YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(seitsemäs jaosto)

23 päivänä syyskuuta 2009 *

Asiassa T-263/07,

Viron tasavalta, asiamiehenään L. Uibo,

kantajana,

jota tukevat

Liettuan tasavalta, asiamiehenään D. Kriaučiūnas,

ja

* Oikeudenkäyntikieli: viro.

Slovakian tasavalta, asiamiehenään aluksi J. Čorba, sittemmin B. Ricziová,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään U. Wölker, jota avustaa asianajaja T. Tamme,

vastaajana,

jota tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään aluksi Z. Bryanston-Cross, sittemmin L. Seeboruth ja viimeksi S. Ossowski, joita avustaa barrister J. Maurici,

väliintulijana,

jossa on kyse kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisesta jakosuunnitelmasta, josta Viron tasavalta oli tehnyt kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttami-

sesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32) mukaisesti ilmoituksen kautta 2008–2012 varten, 4.5.2007 tehdyn komission päätöksen kumoamisesta,

EUROOPAN YHTEISÖJEN
ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja N. J. Forwood (esittelevä tuomari) sekä tuomarit D. Šváby ja E. Moavero Milanesi,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Pocheć,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.2.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 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; jäljempänä direktiivi), sellaisena kuin se on muutettuna 27.10.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/101/EY (EUVL L 338, s. 18) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä perustetaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä yhteisössä – – kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti.”

2 Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on jokaista 11 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua kautta varten laadittava kansallinen suunnitelma, jossa esitetään päästöoikeuksien kokonaismäärä, jonka jäsenvaltio aikoo kyseiseksi kaudeksi myöntää, sekä se, miten sen on tarkoitus nämä oikeudet jakaa. Suunnitelman laatimisessa on käytettävä objektiivisia ja avoimia perusteita, mukaan lukien liitteessä III luetellut perusteet, ja siinä on otettava asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset. Komissio laatii 31 päivään joulukuuta 2003 mennessä ohjeet liitteessä III lueteltujen perusteiden täytäntöönpanosta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimuksen soveltamista.

11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kautta koskeva suunnitelma on julkistettava ja siitä on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille 31 päivään maaliskuuta 2004 mennessä. Seuraavia kausia koskeva suunnitelma on julkaistava ja siitä on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille vähintään 18 kuukautta ennen kyseisen kauden alkamista.”

3 Direktiivin 9 artiklan 3 kohta kuuluu seuraavasti:

”Jäsenvaltion tehtyä 1 kohdan mukaisen ilmoituksen kansallisesta jakosuunnitelmasta komissio voi kolmen kuukauden kuluessa hylätä suunnitelman tai sen osan sillä perusteella, että se ei ole liitteessä III lueteltujen perusteiden tai 10 artiklan mukainen. Jäsenvaltio voi tehdä 11 artiklan 1 tai 2 kohdan mukaisen päätöksen vain, jos komissio hyväksyy ehdotetut muutokset. Komission on perusteltava hylkäävä päätös.”

4 Direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on päätettävä 1 päivänä tammikuuta 2008 alkavaa viisivuotiskautta ja kutakin sitä seuraavaa viisivuotiskautta varten myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja aloitettava menettely päästöoikeuksien jakamiseksi kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle. Päätös on tehtävä vähintään 12 kuukautta ennen kunkin kauden alkamista ja sen on perustuttava 9 artiklan nojalla laadittuun kyseisen jäsenvaltion kansalliseen jakosuunnitelmaan ja oltava 10 artiklan mukainen, ottaen asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset.”

5 Direktiivin liitteessä III (jäljempänä liite III) luetellaan 12 perustetta kansallisten jakosuunnitelmien laatimiselle. Liitteessä III olevat perusteet 1, 2, 3, 5, 6, 10 ja 12 kuuluvat seuraavasti:

”1. Kunakin kautena jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän on vastattava jäsenvaltion päästörajoitusvelvoitetta, joka perustuu [ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti 25.4.2002 tehtyyn neuvoston] päätökseen 2002/358/EY [(EYVL L 130, s. 1)] ja Kioton pöytäkirjaan, ottaen huomioon toisaalta kokonaispäästömäärä, jota nämä päästöoi-

keudet vastaavat verrattuna tämän direktiivin soveltamisalaan kuulumattomista lähteistä aiheutuviin päästöihin, ja toisaalta kansalliset energiapolitiikat, ja sen olisi oltava kansallisen ilmastonmuutosohjelman mukainen. Jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä ei saa ylittää tässä liitteessä olevien perusteiden tinkimättömäksi soveltamiseksi todennäköisesti tarvittavaa määrää. Ennen vuotta 2008 on kyseisen määrän oltava johdonmukainen niiden toimien kanssa, joilla pyritään saavuttamaan tai ylittämään kunkin jäsenvaltion tavoite päätöksen 2002/358/EY ja Kioton pöytäkirjan mukaisesti.

2. Jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän on vastattava [yhteisön CO_2-päästöjen ja muiden kasvihuonekaasupäästöjen valvontajärjestelmästä 24.6.1993 tehdyn neuvoston] päätöksen 93/389/ETY [(EYVL L 167, s. 31)] mukaisesti laadittavia arvioita toteutuneesta ja suunnitellusta edistymisestä jäsenvaltioiden osallistumisessa yhteisön velvoitteiden täyttämiseen.

3. Jaettavien päästöoikeusmäärien on vastattava tämän suunnitelman kattamien toimintojen edellytyksiä, myös teknisiä edellytyksiä, vähentää päästöjä. Jäsenvaltiot voivat perustaa päästöoikeuksien jakamisen kasvihuonekaasujen päästöjen tuotekohtaiseen keskitasoon kussakin toiminnassa sekä kussakin toiminnassa saavutettavissa olevaan edistykseen.

– –

5. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja etenkin sen 87 ja 88 artiklan vaatimusten mukaisesti suunnitelma ei saa syrjiä eri yrityksiä tai aloja toisiinsa nähden siten, että suosittaisiin aiheettomasti tiettyjä yrityksiä tai toimintoja.

6. Suunnitelmassa on oltava tiedot siitä, millä tavalla uudet osallistujat voivat alkaa osallistua yhteisön järjestelmään kyseisessä jäsenvaltiossa.

– –

10. Suunnitelmaan on sisällyttävä luettelo tämän direktiivin kattamista laitoksista ja päästöoikeuksista, jotka niille kullekin aiotaan myöntää.

– –

12. Suunnitelmassa on määritettävä se sertifioitujen päästövähennysten ja päästövähennysyksiköiden enimmäismäärä, jonka toiminnanharjoittajat saavat käyttää yhteisön järjestelmässä, prosenttiosuutena kullekin laitokselle jaetuista päästöoikeuksista. Prosenttiosuuden on oltava yhdenmukainen Kioton pöytäkirjan sekä UNFCCC:n tai Kioton pöytäkirjan perusteella tehtyjen päätösten mukaisten jäsenvaltioiden täydentävyyttä koskevien velvoitteiden kanssa.”

Tosiseikat ja oikeudenkäyntimenettely

6 Viron tasavalta teki direktiivin mukaisesti komissiolle ilmoituksen kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisesta jakosuunnitelmastaan. Viron tasavallan mukaan ilmoitus annettiin 30.6.2006, mutta komission mukaan se tehtiin 7.7.2006.

7 Komission kanssa käydyn kirjeenvaihdon jälkeen Viron tasavalta esitti sille helmikuussa 2007 uuden version kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisesta jakosuunnitelmastaan.

8 Komissio teki 4.5.2007 päätöksensä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisesta jakosuunnitelmasta, josta Viron tasavalta oli tehnyt direktiivin mukaisesti ilmoituksen kautta 2008–2012 varten (jäljempänä riidanalainen päätös). Päätöksessä edellytettiin 47,8 prosentin vähennystä niihin päästöoikeuksiin, jotka Viron tasavalta aikoi myöntää.

9 Riidanalaisen päätöksen päätösosa kuuluu seuraavasti:

”1 artikla

Seuraavat Viron [tasavallan] päästöoikeuksien kansalliseen jakosuunnitelmaan direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädettyä ensimmäistä viisivuotiskautta varten liittyvät näkökohdat eivät ole jäljempänä mainittavien perusteiden mukaisia:

1. Direktiivin liitteessä III olevat perusteet 1, 2 ja 3: suunnitelman mukaisten päästöoikeuksien kokonaismäärän osuus, joka on 11,657987 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuodessa ja joka ei vastaa [järjestelmästä yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanemiseksi 11.2.2004 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston] päätöksen 280/2004/EY [(EUVL L 49, s. 1)] mukaisesti tehtyjä arvioita eikä suunnitelman kattamien toimintojen edellytyksiä, tekniset edellytykset mukaan luettuna, vähentää päästöjä. Tätä osuutta on vähennetty ottamalla huomioon suunnitelman kattamien, vuonna 2005 jo käynnissä olleiden hanketoimintojen aiheuttamat päästöt, joita suunnitelman perusteella vähennettiin tai rajoitettiin direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa laitoksissa siltä osin kuin nuo vähennykset tai rajoitukset olivat perusteltuja ja todennettuja. Päästöoikeuksien kokonaismäärän osaa, (joka vastaa eräästä ensimmäistä päästökauppakautta varten laadittuun kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältymättömästä polttolaitoksesta aiheutuvia päästöjä ja) jonka arvioidaan

olevan 0,313883 miljoonaa tonnia vuodessa, ei ole perusteltu kansallisessa jakosuunnitelmassa edellytettyjen yleisten menetelmien mukaisesti todennettujen ja perusteltujen päästötietojen nojalla.

2. Direktiivin liitteessä III oleva peruste 3: kansallisen jakosuunnitelman mukaiseen jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärään ei ole sisällytetty päästöoikeusreserviä, jonka Viro[n tasavalta] on muodostanut [kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten kaksinkertaisen laskennan välttämisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY mukaisessa yhteisön päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä Kioton pöytäkirjan mukaisten hanketoimintojen yhteydessä 13.11.2006 tehdyn komission] päätöksen 2006/780/EY [(EYVL L 316, s. 12)] 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti, eikä kysymyksessä olevia toimintoja harjoittaville laitoksille myönnettyjen päästöoikeuksien määrään ole tehty vastaavaa suhteellista vähennystä.

3. Direktiivin liitteessä III oleva peruste 5: eräiden laitosten päästöoikeudet ylittävät kyseisten laitosten ennakoidut tarpeet sen seurauksena, että varhaisessa vaiheessa toteutetuista toimista myönnettyihin hyvityksiin on lisätty muulla tavalla lasketut päästöoikeudet.

4. Direktiivin liitteessä III oleva peruste 6: tiedot siitä, miten uudet osallistujat asianomaisessa jäsenvaltiossa voivat tulla mukaan yhteisön järjestelmään.

2 artikla

Kansallista jakosuunnitelmaa ei vastusteta, edellyttäen että tähän jakosuunnitelmaan tehdään syrjimättömällä tavalla seuraavat muutokset ja niistä ilmoitetaan komissiolle niin nopeasti kuin se on mahdollista ottaen huomioon aika, joka tarvitaan kansallisten menettelyjen toteuttamiseen ilman aiheetonta viivytystä.

1. Yhteisön järjestelmän puitteissa myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärää vähennetään 11,657987 miljoonalla hiilidioksidiekvivalenttitonnilla vuodessa. Ensimmäisen vaiheen kansallisessa jakosuunnitelmassa huomiotta jätetyn ylimääräisen laitoksen päästöoikeudet vahvistetaan kansallisessa jakosuunnitelmassa edellytettyjen yleisten menetelmien mukaisesti sekä todennettujen ja perusteltujen päästötietojen nojalla ottaen huomioon, että kokonaismäärää vähennetään kyseisen uuden laitoksen päästöoikeuksien ja kyseiselle ylimääräiselle laitokselle myönnetyn vuotuisen päästöoikeusreservin (0,313883 miljoonaa tonnia) välisen erotuksen verran. Kokonaismäärää korotetaan suunnitelman kattamien, vuonna 2005 jo harjoitettujen toimintojen aiheuttamilla päästöillä, joita suunnitelman perusteella vähennettiin tai rajoitettiin direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa laitoksissa siltä osin kuin nuo vähennykset tai rajoitukset olivat perusteltuja ja todennettuja.

