Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
12 päivänä marraskuuta 2015[1]

Yhdistetyt asiat C-191/14 ja C-192/14

Borealis Polyolefine GmbH ja OMV Refining & Marketing GmbH
vastaan
Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
(Ennakkoratkaisupyyntö – Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Itävalta))
Asia C-295/14
DOW Benelux BV ym.
vastaan
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (Alankomaat))
sekä
Yhdistetyt asiat C-389/14, C-391/14–C-393/14
Esso Italiana Srl ym.
vastaan
Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,
Ministero dell'Economia e delle Finanze ja
Presidenza del Consiglio dei Ministri

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia))

Ympäristölainsäädäntö — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä — Päästöoikeuksien jakomenetelmä — Päästöoikeuksien jakaminen maksutta — Yhtenäinen monialainen korjauskerroin — Laskenta — Prosessikaasut — Yhteistuotanto — Vuodesta 2008 ja vuodesta 2013 lähtien direktiivin soveltamisalaan kuuluneet toiminnot — Perustelut — Komiteamenettely — Omaisuus — Toimi koskee kantajaa erikseen — Kumoamisen vaikutusten rajaaminen

Sisällys

I Johdanto I – 5 3

II Asiaa koskevat oikeussäännöt I – 6 4

A Direktiivi 2003/87 I – 6 4

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

B Päätös 2011/278I – 9 7

C Päätös 2013/448I – 10 8

III Kansalliset menettelyt ja ennakkoratkaisupyynnötI – 11 9

A Asioissa C-191/14 (Borealis Polyolefine) ja C-192/14 (OMV Refining & Marketing) esitetyt kysymyksetI – 11 9

B Asiassa C-295/14 (DOW Benelux ym.) esitetyt kysymyksetI – 13 10

C Asioissa C-389/14, C-391/14–C-393/14 (Esso Italiana ym.) esitetyt kysymyksetI – 14 11

D Menettely unionin tuomioistuimessaI – 15 12

IV Oikeudellinen arviointiI – 16 12

A Korjauskertoimen oikeudellinen luokitteluI – 16 12

1. Jäsenvaltioiden laskema teollisuuslaitosten tarvitsemien päästöoikeuksien määräI – 17 13

2. Komission laskema teollisuuden päästökattoI – 18 14

a) Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan a alakohtaI – 18 14

b) Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan b alakohtaI – 19 15

3. Määritetty korjauskerroinI – 20 16

4. Korjauskertoimeen liittyvät direktiivin 2003/87 tavoitteetI – 21 16

B Prosessikaasuista tuotetun sähkön tuotannon ja tehokkaissa yhteistuotantolaitoksissa tuotettavan lämmön teollisen hyödyntämisen huomioon ottaminenI – 22 17

1. Prosessikaasuista tuotettavan sähkön tuotantoI – 22 18

2. YhteistuotantolaitoksetI – 25 20

C Teollisuuden päästökattoa varten käytetyt tiedot toimialoista, jotka sisällytettiin järjestelmään vasta vuodesta 2008 tai vuodesta 2013I – 26 21

1. TäytäntöönpanosäännöksetI – 27 21

2. Tietojen laatuI – 28 22

a) Laajentaminen vuodesta 2013 alkaenI – 28 22

i) Uusia toimintoja ei otettu huomioon joidenkin jäsenvaltioiden tiedoissaI – 28 22

ii) Uusien toimintojen huomioon ottaminen muiden jäsenvaltioiden tiedoissaI – 29 23

b) Laajentaminen vuodesta 2008 alkaenI – 31 24

D Korjauskertoimen määrittämisen perustelutI – 32 25

1. Päätöksessä 2013/448 tehdyltä korjauskertoimen määrittämiseltä edellytettävät perustelutI – 32 26

2. Komission käyttämät tiedotI – 33 26

3. Ilmastotoimien pääosaston selventävä asiakirjaI – 36 29

4. Vähentämisen tarpeellisuusI – 37 29

5. Korjauskertoimen määrittämisen perusteluja koskeva päätelmäI – 38 30

E Omaisuudensuojaa koskeva perusoikeus (kuudes kysymys asiassa Borealis Polyolefine ym. ja toinen kysymys asiassa Esso Italiana ym.)I – 38 30

F Päätöksen 2013/448 antamismenettelyI – 39 31

G Mahdollisuus saattaa asia suoraan unionin tuomioistuinten käsiteltäväksiI – 43 33

H Päätöksen 2013/448 lainvastaisuuden seurauksetI – 46 36

V RatkaisuehdotusI – 48 38

I **Johdanto**

1. Direktiivin 2003/87[2] mukaisessa päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä monille teollisuuslaitoksille jaetaan yhä edelleen maksutta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia eli niin kutsuttuja päästösertifikaatteja. Direktiiviin sisältyy kuitenkin monimutkainen sääntely, jossa maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää rajoitetaan käyttämällä korjauskerrointa laitosten historiallisten päästöjen kattavan tarkastelun ja niiden hyväksytyn päästötarpeen perusteella.

