien vuoksi, ei voida katsoa, että päätös on ilmeisen suhteeton sanan suppeassa merkityksessä. Tästä on todettava, että jäsenvaltiot voivat SEUT 107 ja SEUT 108 artiklaa noudattaen toteuttaa valtiontukitoimenpiteitä.

90 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että kantajan mukaan sen talous- ja rahoitusvaikeudet johtuvat lähinnä siitä, että komissio virheellisesti kieltäytyi määrittämästä päätöksessä 2011/278 omaa tuotteen vertailuarvoa ruskohiilivahalle, jota kantaja valmistaa ainoana Euroopassa. Kantajan mukaan on niin, että jos tällainen tuotteen vertailuarvo olisi määritetty, päätöksen 2011/278 jakosäännöt olisivat sallineet sen, että kantaja saa riittävästi päästöoikeuksia maksutta. Näiden vaikeuksien taustalla olevien olosuhteiden, jotka koskevat sitä, että komissio määrittää vertailuarvon erityistuotteelle, perusteella ei kuitenkaan voida katsoa, että laitosten olemassaoloa uhkaa tyypillisesti päätöksen 2011/278 jakosääntöjen soveltaminen varsinkin, kun kantaja ei ole esittänyt nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä yhtäkään kanneperustetta, joka perustuu siihen, ettei tässä päätöksessä määritetä tuotteen vertailuarvoa ruskohiilivahalle, kuten myös suullisesta käsittelystä ilmenee.

91 Erityisesti on todettava, ettei kantajan esittämistä tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista seuraa, ettei direktiivin 2003/87 10 a artiklan 12 kohdan säännöillä voida välttää tietyissä tilanteissa sellaisten laitosten taloudellisia vaikeuksia, jotka kuuluvat luettelon laatimisesta direktiivin 2003/87 nojalla niistä toimialoista ja toimialojen osista, joiden katsotaan olevan alttiita huomattavalle hiilivuodon riskille, 24.12.2009 annetun komission päätöksen 2010/2/EU (EUVL 2010 L 1, s. 10), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 18.12.2013 annetulla komission päätöksellä 2014/9/EU (EUVL 2014 L 9, s. 9), mukaisesti merkittävälle hiilivuodon riskille alttiina olevalle toimialalle. Tässä yhteydessä on todettava, että kantaja kuuluu päätöksen 2010/2 liitteen 1.2 kohdan mukaan tällaiselle toimialalle. Kantaja nimittäin kuuluu ”Öljytuotteiden valmistus” -alalle, joka vastaa Euroopan yhteisöjen yleisen toimialaluokituksen (NACE) koodia 2320. Kantaja siis hyötyy jo erityiskohtelusta, kun se sai vuonna 2013 ja saa jokaisena sitä seuraavana vuonna vuoteen 2020 asti maksutta päästöoikeuksia 100 prosenttia päätöksen 2011/278 mukaisesti määritellystä määrästä eikä vain 80 prosenttia, jota vähennetään vuosittain samansuuruisilla määrillä siten, että maksutta jaetaan 30 prosenttia vuonna 2020, kuten direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohdan mukaan yleisessä järjestelmässä säädetään.

92 Oikeuskäytännön mukaan ympäristölle aiheutuva lopullinen hyöty riippuu siitä, miten tiukasti vahvistetaan myönnettyjen päästöoikeuksien kokonaismäärä, joka muodostaa kyseisessä järjestelmässä sallittujen päästöjen ylärajan (tuomio Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, 26 kohta). Kuten komissio toteaa, jos kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke olisi olemassa, toiminnanharjoittajilla olisi vähemmän kannustimia vähentää päästöjään taloudellisten tai teknisten mukautustoimenpiteiden avulla, sillä ne voisivat aina hakea kohtuuttoman rasituksen tapauksissa maksuttomien lisäpäästöoikeuksien jakamista.

93 Lisäksi on jo katsottu, että jos toimielinten on valvottava toimivaltaansa käyttäessään, etteivät taloudellisille toimijoille asetetut rasitteet ylitä sitä, mikä on tarpeen niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka viranomaisen on toteutettava, tästä ei kuitenkaan seuraa, että tätä velvoitetta on arvioitava suhteessa määrätyn toimijaryhmän erityistilanteeseen. Kun otetaan huomioon taloudellisten tilanteiden monilukuisuus ja monimutkaisuus, vastaava arviointi olisi mahdoton toteuttaa ja se muodostaisi lisäksi jatkuvan oikeudellisen epävarmuuden lähteen (tuomio 24.10.1973, Balkan-Import-Export, 5/73, Kok., EU:C:1973:109, 22 kohta ja tuomio 15.12.1994, Unifruit Hellas v. komissio, T-489/93, Kok., EU:T:1994:297, 74 kohta). Lisäksi on katsottu, että unionin rajoittavissa toimenpiteissä tarkoitettu markkinan tervehdyttäminen ei velvoita komissiota takaamaan kullekin yksittäiselle yritykselle vähimmäistuotantoa yrityksen omien kannattavuutta ja kehitystä koskevien kriteerien perusteella (ks. vastaavasti tuomio 7.7.1982, Klöckner-Werke v. komissio, 119/81, Kok., EU:C:1982:259, 13 kohta ja tuomio 30.11.1983, Ferriere San Carlo v. komissio, 235/82, Kok., EU:C:1983:356, 18 kohta).