2. Viro[n tasavalta] sisällyttää päätöksen 2006/780/EY 3 artiklan 1 tai 2 kohdan mukaisesti muodostettujen päästöoikeusreservien määrät direktiivin liitteessä III olevien perusteiden 1, 2 ja 3 mukaisesti laskettuun 12,717058 miljoonan tonnin suuruiseen päästöoikeuksien kokonaismäärään, ennen kuin kansallisten päästöoikeuksien myöntämisestä tehdään lopullinen päätös direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ja myöntää kyseisiä toimintoja harjoittaville laitoksille vastaavasti pienemmät päästöoikeudet.

3. Varhaisessa vaiheessa toteutetuista toimista myönnettäviä hyvityksiä ei sovelleta niin, että eräiden laitosten päästöoikeudet ylittävät kyseisten laitosten ennakoidut tarpeet.

4. Esitetään direktiivin liitteessä III olevien perusteiden ja 10 artiklan mukaisesti tiedot siitä, miten uudet osallistujat voivat tulla mukaan yhteisön järjestelmään.

3 artikla

1. Niiden päästöoikeuksien, jotka Viro[n tasavalta] kansallisen jakosuunnitelman mukaisesti myöntää laitoksille ja uusille osallistujille, vuotuisen kokonaismäärän keskiarvo ei saa ylittää 12,717058:aa miljoonaa tonnia, joista vähennetään sekä päätöksen 2006/780/EY 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti muodostettavien Viron [tasavallan] päästöoikeusreservien määrä että se määrä, jonka verran eräälle ensimmäistä päästökauppakautta varten laadittuun jakosuunnitelmaan sisältymättömälle ylimääräiselle polttolaitokselle jaetut päästöoikeudet mahdollisesti poikkeavat kyseiselle laitokselle vuosittain osoitetusta 0,313883 miljoonan tonnin reservistä, koska näitä määriä ei ole perusteltu kansallisessa jakosuunnitelmassa edellytettyjen yleisten menetelmien mukaisesti ja todennettujen ja perusteltujen päästötietojen pohjalta, ja joita korotetaan sellaisista hanketoiminnoista aiheutuvien päästöjen huomioon ottamiseksi, jotka olivat käynnissä jo vuonna 2005 ja joiden perusteella on vuonna 2005 vähennetty tai rajoitettu direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten päästöjä, edellyttäen että nämä vähennykset tai rajoitukset ovat olleet perusteltuja ja todennettuja.

2. Kansallista jakosuunnitelmaa saadaan muuttaa ilman komission ennakkohyväksyntää, jos muutokset koskevat yksittäisille laitoksille päästöoikeuksien kokonaismäärän puitteissa myönnettäviä päästöoikeuksia ja johtuvat tietojen laadun teknisestä paranemisesta tai jos ne koskevat maksutta jaettavien päästöoikeuksien osuuden vähentämistä direktiivin 10 artiklassa säädetyllä määrällä.

3. Kaikista kansallisen jakosuunnitelman muutoksista, jotka tehdään 1 artiklassa osoitettujen sääntöjenvastaisuuksien korjaamiseksi mutta jotka poikkeavat 2 artiklassa mainituista muutoksista, on ilmoitettava komissiolle niin nopeasti kuin se on

mahdollista ottaen huomioon aika, joka tarvitaan kansallisten menettelyjen toteuttamiseen ilman aiheetonta viivytystä, ja muutokset edellyttävät komission ennakkohyväksyntää direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Kansalliseen jakosuunnitelmaan ei saa tehdä muita muutoksia, tämän päätöksen 2 artiklan mukaisesti tehtäviä muutoksia lukuun ottamatta.

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu Viron tasavallalle.”

10 Viron tasavalta nosti käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 16.7.2007 toimittamallaan kannekirjelmällä.

11 Kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin, esittelevä tuomari nimettiin seitsemänteen jaostoon, jolle nyt esillä oleva asia näin ollen siirrettiin.

12 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta toimitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 8.10.2007 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.

13 Liettuan tasavalta toimitti ensimmäisen oikeusasteen kirjaamoon 16.10.2007 ja Slovakian tasavalta 8.11.2007 väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Viron tasavallan vaatimuksia.

14 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen seitsemännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi nämä kolme väliintulohakemusta 29.1.2008 annetulla määräyksellä.

15 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (seitsemäs jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn, ja työjärjestyksensä 64 artiklassa määrättynä prosessinjohtotoimena se esitti asianosaisille kysymyksiä. Asianosaiset ovat vastanneet näihin kysymyksiin.

16 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 11.2.2009 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset

17 Viron tasavalta vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Liettuan tasavalta vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen.

19 Slovakian tasavalta ei ole toimittanut väliintulokirjelmää eikä esittänyt vaatimuksia.

20 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta siltä osin kuin se koskee riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 3 ja 4 kohtaa, 2 artiklan 3 ja 4 kohtaa sekä 3 artiklan 2 ja 3 kohtaa

– hylkää kanteen perusteettomana siltä osin kuin se koskee riidanalaisen päätöksen muita määräyksiä

– velvoittaa Viron tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa Viron tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

22 Komissio katsoo vastineessaan, että kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 3 ja 4 kohtaa, 2 artiklan 3 ja 4 kohtaa sekä 3 artiklan 2 ja 3 kohtaa. Komissio väittää, että kanneperusteet, joihin asiassa on vedottu, koskevat pääasiallisesti päästöoikeuksien kokonaismäärälle riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa, 2 artiklan 1 kohdassa ja 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetun ylärajan laillisuutta ja osaksi myös riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa ja 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua päästöoikeusreservien sisällyttämättä jättämistä. Vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätyisi katsomaan esitetyt kanneperusteet aiheellisiksi, komission mukaan se ei siten johtaisi riidanalaisen päätöksen kumoamiseen kokonaisuudessaan, koska Viron tasavalta ei ole esittänyt mitään tosiseikkoihin tai oikeuskysymyksiin kohdistuvaa kanneperustetta, joka liittyisi riidanalaisen päätöksen muihin määräyksiin.

23 Komissio huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan mukaan yhteisöjen tuomioistuimissa nostettavissa kanteissa on esitettävä yhteenveto seikoista, joihin kanne perustuu. Komissio lausuu, että työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdassa määrätään myös, että kanteessa on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen komissio katsoo, että kanne ei tässä tapauksessa täytä kyseisiä vaatimuksia siltä osin kuin se koskee riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 3 ja 4 kohtaa, 2 artiklan 3 ja 4 kohtaa sekä 3 artiklan 2 ja 3 kohtaa. Kyseisten määräysten olisi sitä paitsi mahdollista jäädä erikseen voimaan siinäkin tapauksessa, että riidanalainen päätös kumottaisiin muilta osin. Koska kanteessa vaaditaan kyseisten määräysten kumoamista, kanne on siten jätettävä tutkimatta.

24 Viron tasavalta huomauttaa ensimmäiseksi, että se on kanteessaan vaatinut riidanalaisen päätöksen kumoamista kokonaisuudessaan.

25 Viron tasavalta huomauttaa sitten, että yhteisön toimen osittainen kumoaminen on oikeuskäytännön mukaan mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa muusta toimesta.

26 Riidanalainen päätös on tässä tapauksessa Viron tasavallalle osoitettu yksittäistapausta koskeva toimi, jolla on johdonmukainen merkitys ja rakenne, koska kaikki sen perustelukappaleet ja sen päätösosan artiklat liittyvät toisiinsa. Viron tasavalta katsoo, ettei tiettyjä osia voida erottaa tekemättä tyhjäksi riidanalaisen päätöksen sisältöä tai menettämättä päätöksen johdonmukaisuutta.

27 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen Viron tasavalta katsoo, että komission puolustautumisperuste, jonka mukaan kanne on osaksi jätettävä tutkimatta, on perusteeton ja riidanalainen päätös on kumottava kokonaisuudessaan.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

28 Aluksi on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain, jos ne osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa toimen muista osista (asia C-29/99, komissio v. neuvosto, tuomio 10.12.2002, Kok., s. I-11221, 45 kohta ja asia C-239/01, Saksa v. komissio, tuomio 30.9.2003, Kok., s. I-10333, 33 kohta; ks. vastaavasti myös asia C-378/00, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 21.1.2003, Kok., s. I-937, 30 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on myös toistuvasti katsonut, ettei tämä erotettavuutta koskeva vaatimus vielä riitä, jos toimen osittaisesta kumoamisesta olisi seurauksena sen pääsisällön muuttuminen (asia C-244/03, Ranska v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 24.5.2005, Kok., s. I-4021, 13 kohta; ks. vastaavasti myös yhdistetyt asiat C-68/94 ja C-30/95, Ranska ym. v. komissio, tuomio 31.3.1998, Kok., s. I-1375, 257 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 46 kohta).

29 Tässä tapauksessa riidanalaisen päätöksen 1 artikla alkaa sanoilla ”Seuraavat Viron [tasavallan] päästöoikeuksien kansalliseen jakosuunnitelmaan direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädettyä ensimmäistä viisivuotiskautta varten liittyvät näkökohdat eivät ole jäljempänä mainittavien perusteiden mukaisia”. Komissio luettelee sitten saman artiklan 1–4 kohdassa eri seikkoja, joiden osalta Viron tasavallan päästöoikeuksien kansallinen jakosuunnitelma on liitteessä III olevan yhden tai useamman perusteen vastainen. Kun otetaan huomioon 1 artiklan rakenne, sen joidenkin kohtien mahdollisesta kumoamisesta olisi seurauksena riidanalaisessa päätöksessä lueteltujen direktiivin vastaisten seikkojen lukumäärän pienentyminen.

30 Tämän jälkeen on syytä todeta, että riidanalaisen päätöksen 2 artikla alkaa seuraavasti: ”Kansallista jakosuunnitelmaa ei vastusteta, edellyttäen että tähän jakosuunnitelmaan tehdään syrjimättömällä tavalla seuraavat muutokset ja niistä ilmoitetaan komissiolle niin nopeasti kuin se on mahdollista ottaen huomioon aika, joka tarvitaan kansallisten menettelyjen toteuttamiseen ilman aiheetonta viivytystä.” Kyseisen artiklan 1–4 kohdassa komissio määrää kussakin kohdassa muutoksen, joka suunnitelmaan on tehtävä 1 artiklan vastaavassa kohdassa todetun sääntöjenvastaisuuden korjaamiseksi. Jos vain jotkin tämän artiklan kohdista kumottaisiin, siitä olisi seurauksena, että komission sitoutuminen olemaan vastustamatta kansallista suunnitelmaa jäisi voimaan, vaikka tämän sitoumuksen antamisen edellytykseksi alun perin asetettujen muutosten lukumäärää vähennetään.

31 Näiden kahden artiklan rakenteesta johtuu, ettei niiden 1–4 kohdan voida katsoa olevan erotettavissa siten kuin edellä 28 kohdassa viitatussa oikeuskäytännössä tarkoitetaan. Päätöksen 1 artiklan jonkin kohdan ja 2 artiklan vastaavan kohdan kumoamisesta nimittäin olisi seurauksena riidanalaisen päätöksen pääsisällön muuttuminen.

32 Sellainen kumoaminen merkitsisi sitä, että riidanalainen päätös, jonka mukaan Viron tasavallan päästöoikeuksien jakosuunnitelma voidaan hyväksyä, edellyttäen, että siihen tehdään neljä yksilöityä muutosta neljän liitteessä III olevien perusteiden vastaisen seikan korjaamiseksi, korvattaisiin toisensisältöisellä päätöksellä, jonka mukaan suunnitelma voitaisiin hyväksyä edellyttämällä pienempää lukumäärää muutoksia. Päätös, jolla riidanalainen päätös näin korvattaisiin, eroaisi siitä olennaisesti sitä suuremmalla syyllä, kun Viron tasavallan esittämissä kanneperusteissa kyseenalaiste-

taan sekä riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa todettu sääntöjenvastaisuus että sen 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa vaadittu vastaava muutos. Kuitenkin juuri nämä kaksi sääntöjenvastaisuutta ovat ne, jotka edellyttäisivät merkittävimpiä muutoksia Viron tasavallan päästöoikeuksien kansalliseen jakosuunnitelmaan.

33 Riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 2 ja 3 kohdan osalta on riittävää todeta, että nämä määräykset sisältävät riidanalaisen päätöksen muiden määräysten toteuttamiseen liittyviä tarkennuksia. Jos kumotaan riidanalaisen päätöksen 1 ja 2 artikla sekä 3 artiklan 1 kohta, joihin Viron tasavallan esittämät kanneperusteet myös kohdistuvat, päätöksen 3 artiklan 2 ja 3 kohta menettäisivät merkityksensä.

34 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että mikäli Viron tasavallan esittämät kanneperusteet ovat aiheellisia, riidanalainen päätös on kumottava kokonaisuudessaan, sillä esitettyjen väitteiden kohteena olevia määräyksiä ei voida erottaa toimen muista osista. Komission väitteet, joiden mukaan kanne olisi jätettävä osaksi tutkimatta, on sen vuoksi hylättävä.

Asiakysymys

35 Viron tasavalta esittää viisi kanneperustetta, joista ensimmäinen on direktiivin 9 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 11 artiklan 2 kohdan virheellisestä soveltamisesta johtuva toimivallan ylittäminen, toisena kanneperusteena ovat ilmeiset arviointivirheet, kolmantena kanneperusteena EY 175 artiklan virheellinen soveltaminen, neljäntenä kanneperusteena hyvän hallinnon periaatteen loukkaaminen ja viidentenä kanneperusteena perustelujen puuttuminen.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee direktiivin 9 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 11 artiklan 2 kohdan virheellisestä soveltamisesta johtuvaa toimivallan ylittämistä

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

36 Viron tasavalta katsoo Liettuan tasavallan ja Slovakian tasavallan tukemana, että komissio on riidanalaisen päätöksen tehdessään ylittänyt direktiivin 9 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 11 artiklan 2 kohdan mukaisen toimivaltansa. Viron tasavallan mukaan näistä säännöksistä ilmenee, että päästöoikeuksien kansallisen jakosuunnitelman laatiminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja komission on pelkästään valvottava, onko tämä suunnitelma direktiivin liitteessä III ja 10 artiklassa mainittujen perusteiden mukainen. Jäsenvaltioilla on siten oikeus päättää siitä, minkä menetelmän ne omaksuvat päästöoikeuksien jakosuunnitelmansa laatimiseksi ja mitä tietoja ja ennusteita ne käyttävät laitosten sallittujen päästöjen määrittämiseen kyseisessä suunnitelmassa vahvistetuksi ajanjaksoksi.

37 Viron tasavallan mukaan komissio ei kuitenkaan tässä tapauksessa ole ottanut huomioon menetelmää, jolla Viron tasavalta on laatinut päästöoikeuksien jakosuunnitelmansa. Riidanalaisen päätöksen viidennestä ja kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että komissio on käyttänyt päästöjen sallitun kokonaismäärän määrittämiseen omaa menetelmäänsä ja nojautunut itse valitsemiinsa tietokantoihin ja erään kreikkalaisen asiantuntijan laatimaan Primes-malliin ja siten olennaisesti sivuuttanut Viron tasavallan päästöoikeuksien jakosuunnitelman. Komissio on siten tosiasiallisesti itse vahvistanut Viron tasavallan jakosuunnitelman puitteissa jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän.

38 Viron tasavalta lausuu vastauskirjelmässään lisäksi, että käsitteellä ”yläraja”, joka komission mukaan on tietyn jäsenvaltion jaettavissa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän ulkoinen raja, ei ole minkäänlaista oikeudellista perustaa eikä se esiinny direktiivissä eikä myöskään riidanalaisessa päätöksessä.

39 Vastauksessaan Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulokirjelmään Viron tasavalta korostaa lopuksi, että oikeusvaltiossa hallintotoimista on päätettävä lain mukaisesti ja siten myös kullekin hallintoelimelle kuuluvia toimivaltuuksia noudattaen. Sekään, että riidanalaisen päätöksen kumoaminen vaikuttaisi tuntuvasti Euroopan unionin päästökauppajärjestelmään, ei oikeuttaisi pysyttämään voimassa lainvastaista päätöstä. Joka tapauksessa Viron tasavalta korostaa, että sen suunnitelman mukainen jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä on sivuseikka siinä laajemmassa asiayhteydessä, jonka kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskeva yhteisön järjestelmä muodostaa.

40 Liettuan tasavalta korostaa, ettei komissiolla ole kansallisen jakosuunnitelman hyväksymisessä yleistä toimivaltaa vaan ainoastaan valvontavalta, joka rajoittuu kysymykseen siitä, onko suunnitelma yhteensopiva liitteessä III olevien perusteiden kanssa.

41 Komissio kuvailee aluksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää ja huomauttaa erityisesti, että järjestelmän ensimmäisenä soveltamiskautena vuosina 2005–2007 päästöoikeuksia myönnettiin merkittävästi liikaa suhteessa todettuihin päästöihin vuosina 2005 ja 2006 siten, että kaupan järjestelmästä saatu ympäristöhyöty on ollut hyvin vähäinen tai suorastaan olematon. Komission mukaan tämä liikaa jaettujen päästöoikeuksien määrä on ollut erityisen merkittävä Virossa, koska sen todetut päästöt vuonna 2005 olivat 12,62 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia mutta sen päästöoikeuksien vuotuisen määrän keskiarvo ensimmäisenä kautena oli 19 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia.

42 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vetoaa siihen, että jos komissio häviää yhdenkin kansallisia jakosuunnitelmia koskevista oikeudenkäynneistä, päästöoikeuksien hinta saattaisi tästä johtuvan päästöoikeuksien ylitarjonnan vuoksi huomattavasti laskea toisella kaudella, mikä tekisi tyhjäksi direktiivin vaikutukset välineenä päästöjen vähentämiseksi. Seuraukset olisivat toisin sanoen tuhoisat. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta kehottaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta hyväksymään direktiivin teleologisen tulkinnan, jolla komission sallitaan valvovan kansallisia jakosuunnitelmia tehokkaasti ja jolla siten

estetään jäsenvaltioita vahvistamasta ylärajoja sellaisiksi, etteivät ne voi aiheuttaa hiilen hinnan nousua eivätkä siten kannustaa päästövähennyksiin.

43 Komissio sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta katsovat sitten, ettei komissio ole riidanalaisessa päätöksessä määrittänyt Viron tasavallan jaettavissa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärää vaan vahvistanut ylärajan tälle kokonaismäärälle. Komissio vetoaa siihen, että sen oli välttämättä käytettävä tämän ylärajan vahvistamisessa objektiivisia ja luotettavia tietoja ja sovellettava yhteisiä arviointistandardeja, jotka perustuvat samoihin lähtökohtiin kaikkialla unionissa, jotta sisämarkkinat vääristyisivät mahdollisimman vähän ja vältettäisiin kaikenlainen epäyhdenvertainen kohtelu jäsenvaltioiden välillä.

44 Komissio huomauttaa myös, että kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän moitteettoman toiminnan kannalta on olennaista, että päästöoikeuksien kokonaismäärä on riittämätön sekä unionin että jäsenvaltioiden tasolla. Juuri näistä syistä komissio on käyttänyt kunkin jäsenvaltion jaettavissa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän ylärajan vahvistamisessa yhtenäistä mallia eli Primes-mallia sekä vapaasti saatavissa olevia tietoja, joita koottaessa on kuultu kansallisia asiantuntijoita. Komissio katsoo, että käytettyjen tietojen riippumaton ja johdonmukainen valvonta on ainoa keino saada riittävät takeet siitä, että tiedot vastaavat todellisuutta eikä niiden käyttö merkittävässä määrin johda liian suurten päästöoikeuksien myöntämiseen siten kuin tapahtui kaupan järjestelmän ensimmäisellä kaudella vuosina 2005–2007. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan mukaan EY 87 ja EY 88 artikla edellyttävät jäsenvaltioiden kansallisten jakosuunnitelmien riippumatonta ja objektiivista arviointia.

45 Komissio katsoo selittäneensä Viron tasavallalle erityisesti riidanalaisen päätöksen toisessa, viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleessa sekä julkaisemissaan eri tiedonannoissa yksityiskohtaisesti syyt, joiden vuoksi se on katsonut, että todennetut tiedot vuoden 2005 päästöistä olivat parhaat saatavissa olleet tiedot. Komissio huomauttaa, että Viron tasavallan mainitseman 7.1.2004 päivätyn tiedonannon [KOM(2003) 830 lopullinen] jälkeen on annettu samassa tarkoituksessa kaksi muuta

tiedonantoa [KOM(2005) 703 lopullinen ja KOM(2006) 725 lopullinen], jotka eivät ole millään tavoin ristiriidassa komission noudattaman lähestymistavan kanssa.

46 Sen sijaan komissio myöntää kantajan vastauskirjelmään vastatessaan, että se vastaanotti 1.7.2005 sähköpostitse Viron tasavallalta huomautuksia, jotka sisältyvät erääseen kannekirjelmän liitteessä 4 olevaan kertomukseen ja joissa virolaiset asiantuntijat ovat esittäneet joitakin yleisiä huomioita tavasta, jolla sähköenergian tuotanto oli otettu huomioon vuoden 2005 lähtötilanteessa laadituissa ennusteissa, täsmentämättä kuitenkaan haluamiaan muutoksia. Komissio huomauttaa, että kyseisen kertomuksen huomioon ottaminen on antanut Ateenan kansallisessa teknillisessä yliopistossa työskentelevälle mallintajalle aiheen tehdä huomattavia muutoksia käytettyihin tietoihin ja lähtöennusteisiin.

47 Komissio katsoo, ettei se ole pakottanut Viron tasavaltaa eikä muitakaan jäsenvaltioita käyttämään sen omaa laskentamenetelmää, ja huomauttaa, että useat jäsenvaltiot ovat laatineet kansalliset jakosuunnitelmansa noudattaen ylärajaa, jonka komissio on niille osoittamissaan päätöksissä vahvistanut päästöoikeuksien kokonaismäärälle. Olisi virheellistä väittää, että komissio olisi riistänyt Viron tasavallalta harkintavallan, jonka on tarkoitus olla tämän käytettävissä kansallista jakosuunnitelmaansa laatiessaan myös siltä osin kuin on kyse jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Myöskään kansallisen suunnitelman laatimiseen liittynyttä yleisön kuulemista ei ole tehty hyödyttömäksi. Komissio huomauttaa tältä osin, ettei kansallisissa jakosuunnitelmissa vahvisteta pelkästään jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärää vaan myös päästöoikeuksien jako niiden alueella olevien eri laitosten kesken.