94 Tästä seuraa, että kantajan toissijaisesti esittämät perustelut ja näin ollen ensimmäinen ja kolmas kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka perustuu jäsenvaltioiden toimivallan loukkaamiseen ja toissijaisuusperiaatteen loukkaamiseen

95 Kantaja väittää, että komissio loukkasi jäsenvaltioiden toimivaltaa, kun se kieltäytyi jakamasta päästöoikeuksia maksutta TEHG:n 9 §:n 5 momentissa säädetyn kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella. Kantajan mukaan jäsenvaltioilla on toimivalta määrittää kaikki ne jakosäännöt, joita voidaan soveltaa komission päätöksessä 2011/278 määrittämien jakomenetelmien rinnalla. Direktiivissä 2003/87 ei säädetä, että unionilla on yksinomainen toimivalta antaa jakosääntöjä. Kantaja väittää lisäksi, että komissio näin ollen loukkasi toissijaisuusperiaatetta.

96 Ensinnäkin perusteluista, joiden mukaan jäsenvaltioilla on toimivalta määrittää kaikki jakosäännöt, joita voidaan soveltaa komission päätöksessä 2011/278 määrittämien jakomenetelmien rinnalla, kantaja väittää, että direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että komission määrittämien jakomenetelmien rinnalla voi olla olemassa muita jakosääntöjä, sillä muuten kyseisessä säännöksessä tarkoitettu kieltäytyminen on merkityksetön. Kantajan mukaan
direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohdan soveltamisala ei voi kattaa yksittäisten päästöoikeuksien jakamista ja niiden laskentaa vaan yleisiä jakosääntöjä, sillä komission oikeudesta valvoa jäsenvaltioiden päästöoikeuksien jakamista yksittäistapauksissa on jo säädetty direktiivin 2003/87/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten N:o 280/2004/EY ja N:o 406/2009/EY mukaisen unionin rekisterin perustamisesta ja komission asetusten (EU) N:o 920/2010 ja (EU) N:o 1193/2011 kumoamisesta 2.5.2013 annetun komission asetuksen (EU) N:o 389/2013 (EUVL L 122, s. 1) 51 artiklassa.

97 Nämä perustelut on hylättävä. Direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohta nimittäin koskee päästöoikeuksien jakamista yksittäistapauksissa, sillä kyseisessä säännöksessä, luettuna yhdessä saman artiklan 1 kohdan kanssa, säädetään erityisesti, että komissio tarkistaa, että luettelot laitoksista ja kullekin laitokselle maksutta jaettavat päästöoikeudet ovat direktiivin 2003/87 10 a artiklassa tarkoitettujen sääntöjen mukaisia.

98 Asetukseen N:o 389/2013 liittyvistä perusteluista on todettava, että kyseinen asetus on täytäntöönpanoasetus, joka perustuu direktiivin 2003/87 19 artiklaan ja jolla ei siis voi poiketa tämän direktiivin 11 artiklan 3 kohdan säännöksistä. Lisäksi on todettava, että asetuksen N:o 389/2013 1 artiklan mukaan kyseinen asetus koskee yhtäältä vain toimintaa ja ylläpitoa, joita sovelletaan riippumattomaan tapahtumalokiin, josta säädetään
direktiivin 2003/87 20 artiklan 1 kohdassa, sekä rekisterijärjestelmään, josta säädetään järjestelmästä

yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanemiseksi 11.2.2004 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 280/2004/EY (EUVL L 49, s. 1) 6 artiklassa, sekä toisaalta tiedonvaihtoa kyseisen rekisterin kanssa.

99 Kantaja väittää myös, että päätöksessä 2011/278 säädetyn päästöoikeuksien jakojärjestelmän systematiikan kokonaistarkastelusta ilmenee, että koska jakomenetelmät koskevat vain yleisiä tilanteita eikä niissä säädetä poikkeuksista epätyypillisissä tilanteissa, Saksan liittotasavallalla oli oikeus korjata tämä puute TEHG:n 9 §:n 5 momentin avulla. Kantajan mukaan on niin, että vaikka jäsenvaltioilla ei ole toimivaltaa säännellä päätöksessä 2011/278 säädetyistä tilanteista, niillä on toimivalta määrittää kaikki muut jakosäännöt, joita voidaan soveltaa komission määrittämien jakomenetelmien rinnalla.