48 Viron tasavallan esittämien direktiivin 30 artiklan 2 kohtaan perustuvien väitteiden osalta komissio korostaa, ettei kyseisessä säännöksessä viitata päästöoikeuksien kokonaismäärän määrittämismenetelmän yhdenmukaistamiseen vaan mahdollisuuteen yhdenmukaistaa tätä menetelmää aikaisempaa enemmän. Joka tapauksessa komissiolla on ollut ainoana vaihtoehtona soveltaa kunkin jäsenvaltion päästöoikeuksien ylärajan laskemiseen samaa menetelmää, koska muussa tapauksessa se loukkaisi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

– Jäsenvaltioiden ja komission välinen toimivallan jako

49 Asianosaisten kesken on ensinnäkin riidatonta, ja myös direktiivin perustelukappaleista ja sen järjestelmästä kokonaisuutena ilmenee, että kasvihuonekaasujen päästöjen vähentäminen yleisesti ja direktiivillä perustettu päästöoikeuksien kaupan järjestelmä erityisesti ovat ensisijaisen tärkeitä torjuttaessa ilmastonmuutosta, joka ilmiönä on yksi suurimmista maailmaan tällä hetkellä kohdistuvista sosiaalisista, taloudellisista ja ympäristöön kohdistuvista uhista.

50 Viron tasavalta huomauttaa Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väitteisiin vastatessaan kuitenkin aiheellisesti, että oikeusyhteisössä hallintotoimista on päätettävä noudattaen eri hallintoelimille annettuja toimivaltuuksia. Vaikka Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin kuningaskunnan näkemys, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen kumoaminen vaikuttaisi kielteisesti yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän moitteettomaan toimintaan, olisi perusteltu, tämä toteamus ei siten oikeuttaisi kuitenkaan pysyttämään voimassa riidanalaista päätöstä siinä tapauksessa, että kyseinen toimi olisi annettu vastoin direktiivissä jäsenvaltioille ja vastaavasti komissiolle osoitettua toimivaltaa.

51 Tältä osin on ympäristön alaa koskevan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä viitattava EY 249 artiklan kolmanteen kohtaan, jonka mukaan ”direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot”. Tästä seuraa, että koska kyseisessä direktiivissä ei säädetä tiettyä muotoa eikä keinoja tietyn tuloksen saavuttamiseksi, jäsenvaltiolla on pääsääntöisesti täysi vapaus valita asianmukaiset muodot ja keinot kyseisen tuloksen saavuttamiseksi. Tästä seuraa lisäksi, että jos ei ole annettu yhteisön säännöstä, jossa vahvistetaan selkeästi ja täsmällisesti muoto ja keinot, joita jäsenvaltion on käytettävä, komission tehtävänä on sen harjoittaessa erityisesti EY 211 ja EY 226 artiklan nojalla valvontavaltaa näyttää oikeudellisesti riittävällä tavalla, että jäsenvaltion tätä tarkoitusta varten toteuttamat toimenpiteet ovat yhteisön

oikeuden vastaisia (ks. vastaavasti asia T-374/04, Saksa v. komissio, tuomio 7.11.2007, Kok., s. II-4431, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Tämän lisäksi on todettava, että näiden periaatteiden tinkimätön noudattaminen on ensiarvoista, jotta voidaan varmistaa, että noudatetaan EY 5 artiklan toisessa kohdassa vahvistettua toissijaisuusperiaatetta, joka velvoittaa yhteisön toimielimiä niiden antaessa säädöksiä ja jota on ollut määrä noudattaa direktiiviä annettaessa (direktiivin 30 perustelukappale). Tämän periaatteen mukaan aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. Näin ollen ympäristön kaltaisella alalla, johon sovelletaan EY 174–EY 176 artiklaa ja jolla yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivalta on jaettu, todistustaakka kuuluu yhteisölle, eli esillä olevassa asiassa on komission asiana näyttää toteen, missä määrin jäsenvaltion toimivaltaa ja siis myös sen liikkumavaraa on rajoitettu, kun otetaan huomioon direktiivin 10 artikla ja direktiivin liitteessä III olevat perusteet (em. asia Saksa v. komissio, tuomio 7.11.2007, 79 kohta).

53 Siltä osin kuin asia koskee erityisesti direktiivin täytäntöönpanoa, sen 9 artiklan 1 ja 3 kohdasta sekä 11 artiklan 2 kohdasta johtuu yksiselitteisesti, että jäsenvaltiolla on yksinomainen toimivalta sekä laatia kansallinen jakosuunnitelma, jolla se aikoo saavuttaa direktiivissä määritellyt kasvihuonekaasujen päästöjä koskevat tavoitteet ja josta se ilmoittaa komissiolle, että tehdä lopulliset päätökset, joissa vahvistetaan sen jakamien päästöoikeuksien kokonaismäärä kutakin viisivuotiskautta varten ja tämän määrän jako talouden toimijoiden kesken. Jäsenvaltiolla on näitä toimivaltuuksia käyttäessään siten tietty harkintavalta valitessaan parhaiten soveltuviksi katsomansa toimenpiteet kyseisessä direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamiseksi kansallisten energiamarkkinoiden erityisessä asiayhteydessä (ks. vastaavasti em. asia Saksa v. komissio, tuomio 7.11.2007, 80 kohta).

54 Sen sijaan komissiolla on direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukainen toimivalta valvoa kansallista jakosuunnitelmaa. Komissiolla on siten valta tutkia, onko jäsenvaltion ilmoittama kansallinen jakosuunnitelma direktiivin liitteessä III olevien perusteiden ja direktiivin 10 artiklan säännösten mukainen, ja valta hylätä perustellulla päätöksellä tämä suunnitelma siksi, ettei se ole kyseisten perusteiden ja säännösten mukainen. Direktiivin 9 artiklan 3 kohdasta ilmenee myös, että jos kansallinen jakosuunnitelma hylätään, jäsenvaltio voi tehdä direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaisen päätöksen vain, jos komissio on hyväksynyt muutokset, jotka jäsenvaltio on hylkäämisen jälkeen ehdottanut suunnitelmaan (ks. tältä osin jäljempänä 92 kohta).

55 Komissiolla on kansallisen jakosuunnitelman valvontavaltaa käyttäessään harkintavaltaa, koska tämä valvonta edellyttää komission tekevän omia monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arvioitaan ottaen huomioon yleistavoitteen, joka on kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen kustannustehokkaalla ja taloudellisella päästökauppajärjestelmällä (direktiivin 1 artikla ja viides perustelukappale). Tästä seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimilla on laillisuusvalvontaa harjoittaessaan täysi valta valvoa, että komissio on soveltanut asianmukaisesti asiaa koskevia oikeussääntöjä. Sitä vastoin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voi asettua komission sijaan siltä osin kuin komission on tehtävä tässä asiayhteydessä monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arvioita. Tämän osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on rajoituttava tutkimaan, onko tätä toimenpidettä toteutettaessa tehty ilmeinen virhe, onko harkintavaltaa käytetty väärin, onko toimivaltainen viranomainen selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat ja onko menettelyllisiä takeita, joilla on tässä asiayhteydessä aivan olennainen merkitys, noudatettu täysimääräisesti (ks. vastaavasti em. asia Saksa v. komissio, tuomio 7.11.2007, 80 ja 81 kohta; ks. myös vastaavasti asia T-13/99, Pfizer Animal Health v. neuvosto, tuomio 11.9.2002, Kok., s. II-3305, 166 ja 171 kohta; asia T-70/99, Alpharma v. neuvosto, tuomio 11.9.2002, Kok., s. II-3495, 177 ja 182 kohta ja asia T-392/02, Solvay Pharmaceuticals v. neuvosto, tuomio 21.10.2003, Kok., s. II-4555, 126 ja 188 kohta).

– Komission toimivaltuuksien käyttö tässä tapauksessa

56 Nyt käsiteltävässä asiassa Viron tasavalta arvostelee komissiota siitä, että se on riidanalaisen päätöksen tehdessään ylittänyt direktiivin 9 artiklan 1 ja 3 kohtaan sekä 11

artiklan 2 kohtaan perustuvan toimivaltansa. Koska näillä väitteillä pyritään osoittamaan, että komissio on soveltanut asiaa koskevia säännöksiä virheellisesti, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on tutkittava asia täysimääräisesti tämän oikeuskysymyksen osalta. Tältä osin on tärkeää korostaa, että Viron tasavallalle direktiivin täytäntöönpanossa kuuluva liikkumavara ja komission harkintavalta, joka perustuu siihen, että sen harjoittama kansallisen jakosuunnitelman valvonta edellyttää sen tekevän omia monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arvioitaan, ovat merkityksellisiä vain sen määrittämiseksi, mihin asti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harjoittama kunkin toimivaltaisen viranomaisen toimivaltuuksien käyttötavan valvonta ulottuu, mutta niistä ei voi olla seurauksena muutosta näiden viranomaisten väliseen toimivallan jakoon.

57 Tältä osin on syytä todeta, että riidanalaisen päätöksen 13 perustelukappaleessa ja 1 artiklan 1 kohdassa komissio toteaa, että osa niiden päästöoikeuksien kokonaismäärästä, jotka Viron tasavalta aikoo jakaa, nimittäin 11,657987 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuodessa, on yhteensopimaton liitteessä III olevien perusteiden 1, 2 ja 3 kanssa. Lisäksi päästöoikeuksien kokonaismäärän se osa, joka vastaa eräästä ensimmäistä päästökauppakautta varten laadittuun kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältymättömästä polttolaitoksesta aiheutuvia lisäpäästöjä ja jonka suuruudeksi on arvioitu 0,313883 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuodessa, on komission mukaan niin ikään yhteensopimaton kyseisten perusteiden kanssa.

58 Samaan aikaan komissio täsmentää riidanalaisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdassa, ettei kansallista jakosuunnitelmaa vastusteta, kunhan yhteisön järjestelmän mukaisiin tarkoituksiin myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärää alennetaan 11,657987 miljoonalla hiilidioksidiekvivalenttitonnilla vuodessa. Saman määräyksen mukaan komission näin hyväksymää päästöoikeuksien kokonaismäärää on vielä vähennettävä määrällä, joka vastaa edellisessä kohdassa mainitulle laitokselle jaettujen päästöoikeuksien ja kyseiselle laitokselle vuosittain myönnetyn 0,313883 hiilidioksidiekvivalenttitonnin suuruisen päästöoikeusreservin mahdollista erotusta. Lopuksi komissio täsmentää riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 1 kohdassa, ettei päästöoikeuksien vuotuisen kokonaismäärän keskiarvo saa ylittää 12,717058:aa miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia, joista vähennetään päästöoikeusreservi, jonka Viron tasavalta aikoo muodostaa, ja määrä, joka vastaa edellä mainitulle laitokselle jaettujen päästöoikeuksien ja kyseiselle laitokselle vuosittain myönnetyn 0,313883 hiilidioksidiekvivalenttitonnin suuruisen päästöoikeusreservin mahdollista erotusta.

59 Kirjelmissään komissio vetoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa siihen, että edellä mainittujen päästöoikeusmäärien poistaminen merkitsee ulkoisen rajan tai ylärajan määräämistä Viron tasavallalle muttei sen sijaan Viron tasavallan myönnettävissä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän vahvistamista.

60 On kuitenkin syytä todeta, että määrittäessään tietynsuuruisen päästöoikeusmäärän, jonka ylittämistä pidetään kaikissa tapauksissa yhteensopimattomana direktiivissä vahvistettujen perusteiden kanssa, ja hylätessään Viron tasavallan kansallisen suunnitelman siksi, että siinä esitetty päästöoikeuksien kokonaismäärä ylittää kyseisen rajan, komissio on ylittänyt sille direktiivin 9 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 11 artiklan 2 kohdan mukaan kuuluvan valvontavallan rajat.

61 Tältä osin on kiistatonta, että komissiolla on direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaan toimivalta valvoa kansallista suunnitelmaa, jonka jäsenvaltio on laatinut direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja toimivalta hylätä suunnitelma päätyessään katsomaan, että suunnitelma on yhteensopimaton direktiivin liitteessä III mainittujen perusteiden tai direktiivin 10 artiklan säännösten kanssa.

62 Lisäksi komissiolla on harjoittaessaan sellaista valvontaa ja perustellessaan sellaisen hylkäyspäätöksen oikeus esittää yksilöityä arvostelua todetuista sääntöjenvastaisuuksista ja katsoessaan sen olevan aiheellista myös oikeus esittää ehdotuksia tai suosituksia, jotka eivät ole sitovia ja joiden tarkoituksena on antaa jäsenvaltiolle mahdollisuus muuttaa suunnitelmaansa tavalla, joka tekisi sen yhteensopivaksi kyseisten perusteiden ja säännösten kanssa.

63 Komissiolla on oikeus valita yhteinen vertailukohta arvioidessaan kysymystä siitä, ovatko eri jäsenvaltioiden kansalliset jakosuunnitelmat yhteensopivia liitteessä III olevien perusteiden kanssa. Tätä varten komissio voi muun muassa laatia oman taloudellisen ja ekologisen mallinsa. Kun komissio laatii ja käyttää tällaista mallia, sillä on edellä 55 kohdassa viitatun oikeuskäytännön mukaisesti harkintavaltaa siten, että

tietyn yhteisen viitekohdan käyttäminen kansallisen suunnitelman hylkäämisestä tehdyssä päätöksessä voidaan riitauttaa vain sillä perusteella, että sitä rasittaa ilmeinen arviointivirhe.

64 Määrätessään sen sijaan kansallisen jakosuunnitelman hylkäämisestä tehdyn päätöksen päätösosassa oman taloudellisen mallinsa ja itse valitsemiensa tietojen perusteella lasketun erityisen rajan päästöoikeuksien kokonaismäärälle, jonka vahvistamiseen jäsenvaltiolla on oikeus, komissio käytännössä asettuu kyseisen kokonaismäärän vahvistamisessa jäsenvaltion sijaan. Sellainen määräys on nimittäin omiaan pakottamaan jäsenvaltion muuttamaan kansallista jakosuunnitelmaansa, jotta päästöoikeuksien kokonaismäärä vastaisi täsmälleen sitä rajaa, jonka komissio on ilmoittanut hylkäävässä päätöksessä. Sellaisessa tapauksessa jäsenvaltion on vahvistettava kokonaismäärä komission ilmoittaman rajan suuruiseksi tai sitä pienemmäksi, sillä sen on muuten mahdotonta tehdä päätöstä direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

65 Sellainen hylkäävä päätös poistaa direktiivin 11 artiklan 2 kohdalta sen tehokkaan vaikutuksen, koska tässä säännöksessä edellytetään, että on jäsenvaltion eikä komission asia päättää niiden päästöoikeuksien kokonaismäärästä, jotka jäsenvaltio aikoo jakaa. Tämä toteamus on erityisen merkityksellinen nyt kysymyksessä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa komission siten vahvistama erityisraja eli 12,717058 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia on vain 52,2 prosenttia niiden päästöoikeuksien kokonaismäärästä, jotka Viron tasavalta aikoi myöntää kansallisessa jakosuunnitelmassaan.

66 Viron tasavallalle jää tosin edelleen vapaus vahvistaa direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti tekemässään päätöksessä jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä vielä pienemmäksi kuin se päästöoikeuksien kokonaismäärä, jota komissio pitää yhteensopivana direktiivin kanssa. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että komissio on määrännyt jyrkän vähennyksen niiden päästöoikeuksien kokonaismäärään, jotka Viron tasavalta aikoi jakaa, nyt kysymyksessä olevan kaltaisessa tilanteessa ei ole ajateltavissa, että Viron tasavalta vahvistaisi jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän eri tasolle kuin komission riidanalaisessa päätöksessä asettama raja. Komissio on näin ollen todellisuudessa välillisesti vahvistanut jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän Viron tasavallan sijasta.

67 Lisäksi on todettava, että komission riidanalaisessa päätöksessä esittämät perustelut sen selvittämiseksi, millä perusteella komission määräämä raja oli laskettu, vahvistavat sen, ettei komissio ole tyytynyt valvomaan Viron tasavallan ilmoittaman kansallisen jakosuunnitelman laillisuutta vaan se on todella korvannut Viron tasavallan tekemän arvioinnin omalla arvioinnillaan.

68 Tältä osin on syytä todeta, että kansallisen jakosuunnitelman laatiminen sopeutettuna direktiivin tavoitteiden saavuttamiseen ja noudattaen liitteessä III lausuttuja perusteita, erityisesti perusteita 1, 2 ja 3, pakottaa jäsenvaltion tekemään useita monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arviointeja varsinkin kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi kansallisella tasolla toteutettavien politiikkojen ja toimenpiteiden osalta, mutta myös sellaisten toimenpiteiden osalta, joiden soveltaminen kuuluisi talouden toimijoille. Lisäksi nämä arvioinnit ovat pääasiallisesti tulevaisuuteen suuntautuvia, koska jäsenvaltioiden on ennakoitava päästöjen kehittyminen alueellaan useaksi vuodeksi etukäteen ja kansallisen jakosuunnitelmansa hyväksymishetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella.

69 Tällaisen tehtävän perusolemukseen kuuluu, että jäsenvaltion on pakko tehdä valintoja, jotka koskevat ensinnäkin toteutettavia politiikkoja ja toimenpiteitä ja toiseksi käytettävää menetelmää ja tietoja, joiden pohjalta arviointi tehdään kyseisten päästöjen odotettavissa olevan kehityksen ennakoimiseksi. Sellaiset valinnat eivät lähtökohtaisestikaan ole ehdottomasti oikeita tai ehdottomasti vääriä, vaan käyttökelpoinen ratkaisu voidaan valita useista erilaisista menetelmistä ja tiedoista. Komission on jäsenvaltion valintoja valvoessaan siten kunnioitettava jäsenvaltiolle myönnettyä liikkumavaraa, eikä se voi hylätä jäsenvaltion kansallista jakosuunnitelmaa, joka perustuu liitteen III kannalta luotettaviin ja riittäviin tietoihin ja analyysiparametreihin. Sen sijaan komission on erityisesti tutkittava jäsenvaltion laatiman suunnitelman kaikkien näkökohtien uskottavuus ja johdonmukaisuus sekä valvottava sitä, kattavatko nämä seikat kaikki monitahoisen tilanteen arvioinnissa huomioon otettavat tekijät ja voidaanko niillä tukea niistä tehtyjä johtopäätöksiä.

70 Komission riidanalaisessa päätöksessä esittämiä yksilöityjä moitteita Viron tasavallan kansallista jakosuunnitelmaa vastaan on arvioitava nimenomaan näiden huomautusten valossa.

– Kaudeksi 2008–2012 tehtävien ennusteiden lähtökohtana käytettävien päästöjä koskevien lukujen valinta

71 Aluksi on syytä huomauttaa, että komissio on riidanalaisen päätöksen neljännessä perustelukappaleessa todennut, että liitteessä III oleva peruste 1 on ollut merkityksellinen tässä tapauksessa, koska siinä edellytetään, ettei jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä saa ylittää samassa liitteessä olevien muiden perusteiden tinkimättömän soveltamisen todennäköisesti edellyttämää enimmäismäärää. Tältä osin on todettava, että komissio on itse määritellyt liitteessä III olevien perusteiden tinkimättömän soveltamisen käsitteen 7.1.2004 antamansa tiedonannon 18 kohdassa (ks. edellä 45 kohta) ja tarkentanut, että tämän vaatimuksen täyttämiseksi jäsenvaltion ei tulisi jakaa enempää päästöoikeuksia kuin on välttämätöntä ottamalla huomioon sitovista perusteista tiukimmat perusteet eli liitteessä III olevat perusteet 1–5. Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee se komission myös istunnossa vahvistama seikka, että komissio on katsonut, ettei Viron kansallisen jakosuunnitelman yhteensopimattomuus liitteessä III olevan perusteen 1 kanssa ollut luonteeltaan itsenäinen vaan johtui siitä, ettei päästöoikeuksien ehdotettu kokonaismäärä rajoittunut siihen, mikä on välttämätöntä ottamalla huomioon liitteessä III olevat perusteet 2 ja 3.

72 Riidanalaisen päätöksen viidennestä seitsemänteen perustelukappaleesta ilmenee sitten, että komissio on soveltanut liitteessä III esitettyä perustetta 2 vahvistamalla itse vuoden 2005 päästöjä koskevat luvut vallitsevien kasvihuonekaasupäästöjen määrittelyn lähtökohdaksi sen sijaan, että se olisi ottanut lähtökohdaksi Viron tasavallan kansallisessa jakosuunnitelmassaan käyttämät luvut ja valvonut niiden laillisuutta tutkimalla erityisesti, oliko Viron tasavalta ylittänyt liikkumavaransa rajat direktiivin täytäntöönpanossa.

73 Liitteessä III olevan perusteen 2 asianmukainen soveltaminen tosin oikeuttaa komission tutkimaan, vastaako jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä ”päätöksen [N:o 280/2004/EY] mukaisesti laadittavia arvioita toteutuneesta ja suunnitellusta edistymisestä jäsenvaltioiden osallistumisessa yhteisön velvoitteiden täyttämiseen”. Komissio toteaa kuitenkin riidanalaisen päätöksen viidennessä perustelukappaleessa, että viimeinen järjestelmästä yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanemiseksi 11.2.2004 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 280/2004/EY (EUVL L 49, s. 1) mukaisesti ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä toteutettu arviointi tehtiin Virossa toimivien laitosten ilmoittamien vuotta 2005 koskevien tietojen perusteella, koska nämä olivat luotettavimmat ja tarkimmat tiedot, joita se saattoi käyttää. Riidanalaisen päätöksen kuudennesta

perustelukappaleesta ilmenee lisäksi, että useat jäsenvaltiot, muun muassa Viron tasavalta, valitsivat ennusteidensa lähtökohdaksi vuotta 2005 koskevien riippumattomalla tavalla todennettujen päästötietojen ja näiden jäsenvaltioiden muiden vuosien osalta toimittamien päästöarvioiden keskiarvon lieventääkseen tiettynä yksittäisenä vuonna sattuvien erityisten tapahtumien vaikutusta mutta että komissio hylkäsi tämän lähestymistavan huomauttaen, että erityisten tekijöiden kuten sääolosuhteiden vaikutukset yleensä tasoittuvat kokonaisen vuoden aikana ja ettei komission käytettävissä ollut seikkoja, jotka osoittaisivat, ettei vuotta 2005 koskevia todennettuja päästötietoja voitaisi pitää edustavina.

74 Komission toimivalta valvoa kansallisen jakosuunnitelman yhteensopivuutta edellä mainittujen arviointien kanssa ei kuitenkaan ole oikeuttanut sitä katsomaan, että kyseisissä arvioinneissa käytetyistä luvuista poikkeavien lukujen käyttö kyseisen suunnitelman laatimisessa tekee suunnitelman yhteensopimattomaksi liitteessä III olevan perusteen 2 kanssa, paitsi jos jäsenvaltio ei kykene perustelemaan niiden käyttöä. Tältä osin on syytä todeta, että komissio on riidanalaisen päätöksen viidennestä seitsemänteen perustelukappaleessa hylännyt Viron tasavallan hallinnollisen menettelyn aikana esittämät perustelut sen kansallisessa jakosuunnitelmassa käytetyille luvuille muun muassa sillä perusteella, että kyseiset luvut olivat ”vähemmän luotettavia” kuin viimeisimmässä arvioinnissa käytetyt luvut ja ettei ”Viron tasavallan osalta ollut riittävää syytä riippumattomalla tavalla todennettujen vuoden 2005 päästötietojen mukauttamiseen”. Komissio katsoi, ettei asiassa voitu sulkea pois sitä, että Viron tasavalta on yliarvioinut päästöt, ja viittasi siihen vaaraan, että ”Viron tasavallan ilmoittamat luvut eivät kuvaa todellisia päästöjä aidosti edustavalla tavalla”.