100 Myös nämä perustelut on hylättävä.

101 Ensinnäkin on nimittäin todettava, että direktiivin 2003/87 10 a artiklassa säädetään maksutta tapahtuvaa päästöoikeuksien jakamista koskevista siirtymäsäännöksistä. Tämän säännöksen 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan komissio hyväksyy kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien jakamista koskevia unionin laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä, kuten antaessaan päätöksen 2011/278, jonka 1 artiklassa vahvistetaan unionin laajuisia siirtymäsäännöksiä, jotka koskevat päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakamista direktiivin 2003/87 mukaisesti vuodesta 2013 alkaen. Päätöksen 2011/278 10 artikla sisältää laskentamenetelmät päästöoikeuksien jakamiseksi laitoksille (ks. edellä 44 kohta). Kuten komissio toteaa, tällainen täysi yhdenmukaistaminen koko unionissa edellyttää, että päätöksellä 2011/278 annetut jakosäännöt ovat tyhjentävät ja väistämättä poissulkevat mahdollisuudet päästöoikeuksien jakamiseen maksutta kansallisten säännösten nojalla.

102 Toiseksi päästöoikeuksien jakaminen maksutta sellaisen kansallisen säännöksen perusteella, joka ylittää päätöksessä 2011/278 annetut säännöt, on vastoin unionin lainsäätäjän tavoitetta – kuten edellä on jo todettu (ks. edellä 82 kohta) – ottaa käyttöön yhdenmukaistettu päästökauppajärjestelmä, jotta päästökaupan edut voitaisiin hyödyntää paremmin ja jotta häiriöt sisämarkkinoilla voitaisiin välttää ja helpottaa päästökauppajärjestelmien yhteenliittämistä (tuomio Puola v. komissio, EU:T:2013:113, 41 kohta).

103 Kolmanneksi on todettava, ettei voida väittää, että päätöksessä 2011/278 säädetyt jakosäännöt koskevat vain yleisiä tilanteita ja että epätyypillisiä tilanteita voidaan näin ollen säännellä kansallisella lainsäädännöllä. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan komission oli nimittäin hyväksyttävä päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakamista koskevia unionin laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja toimenpiteitä. Koska tällaisille yleisille säännöille on ominaista, että niillä on suurempi vaikutus tiettyihin laitoksiin kuin toisiin (ks. edellä 71 kohta), nämä säännöt koskevat kaikkia tilanteita ja myös epätyypillisiä tilanteita. Jäsenvaltio ei voi yksipuolisesti myöntää poikkeusta unionin yhdenmukaistetuista säännöistä (ks. analogisesti tuomio 14.5.1996, Faroe Seafood ym, C-153/94 ja C-204/94, Kok., EU:C:1996:198, 56 kohta).

104 Lisäksi on todettava, ettei TEHG:n 9 §:n 5 momentissa säädetä, että Saksan liittotasavalta olisi toimivaltainen jakamaan päästöoikeuksia maksutta laitosten toiminnanharjoittajille, joille on aiheutunut kohtuutonta rasitusta. Tällainen päästöoikeuksien jakaminen on nimittäin mahdollista tämän säännöksen perusteella vain sillä edellytyksellä, ettei komissio kieltäydy siitä.

105 Toiseksi kantajan perusteluista, joiden mukaan komissio loukkasi toissijaisuusperiaatetta, kun se kieltäytyi jakamasta päästöoikeuksia maksutta TEHG:n 9 §:n 5 momentissa säädetyn kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella, on muistutettava, että SEU 5 artiklan 3 kohdan mukaan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai

alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

106 Tämä väite on hylättävä nyt käsiteltävässä asiassa. On nimittäin todettava, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan perusteella päätöksessä 2011/278 asetetut maksutta tapahtuvaa päästöoikeuksien jakoa koskevat siirtymäsäännökset ovat tyhjentävät ja väistämättä poissulkevat mahdollisuudet jakaa päästöoikeuksia maksutta kansallisten säännösten nojalla (ks. edellä 101 kohta). Lisäksi on todettava, ettei kantaja ole kiistänyt sitä, ettei päästöoikeuksien kaupan järjestelmän perustamista unionissa direktiivillä 2003/87 voitu toteuttaa riittävällä tavalla jäsenvaltioiden toimesta itsenäisesti ja että kyseisen järjestelmän perustaminen voitiin näin ollen sen laajuuden tai vaikutusten vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla. Lisäksi direktiivin 2009/29 kahdeksannessa perustelukappaleesta ilmenee, että vuonna 2007 suoritetussa tarkastelussa – kun otetaan huomioon kahden ensimmäisen päästökauppakauden aikana hankittu kokemus – on vahvistunut käsitys siitä, että päästökauppajärjestelmää on yhdenmukaistettava, jotta voidaan paremmin hyödyntää päästökaupan edut, välttää häiriöt sisämarkkinoilla ja helpottaa päästökauppajärjestelmien yhteenliittämistä.

107 Toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

108 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kanne on hylättävä.

**Oikeudenkäyntikulut**

109 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan pääasian oikeudenkäynnistä ja välitoimimenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Romonta GmbH velvoitetaan korvaamaan pääasian oikeudenkäynnistä ja välitoimimenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Julistettiin Luxemburgissa 26 päivänä syykuuta 2014.

Allekirjoitukset