75 Komissio on tehnyt oikeudellisen virheen hylätessään Viron tasavallan ilmoittaman jakosuunnitelman tällaisen päätelmän nojalla, joka itse asiassa sisältää pelkästään viittauksen olemassa oleviin epäilyihin Viron tasavallan käyttämien tietojen luotettavuudesta. Kuten edellä 53–55 kohdassa on todettu, komission tehtävänä on ollut kansallisen jakosuunnitelman laillisuuden valvominen kunnioittaen jäsenvaltiolle annettua liikkumavaraa direktiivin panemiseksi täytäntöön kyseisen suunnitelman laatimisen yhteydessä. Komissio on sivuuttanut tämän liikkumavaran hylätessään Viron suunnitelman sillä perusteella, etteivät sitä varten käytetyt tiedot olleet komission mielestä parhaita saatavissa olleita tietoja ja että siten oli olemassa vaara siitä, että Viron tasavalta yliarvioi päästöt, ja ettei mikään osoittanut, ettei tietoja, joihin se on nojautunut, voitaisi pitää edustavina. Tällaisen liikkumavaran olemassaolosta

nimittäin seuraa välttämättä, että jäsenvaltio on voinut pätevästi valita erilaisia tietoja ennusteidensa lähtökohdaksi. Sen sijaan komission lähestymistapa, joka merkitsee samaa kuin näkemys, jonka mukaan kansallisen jakosuunnitelman laatimisessa saadaan käyttää vain komission itse valitsemia tietoja, vie jäsenvaltioilta kaiken liikkumavaran tässä suhteessa. Tällaisen lähestymistavan valitessaan komissio on sivuuttanut sen seikan, että komission kuuluu valvoa jäsenvaltion kansallista jakosuunnitelmaansa laatiessaan tekemiä valintoja eikä tehdä omia valintojaan käytettävistä tiedoista eikä ottaa kantaa muihin kuin niihin seikkoihin, joilla se mahdollisesti riitauttaa jäsenvaltioiden kyseisen valinnan.

76 Joka tapauksessa asiakirja-aineistosta ilmenee, etteivät komission käyttämät Viron tasavallan päästöjä koskevat luvut ole välttämättä olleet kaikkein edustavimpia eivätkä siten myöskään kaikkein luotettavimpia. Tältä osin on todettava, ettei komission esittämiä perusteluja riidanalaisen päätöksen kuudennessa perustelukappaleessa tarkoitetun tiettyjen jäsenvaltioiden lähestymistavan torjumiselle voida hyväksyä ainakaan siltä osin kuin asia koskee erityisesti Viron tasavaltaa. Ensinnäkin kansallisen jakosuunnitelman liitteestä 4 ilmenee, ettei komission käyttämä vuosi 2005 ole ollut Viron tasavallan tapauksessa edustava. Kyseisen vuoden päästöt nimittäin ovat olleet selvästi pienempiä kuin viitearvot, jotka on laskettu sähkövoimalaitosten ja teollisuuslaitosten osalta niiden kolmen vuoden perusteella, joina päästöt ovat olleet suurimmat aikavälillä 2000–2005, ja lämmöntuotantolaitosten osalta niiden kolmen vuoden perusteella, joina päästöt ovat olleet suurimmat aikavälillä 1995–2005, jopa huolimatta bruttokansantuotteen voimakkaasta vuotuisesta kasvusta vuosina 2000–2005. Toiseksi komissio, jolle ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti istunnossa asiaa koskevan kysymyksen, ei ole esittänyt mitään sellaista seikkaa, joka olisi omiaan tukemaan komission omaa väitettä, jonka mukaan erilaisten huomioon otettavien tekijöiden kuten sääolosuhteiden vaikutukset yleensä tasoittuisivat kokonaisen vuoden aikana.

77 Tästä seuraa, että toisin kuin komissio väittää riidanalaisessa päätöksessä, komissio ei pelkästään ole käyttänyt lukuja, jotka eivät ole välttämättä olleet kaikkein edustavimpia eivätkä siten kaikkein luotettavimpia Viron tasavallan päästöjen osalta, vaan komission käytettävissä on myös ollut tiettyjä seikkoja, joista ainakin Viron tasavallan tapauksessa johtui, että vuoden 2005 lukujen valitseminen komission laskelmien lähtökohdaksi aiheutti vaaran laskelmien vääristymisestä.

– Päästöjen kehittymistä koskevien ennusteiden laatimisessa viitejakson ja jakson 2008–2012 väliseksi ajaksi käytettävien menetelmien valinta

78 Riidanalaisen päätöksen kahdeksannessa ja sitä seuraavissa perustelukappaleissa komissio on tutkinut kansallisen jakosuunnitelman yhteensopivuutta liitteessä III olevan perusteen 3 kanssa, jonka mukaan jaettavien päästöoikeusmäärien on ”vastattava tämän suunnitelman kattamien toimintojen edellytyksiä, myös teknisiä edellytyksiä, vähentää päästöjä”. Tätä varten komissio päätti käyttää päästöjen kehittymisen arviointiin viitekauden ja kauden 2008–2012 välisenä aikana sekä viimeksi mainitun kauden aikana Ateenan kansallisen teknillisen yliopiston asiantuntijan laatimasta Primes-mallista saatuja tietoja siksi, että ne” o[li]vat täsmällisimmät ja luotettavimmat arviot sekä bruttokansantuotteen kasvusta että hiili-intensiteetin parannuksista”. Riidanalaisessa päätöksessä komissio on nimittäin perustanut tätä koskevat ennusteensa vuoden 2005 päästöjä koskeviin todennettuihin lukuihin sellaisina kuin ne ovat mukautettuina kahdella kertoimella, joista toinen kuvaa komission arviota bruttokansantuotteen kasvun suuruudesta ajanjaksona 2005–2010 ja toinen bruttokansantuoteyksikköä kohti lasketun hiili-intensiteetin parannusten todennäköistä määrää samana ajanjaksona.

79 Tältä osin on syytä jälleen muistuttaa, että jäsenvaltioilla on liikkumavara päättäessään menetelmästä, jonka ne omaksuvat päästöoikeuksien kansallisen jakosuunnitelmansa laatimisessa. Komissio on sivuuttanut tämän liikkumavaran päättäessään käyttää Primes-mallista saatuja tietoja, koska niiden on väitetty olevan muita tietoja luotettavampia, osoittamatta kuitenkaan sitä, että Viron tasavallan käyttämässä menetelmässä sen kansallista jakosuunnitelmaa varten käytettävien tietojen laskemiseksi olisi ollut puutteita.

80 Erityisesti komissio on itse nimenomaisesti myöntänyt istunnossa, ettei sillä ole oikeutta korvata omalla poliittisiin valintoihin liittyvien näkökohtien arvioinnillaan vastaavaa arviointia, jonka jäsenvaltio on tehnyt kansallisen jakosuunnitelmansa laatimiseksi, eikä kohdistaa sellaiseen valintaan edes suppeaa valvontaa. Komissio on kuitenkin väittänyt, että sen arvioidessa kansallista jakosuunnitelmaa sellainen poliittinen valinta voidaan ottaa huomioon vain siinä tapauksessa, että se on vahvistettu lainsäädännössä ennen vuotta 2004 ja siitä on annettu komissiolle tieto, jotta komissio voisi ottaa ne huomioon oman taloudellisen mallinsa laatimisessa.

81 On kuitenkin syytä huomauttaa, ettei komissio silti ole vedonnut mihinkään säädökseen tai oikeussääntöön, joka voisi oikeuttaa rajoittamaan tällä tavalla jäsenvaltion mahdollisuutta ottaa kansallinen energiapolitiikkansa huomioon kansallisen jakosuunnitelmansa laatimisessa. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti on päinvastoin jäsenvaltion asiana laatia kansallinen jakosuunnitelma ja siten määritellä ne kansallisen energiapolitiikkansa näkökohdat, jotka on syytä ottaa huomioon. Kannekirjelmän liitteenä olevan Viron tasavallan kansallisen jakosuunnitelman 3 kohdasta kuitenkin ilmenee, että kyseinen jäsenvaltio on korostanut öljyliuskevarojensa strategista luonnetta ja niitä huoltovarmuuteen liittyviä vaikeuksia, joita maakaasun käytön huomattavasta lisäämisestä voisi aiheutua, ja todennut erityisesti, että sen kaasuntuonti on peräisin yhdestä ainoasta viejämaasta eli Venäjältä.

82 Soveltaessaan pääasiallisesti taloudellisiin ja ekologisiin tekijöihin perustuvaa Primes-mallia komissio on siten tässä tapauksessa jättänyt huomiotta tälle geostrategiselle näkökohdalle mahdollisesti kuuluvan merkityksen, vaikka Viron tasavalta oli nimenomaisesti sisällyttänyt sen kansalliseen jakosuunnitelmaansa, ja se on siten ylittänyt oman valvontavaltansa rajat.

83 Siltä osin kuin asiassa on kyse bruttokansantuotteen kasvun suuruudesta jakson 2005–2010 aikana, asiakirja-aineistosta ilmenee joka tapauksessa, että komission riidanalaisessa päätöksessä käyttämät bruttokansantuotteen kasvua kuvaavat luvut Viron päästöjen ylärajan määrittämiseksi kautta 2008–2012 varten eivät olleet parhaita riidanalaisen päätöksen tekemisen ajankohtana saatavissa olleita tietoja. Viron tasavalta on käyttänyt kansallisessa jakosuunnitelmassaan vuotta 2006 koskenutta 9,6 prosentin kasvuennustetta, joka perustui Viron valtiovarainministeriön käytettävissä olleisiin uusimpiin tietoihin. Viron tasavalta ennusti kasvuvauhdin olevan neljänä seuraavana vuotena hiukan heikompi eli kunakin vuonna 7,4–8,4 prosenttia.

84 Riidanalaisen päätöksen alaviitteessä 24 komissio esittää, että asiakirjassa ”European Energy and Transport Trends” vuonna 2005 julkaistujen lukujen mukaan vuotuisen kasvun Virossa 2005–2010 ennustettiin olevan 5,1839 prosenttia. Kuitenkin asiakirja-aineistosta ja erityisesti kannekirjelmään liitetystä asiakirjasta ”Taulukko Primes Viro: lievät hiilipäästövähennykset / ei hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia” ja riidanalaisen päätöksen alaviitteestä 24 yhdessä luettuina ilmenee, että tämä 5,1839 prosentin määrä on saatu pelkällä aritmeettisella laskutoimituksella Viron tasavallan bruttokansantuotetta koskeneista luvuista, joita oli käytetty myös Primes-mallissa, eli 8 miljardia euroa vuonna 2005 ja 10,3 miljardia euroa vuonna 2010. Kuitenkin komissio

selittää samassa alaviitteessä, että se on uusimpien sen tietoon saatettujen lukujen huomioon ottamiseksi päättänyt korvata asiakirjassa ”European Energy and Transport Trends” ennustetun bruttokansantuotteen kasvun suuruuden muilla talousennusteilla, jotka on julkaistu marraskuussa 2006 asiakirjassa ”Economic Forecasts Autumn 2006”, mutta vain niiden vuosien osalta, joille nämä tuoreemmat ennusteet olivat saatavissa. Komissio on siten käyttänyt viimeksi mainittuja lukuja vuosien 2006–2008 osalta mutta jatkanut asiakirjassa ”European Energy and Transport Trends” vuonna 2005 esitettyjen lukujen perusteella lasketun kasvun suuruuden käyttöä vuosien 2009 ja 2010 osalta.

85 On todettava, että näin menetellessään komissio ei ole käyttänyt parhaita saatavissa olevia tietoja Viron tasavallan bruttokansantuotteen kasvua koskevista ennusteista vuosiksi 2009 ja 2010 eikä se myöskään ole esittänyt riittäviä perusteita Viron tasavallan näiksi kahdeksi vuodeksi esittämien ennusteiden hylkäämiselle. Viron tasavallan kansallisessa jakosuunnitelmassaan tekemät ennusteet nimittäin perustuvat ensinnäkin tuoreempiin lähtötietoihin kuin asiakirjassa ”European Energy and Transport Trends” käytetyt lähtötiedot, ja toiseksi ne ovat lähempänä asiakirjan ”Economic Forecasts Autumn 2006” lähtötietoja, jotka komissio oli itse valinnut vuosiksi 2006–2008 sillä perusteella, että ne olivat luotettavampia. Komission kanta, jonka mukaan se on käyttänyt parhaita vuosiksi 2009 ja 2010 saatavissa olleita tietoja hylätessään Viron tasavallan ennusteet ja valitessaan niiden sijasta asiakirjan ”European Energy and Transport Trends” ennusteet, ei näissä olosuhteissa ole uskottava.

86 Siltä osin kuin asiassa on toiseksi kyse bruttokansantuoteyksikköä kohti määritetyn hiilipäästöintensiteetin parannusten suuruuden laskemisesta, on kiistatonta, että komissio on nojautunut pelkästään Primes-mallin mukaisiin tietoihin, nimittäin 1 945,3 tonnia hiilidioksidipäästöjä miljoonan euron bruttokansantuotetta kohden vuonna 2005 ja 1 346,3 tonnia hiilidioksidipäästöjä miljoonan euron bruttokansantuotetta kohden vuonna 2010. Kuten komissio kuitenkin on istunnossa myöntänyt, jos jokin Primes-mallin laadinnassa tehdyissä laskutoimituksissa huomioon otetuista tiedoista osoittautuu virheelliseksi, kuten asia tässä tapauksessa on Viron tasavallan bruttokansantuotteen kasvun suuruuden osalta (ks. edellä 84 ja 85 kohta), siitä seuraa väistämättä, että myös tämän mallin viimeisimmässä versiossa esiintyvät muut tiedot ovat virheellisiä. Kyseiset tiedot nimittäin perustuvat bruttokansantuotteen kasvuennusteeseen, joka ei mallia laadittaessa saatavissa olleista ennusteista parhaiten

vastannut todellisuutta. Kuten komissio on myös myöntänyt istunnossa, tällaisessa tapauksessa on välttämätöntä laskea kaikki mallista johtuvat ennusteet uudelleen käyttäen ajantasaistettuja arvioita bruttokansantuotteen kasvun suuruudesta. Kun komissio on jättänyt tämän tekemättä, sen riidanalaisessa päätöksessä käyttämiä tietoja ei voida pitää parhaina saatavissa olleina.

– Muut komission esittämät perusteet päätökselleen hylätä kansallinen jakosuunnitelma

87 Seuraavaksi on vastattava komission väitteeseen, jonka mukaan vuoden 2005 tietojen ja Primes-mallin käyttö oli perusteltua siksi, että jokaista kansallista jakosuunnitelmaa oli yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamiseksi arvioitava viittaamalla samoihin lukuihin ja analyysiparametreihin.

88 Tämä väite ei voi menestyä. Kyseiseen periaatteeseen vetoamalla ei nimittäin voida muuttaa direktiivissä säädettyä komission ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa, jonka mukaan jäsenvaltioilla on toimivalta kansallisen jakosuunnitelman laatimisessa ja lopullisen päätöksen tekemisessä jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä.

89 Kuten lisäksi Viron tasavalta aiheellisesti huomauttaa, komissio voi asianmukaisesti varmistaa jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun tutkimalla kunkin jäsenvaltion esittämän suunnitelman yhtä huolellisesti. Kuten edellä 63 kohdassa on muistutettu, komissiolla on tosin oikeus laatia valitsemiinsa tietoihin perustuva oma taloudellinen ja ekologinen mallinsa ja käyttää sitä vertailukohtana tutkiessaan, onko kunkin jäsenvaltion kansallinen jakosuunnitelma yhteensopiva liitteessä III olevien perusteiden kanssa. Sellaisen mallin laatimisessa komissiolla on edellä 55 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti harkintavaltaa.

90 Komissiolla ei kuitenkaan ole oikeutta korvata jäsenvaltion kansallisessa jakosuunnitelmassaan tekemää arviointia oman mallinsa soveltamisesta johtuvalla arvioinnilla eikä hylätä jakosuunnitelmaa sillä perusteella, että jäsenvaltion arviointi ja komission oma arviointi eroavat toisistaan. Jos nimittäin komissiolla olisi oikeus asettaa oma arviointinsa etusijalle, direktiivin 9 artiklan 1 kohta ja 11 artiklan 2 kohta, joissa jäsenvaltioille annetaan toimivalta laatia päästöoikeuksien kansallinen jakosuunnitelma ja sen jälkeen päättää jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä, olisivat vailla merkitystä.

91 Lopuksi on hylättävä komission perustelut, joiden mukaan direktiivin 9 artiklan 3 kohdalta, jossa sille annetaan toimivalta valvoa kansallisia jakosuunnitelmia ja hylätä ne, puuttuisi tehokas vaikutus, jollei komissio voisi tehdä päätöstä, jossa vahvistetaan yläraja jäsenvaltion jaettavissa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärälle.

92 Edellä todetusta ja erityisesti edellä 62 ja 63 kohdasta nimittäin ilmenee, että komissio voi tehokkaasti valvoa kansallista jakosuunnitelmaa ja tarvittaessa hylätä sen ilman, että sen olisi tarpeen vahvistaa sellainen yläraja. Myöskään väite, jonka mukaan direktiivin säännökset voivat johtaa tilanteen lukkiutumiseen, jolleivät jäsenvaltio ja komissio pääse jäsenvaltion kansalliseen suunnitelmaan tekemien peräkkäisten muutosesitysten pohjalta sopimukseen jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä, ei voi menestyä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehtävänä ei ensinnäkään ole ratkaista tämän oikeudenkäynnin yhteydessä tätä mahdollista ongelmaa, josta ei kuitenkaan nyt ole kysymys. Toiseksi on niin, että jos tämä ongelma olisi ratkaistava tilanteen pysyvän lukkiutumisen välttämiseksi, sen ratkaiseminen asettamalla komission näkökanta jäsenvaltion näkökannan edelle ei olisi ajateltavissa, kun otetaan huomioon se edellä 54 kohdasta ilmenevä seikka, että komissiolla on toimivalta valvoa ja hylätä mutta jäsenvaltiolla on sekä toimivalta esittää kansallinen jakosuunnitelma että toimivalta päättää lopullisesti päästöoikeuksien jakamisesta.

93 Lopuksi riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohtaan sisältyy myös toteamus, jonka mukaan erään laitoksen 0,313883 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin suuruisten lisäpäästöjen sisällyttäminen on niin ikään yhteensopimatonta liitteessä III olevien perusteiden 1, 2 ja 3 kanssa. Edellä esitettyjen tarkastelujen perusteella riidanalainen päätös on kumottava myös kyseisen toteamuksen osalta, koska komissio ei ole pelkästään esittänyt syitä, joiden vuoksi se on päätynyt yhteensopimattomuuden

toteamiseen, vaan se on määrännyt kyseisen määrän poistettavaksi päästöoikeuksien kokonaismäärästä erityisesti riidanalaisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdassa ja 3 artiklan 1 kohdassa.

94 Kaikesta edellä lausutusta seuraa, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohta, 2 artiklan 1 kohta ja 3 artiklan 1 kohta on kumottava. Näin ollen Viron tasavallan esittämiä toista, kolmatta ja viidettä kanneperustetta ei ole tarpeen tutkia, koska ne kohdistuvat näihin samoihin määräyksiin.

Neljäs kanneperuste, joka koskee hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista

Asianosaisten lausumat

95 Viron tasavalta vetoaa siihen, että hyvän hallinnon periaatteen mukaan yhteisöjen toimielinten on täytettävä tehtävänsä huolellisesti ja puolueettomasti. Sen mielestä tätä periaatetta ei tule soveltaa ainoastaan toimielinten ja yksityisoikeudellisten subjektien välisissä suhteissa vaan myös niiden ja jäsenvaltioiden välisissä suhteissa. Tässä tapauksessa komissio ei ole ottanut huomioon kaikkia sille toimitettuja tosiseikkoja ja tietoja eikä siten myöskään osoittanut riittävää huolellisuutta riidanalaisen päätöksen tekemisessä.

96 Viron tasavalta arvostelee komissiota erityisesti siitä, että tämä on riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa katsonut, että sen päästöoikeuksien kansallinen jakosuunnitelma oli yhteensopimaton liitteessä III olevan perusteen 3 kanssa sen vuoksi, ettei jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärään ollut sisällytetty ”päästöoikeusreserviä”, jonka se oli muodostanut kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten kaksinkertaisen laskennan välttämisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY mukaisessa yhteisön päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä Kioton pöytäkirjan mukaisten hanketoimintojen yhteydessä 13.11.2006 tehdyn komission päätöksen 2006/780/EY (EUVL L 316, s. 12) 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti. Tämä

komission toteamus on Viron tasavallan mukaan virheellinen, koska päästöoikeuksien jakosuunnitelmaa ja erityisesti sen liitteitä 1 ja 3 huolellisesti tutkimalla selviää, että Viron tasavalta on todella sisällyttänyt päästöoikeuksien kokonaismäärään päätöksen 2006/780 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti vahvistetun päästöoikeusreservin.

97 Komissio huomauttaa, että Viron tasavallan kansallisessa jakosuunnitelmassaan ja erityisesti sen liitteissä 1 ja 3 esittämä tieto ”reservin” sisällyttämisestä päästöoikeuksien kokonaismäärään ei ole ollut riittävän selvä vaan se on ollut jopa ristiriitainen. Lisäksi komission yksiköt ovat laskeneet yhteen kaikki päästömäärät toista päästökauppakautta varten suunnitelluista, Viron päästöoikeuksien jakosuunnitelman liitteessä 1 tarkoitetuista laitoksista. Laskutoimituksen perusteella ei voitu katsoa, että ”reservi” olisi otettu huomioon määritettäessä päästöoikeuksien kokonaismäärää päätöksen 2006/780 3 artiklan 1 tai 3 kohdan mukaisesti.

98 Muilta osin komissio viittaa perusteluihin, jotka se on esittänyt vastatessaan Viron tasavallan toiseen kanneperusteeseen.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

99 On syytä todeta, että yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettuihin hallinnollisissa menettelyissä noudatettaviin takeisiin sisältyy muun muassa hyvän hallinnon periaate, johon liittyy toimivaltaisen toimielimen velvoite tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki sen käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat (asia T-44/90, La Cinq v. komissio, tuomio 24.1.1992, Kok., s. II-1, 86 kohta; asia T-7/92, Asia Motor France ym. v. komissio, tuomio 29.6.1993, Kok., s. II-669, Kok. Ep. XIV, s. II-85, 34 kohta ja asia T-31/99, ABB Asea Brown Boveri v. komissio, tuomio 20.3.2002, Kok., s. II-1881, 99 kohta).

100 Seuraavaksi on syytä todeta, että siltä osin kuin Viron tasavalta viittaa tämän kanneperusteen yhteydessä pääasiallisesti samoihin virheellisyyksiin, joihin se on vedonnut toisen kanneperusteensa yhteydessä, se riitauttaa komission riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa, 2 artiklan 1 kohdassa ja 3 artiklan 1 kohdassa vahvistaman ylärajan jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärälle. Koska nämä kolme määräystä on jo kumottu ensimmäisen kanneperusteen nojalla, nyt tarkasteltavan kanneperusteen tästä osasta ei ole enää tarpeen lausua.

101 Sen sijaan siltä osin kuin Viron tasavalta arvostelee komissiota siitä, että tämä on riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa katsonut sen päästöoikeuksien kansallisen jakosuunnitelman olevan yhteensopimaton liitteessä III olevan perusteen 3 kanssa sen vuoksi, ettei se ollut sisällyttänyt päätöksen 2006/780 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti muodostamaansa ”päästöoikeusreserviä” jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärään, kanneperusteen tätä osaa tarkastellaan seuraavissa kohdissa. Koska päätöksen 2006/780 3 artiklassa edellytetään todellisuudessa kahden erillisen reservin muodostamista siten kuin sen 1 kohdassa ja vastaavasti 2 kohdassa säädetään, komission riidanalaisessa päätöksessä tarkoittamaa reserviä käsitellään jäljempänä tässä tuomiossa kahtena eri reservinä.

102 Komissio on istunnossa täsmentänyt kantaansa tähän tämän kanneperusteen viimeiseen osaan. Kirjelmissään komissio ei väitä ainoastaan sitä, että kansallinen jakosuunnitelma oli epätarkka päätöksen 2006/780 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyjen reservien osalta, vaan myös, että saman suunnitelman liitteisiin perustuneet komission omat laskelmat osoittivat, ettei näitä reservejä ollut sisällytetty kyseisessä suunnitelmassa edellytettyyn päästöoikeuksien kokonaismäärään. Istunnossa komissio sen sijaan on täsmentänyt, että Viron tasavallan kansallista jakosuunnitelmaa ja erityisesti sen liitteitä luettaessa siitä ei riidanalaisen päätöksen laatimisen ajankohtana ilmennyt selvästi, oliko edellä mainitut reservit otettu huomioon päästöoikeuksien kokonaismäärää laskettaessa.

103 On todettava, että Viron tasavallan kansallisen jakosuunnitelmansa liitteissä esittämät luvut vaikuttavat johdonmukaisilta ja ymmärrettäviltä ja että päästöoikeusreservit, jotka Viron tasavalta on muodostanut päätöksen 2006/780 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti, on sisällytetty kansallisen jakosuunnitelman perusteella jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärään, toisin kuin komissio väittää. Erityisesti kansallisen

jakosuunnitelman liitteestä 1 ja sen liitteen 3 ensimmäisellä sivulla olevasta taulukosta yhdessä luettuina ilmenee, että 948 531 hiilidioksidiekvivalenttitonnia on niiden päästöoikeuksien kokonaismäärä, jotka on päätöksen 2006/780 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti sisällytetty sellaisten hanketoimintoja toteuttavien laitosten päästöoikeusreserviin, joita koskeva hyväksymispäätös oli jo tehty. Näistä kahdesta liitteestä ilmenee myös, että 795 026 hiilidioksidiekvivalenttitonnin päästöoikeusmäärä korvattaisiin poistamalla päästöoikeuksia eräiltä sellaisilta erityislaitoksilta, joiden päästöjen määrä vähenee suoraan kyseisten hankkeiden ansiosta. Samoihin liitteisiin sisältyvien tietojen perusteella tehtävä yksinkertainen laskutoimitus osoittaa, että reservistä jäljelle jäävä määrä on 153 505 hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Liitteet osoittavat myös sen, että nämä päästöoikeusmäärät korvataan erityisellä tavalla eli poistamalla päästöoikeuksia sellaisilta vielä yksilöimättömiltä lämmöntuotantoalan laitoksilta, joiden päästöjen määrä vähenee suoraan kyseisten hankkeiden ansiosta.

104 Vastaavasti kansallisen jakosuunnitelman liitteestä 1 ja sen liitteen 3 toisella sivulla olevasta taulukosta yhdessä luettuina ilmenee, että 9 194 742 hiilidioksidiekvivalenttitonnia on niiden päästöoikeuksien kokonaismäärä, jotka on päätöksen 2006/780 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti sisällytetty sellaisten hanketoimintoja toteuttavien laitosten päästöoikeusreserviin, joita koskevaa hyväksymispäätöstä ei vielä ollut tehty. Kansallisen jakosuunnitelman liitteen 3 samalla sivulla annetuista selityksistä ilmenee, että myös tähän reserviin sisältyvät päästöoikeusmäärät korvattaisiin vähentämällä eräiden vielä yksilöimättömien laitosten päästöjä.

105 On todettava, että kumpaankin edellä mainittuun reserviin sisällytetyt päästöoikeusmäärät korvataan näin ollen päästövähennyksillä eräissä laitoksissa, joiden todelliset päästöt on kuitenkin otettu kansallisen jakosuunnitelman liitteessä 1 huomioon päästöoikeuksien kokonaismäärän laskemiseksi. Näiden päästöoikeuksien reserviin asettamisen vaikutukset ovat siten täysin neutraalit jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän kannalta. Tästä seuraa, että jollei näihin reserveihin sisältyviä päästöoikeuksia vähennetä päästöoikeuksien kokonaismäärästä, niiden on väistämättä pääteltävä sisältyvän kokonaismäärään.

106 Tältä osin kansallisen jakosuunnitelman liitteessä 1 ilmoitettujen kunkin luetellun laitoksen päästöjä vastaavien lukujen summa on 112 820 158 hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Tämä kokonaismäärä vastaakin täsmälleen 112 666 653 hiilidioksidiekvivalenttitonnin kokonaismäärää, jota on käytetty tämän liitteen viimeisellä sivulla olevassa lopullisessa laskelmassa ja joka on päästökauppakaudella 2008–2012 jo toiminnassa oleville laitoksille tarkoitettujen päästöoikeuksien kokonaismäärä lukuun ottamatta siitä vähennettyä 153 505 hiilidioksidiekvivalenttitonnin määrää. Viimeksi mainittu määrä puolestaan vastaa päätöksen 2006/780 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti muodostetun reservin sitä osaa, joka välillisesti korvattaisiin vielä yksilöimättömissä laitoksissa.

107 Kansallisen jakosuunnitelman liitteistä ei ilmene syitä, joiden vuoksi Viron tasavalta on katsonut olevan syytä vähentää tämä luku päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Tätä kyseisen reservin osaa ei tältä osin näytä olevan sisällytetty Viron tasavallan laskemaan päästöoikeuksien kokonaismäärään. Kansallinen jakosuunnitelma ainakin näyttää tässä suhteessa tulkinnanvaraiselta.

108 Koska sen sijaan päätöksen 2006/780 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti muodostetun reservin toista osaa eli 795 026 hiilidioksidiekvivalenttitonnin päästöoikeusmäärää, kuten saman päätöksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti muodostetun reservin kokonaismääräkään, ei ole vähennetty päästöoikeuksien kokonaismäärästä, asiakirja-aineistoon sisältyvät seikat osoittavat, että ne on oikeutetusti sisällytetty kokonaismäärään.

109 Yhteisöjen tuomioistuinten tehtävänä ei tämän väitettyä hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen tutkimisen yhteydessä ole määrittää täsmällisesti eikä lopullisesti, miltä osin kyseiset reservit on todella sisällytetty päästöoikeuksien kokonaismäärään. Yhteisöjen tuomioistuinten on tässä yhteydessä selvitettävä, onko komissio tutkinut huolellisesti ja puolueettomasti kaikki sen käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat.

110 Edellä todetusta seuraa tältä osin, etteivät asiakirja-aineiston tiedot näytä olevan yhteensovitettavissa komission riidanalaisessa päätöksessä tekemän johtopäätöksen kanssa, jonka mukaan kyseisiin reserveihin sisältyneitä päästöoikeuksia ei olisi sisällytetty jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärään. Komissio ei myöskään ole selittänyt riidanalaisessa päätöksessä eikä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, millä perusteella se on tullut tähän johtopäätökseen, vaan se on tyytynyt lausumaan kirjelmissään, että sen omat laskutoimitukset osoittivat, ettei niin ollut tehty, sekä lausumaan istunnossa, ettei asiassa käynyt selvästi ilmi, oliko kyseiset reservit otettu huomioon päästöoikeuksien kokonaismäärän laskemisessa. Vaikka komissio oli alun perin pyytänyt lupaa toimittaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle asiakirja selittämällä, että siinä selostettaisiin komission omat laskutoimitukset, komissio peruutti tämän pyynnön myöhemmin ilmoittaen, ettei tällä seikalla ollut enää merkitystä asiassa.

111 Koska ei ole esitetty täsmällisiä selityksiä puutteista, joita Viron kansallisessa jakosuunnitelmassa väitettiin olevan, tai virheistä, joita Viron tasavallan väitettiin tehneen tässä suunnitelmassa, komissio ei ole osoittanut, että Viron kansalliseen jakosuunnitelmaan sisältyvät laskelmat olisivat olleet virheellisiä.

112 Edellä esitetyn perusteella on päädyttävä siihen lopputulokseen, että komissio ei ole tutkinut asianmukaisesti Viron tasavallan esittämää kansallista jakosuunnitelmaa ja erityisesti sen liitteitä 1 ja 3 arvioidessaan kysymystä siitä, oliko päätöksen 2006/780 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt reservit sisällytetty ehdotettuun päästöoikeuksien kokonaismäärään. Komissio on siten loukannut hyvän hallinnon periaatetta, ja tämä kanneperuste on sen vuoksi aiheellinen.

113 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohta ja 2 artiklan 2 kohta on sen vuoksi kumottava.

Päätelmä

114 Kuten edellä 31–34 kohdasta ilmenee, riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan, 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan kumoamisesta (ks. edellä 94 kohta) sekä saman päätöksen 1 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan 2 kohdan kumoamisesta (ks. edellä 113 kohta) seuraa, että riidanalainen päätös on kumottava kokonaisuudessaan. Näitä määräyksiä ei nimittäin voida erottaa riidanalaisen päätöksen muista osista, sillä niiden kumoamisesta olisi seurauksena sen pääsisällön muuttuminen.

Oikeudenkäyntikulut

115 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut Viron tasavallan vaatimusten mukaisesti.

116 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Liettuan tasavalta, Slovakian tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat näin ollen omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(seitsemäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kumotaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisesta jakosuunnitelmasta, josta Viron tasavalta oli tehnyt 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 mukaisesti ilmoituksen kautta 2008–2012 varten, 4.5.2007 tehty komission päätös.

2) Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan lisäksi korvaamaan Viron tasavallan oikeudenkäyntikulut.

3) Liettuan tasavalta, Slovakian tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Forwood Šváby Moavero Milanesi

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä syyskuuta 2009.

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt . . . . . II - 3470

Tosiseikat ja oikeudenkäyntimenettely . . . . . II - 3474

Asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset . . . . . II - 3480

Tutkittavaksi ottaminen . . . . . II - 3482

Asianosaisten lausumat . . . . . II - 3482

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta . . . . . II - 3483

Asiakysymys . . . . . II - 3485

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee direktiivin 9 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 11 artiklan 2 kohdan virheellisestä soveltamisesta johtuvaa toimivallan ylittämistä . . . . . II - 3486

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat . . . . . II - 3486

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta . . . . . II - 3490

– Jäsenvaltioiden ja komission välinen toimivallan jako . . . . . II - 3490

– Komission toimivaltuuksien käyttö tässä tapauksessa . . . . . II - 3492

– Kaudeksi 2008–2012 tehtävien ennusteiden lähtökohtana käytettävien päästöjä koskevien lukujen valinta . . . . . II - 3497

– Päästöjen kehittymistä koskevien ennusteiden laatimisessa viitejakson ja jakson 2008–2012 väliseksi ajaksi käytettävien menetelmien valinta . . . . . II - 3500

– Muut komission esittämät perusteet päätökselleen hylätä kansallinen jakosuunnitelma . . . . . II - 3503

Neljäs kanneperuste, joka koskee hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista . . . . . II - 3505

Asianosaisten lausumat . . . . . II - 3505

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta . . . . . II - 3506

Päätelmä . . . . . II - 3511

Oikeudenkäyntikulut . . . . . II - 3511