2. Tässä ratkaisuehdotuksessa tarkastelen itävaltalaisen, alankomaalaisen ja italialaisen tuomioistuimen esittämiä ennakkoratkaisupyyntöjä, jotka koskevat kyseisen korjauskertoimen määrittämistä. Ne perustuvat sellaisten yritysten nostamiin kanteisiin, jotka riitauttavat korjauskertoimen laskentaan liittyvät tietyt näkökohdat saadakseen näin maksutta enemmän päästöoikeuksia. Samaan lopputulokseen pyritään lisäksi italialaisessa, suomalaisessa, ruotsalaisessa, espanjalaisessa ja saksalaisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa menettelyissä, joissa on myös esitetty unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöjä pääosin samankaltaisista kysymyksistä.[3]

3. Keskeinen kysymys näissä menettelyissä on se, onko komissio ottanut tietyt toiminnot oikein huomioon korjauskertoimen laskennassa. Kyse on niin kutsuttujen prosessikaasujen käytöstä polttoaineena, yhteistuotannosta saatavan lämmön käytöstä ja teollisuustoiminnoista, jotka ovat kuuluneet direktiivin 2003/87 mukaiseen järjestelmään vasta vuodesta 2008 tai vuodesta 2013. Kyseiset yritykset vaativat lisäksi laajaa mahdollisuutta tutustua kaikkiin komission laskennassa käyttämiin tietoihin voidakseen tarkistaa, sisältyykö niihin muita perusteita komission toiminnan moittimiselle.

2 — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna Kroatian liittymisestä tehdyllä sopimuksella (EUVL 2012, L 112, s. 21).

3 — Asia C-502/14 (Buzzi Unicem SpA ym.; EUVL 2015, C 26, s 13); asia C-506/14 (Yara Suomi Oy ym.; EUVL 2015, C 34, s. 9); asia C-180/15 (Borealis AB ym.; EUVL 2015, C 205, s. 21); yhdistetyt asiat C-369/15–C-373/15 (Siderúrgica Sevillana ym.; EUVL 2015, C 311, s. 35); asia C-456/15 (BASF); asia C-457/15 (Vattenfall Europe Generation); asia C-460/15 (Schaefer Kalk) ja asia C-461/15 (EON Kraftwerke).

4. Lisäksi on selvitettävä, onko komissio perustellusti jättänyt soveltamatta niin kutsuttua komiteamenettelyä, onko yritysten omaisuudensuojaa koskevaa perusoikeutta loukattu, olisiko yritysten pitänyt nostaa kanteet kansallisten tuomioistuinten sijaan suoraan unionin tuomioistuimissa ja mitä oikeudellisia seurauksia sillä olisi, jos niiden väitteet hyväksyttäisiin kokonaan tai osittain.

II **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Direktiivi 2003/87*

5. Menettelyt koskevat päätöksiä, jotka komissio on tehnyt direktiivin 2003/87 perusteella kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä yhteisössä. Käsiteltävien asioiden kannalta merkitykselliset säännökset sisällytettiin direktiiviin 2003/87 pääosin muutosdirektiivillä 2009/29.[4]

6. Direktiivin 2003/87 3 artiklaan sisältyvistä määritelmistä on nostettava esille seuraavat kaksi:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

e) ’laitoksella’ kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa paikalla suoritettuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen;

– –

u) ’sähköntuottajalla’ laitosta, joka on tuottanut 1 päivänä tammikuuta 2005 tai sen jälkeen sähköä myytäväksi kolmansille osapuolille ja jossa ei suoriteta muuta liitteessä I lueteltua toimintaa kuin polttoaineiden polttoa.”

7. Direktiivin 2003/87 9 artiklassa säädetään käytettävissä olevien päästöoikeuksien lukumäärästä ja niiden vuosittaisesta vähentämisestä seuraavaa:

”Vuodesta 2013 alkaen vuosittain myönnettävien päästöoikeuksien koko yhteisön lukumäärää vähennetään lineaarisesti kauden 2008–2012 puolivälistä alkaen. Määrää vähennetään lineaarisesti 1,74 prosenttia niiden päästöoikeuksien keskimääräisestä vuotuisesta kokonaismäärästä, jotka jäsenvaltiot ovat myöntäneet niiden kansallisista jakosuunnitelmista kaudeksi 2008–2012 tehtyjen komission päätösten mukaisesti. Päästöoikeuksien koko yhteisön lukumäärää korotetaan Kroatian liittymisen johdosta ainoastaan sillä päästöoikeuksien määrällä, jonka Kroatia huutokauppaa 10 artiklan 1 kohdan nojalla.

Komissio julkaisee 30 päivään kesäkuuta 2010 mennessä vuoden 2013 päästöoikeuksien koko yhteisön absoluuttisen lukumäärän, joka perustuu niiden päästöoikeuksien kokonaismääriin, jotka jäsenvaltiot ovat myöntäneet tai tulevat myöntämään kansallisista jakosuunnitelmista kaudeksi 2008–2012 tehtyjen komission päätösten mukaisesti.

– –”

4 — 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/29/EY (EUVL L 140, s. 63).

8. Direktiivin 9 a artiklan 2 kohdassa säädetään siitä, miten laitosten, jotka on sisällytetty järjestelmään vasta vuodesta 2013, päästöt on määritettävä päästöoikeuksien jakamista varten, seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden liitteessä I lueteltua toimintaa harjoittavien laitosten toiminnanharjoittajat, jotka on sisällytetty yhteisön järjestelmään vasta vuodesta 2013, toimittavat toimivaltaiselle viranomaiselle asianmukaisesti perusteltuja ja riippumattomasti todennettuja päästötietoja, jotta ne voidaan ottaa huomioon mukautettaessa koko yhteisössä myönnettävien päästöoikeuksien määrää.

Nämä tiedot on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle 30 päivään huhtikuuta 2010 mennessä 14 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksyttyjen säännösten mukaisesti.

Jos toimitetut tiedot on asianmukaisesti perusteltu, toimivaltainen viranomainen ilmoittaa niistä komissiolle 30 päivään kesäkuuta 2010 mennessä, ja myönnettävien päästöoikeuksien määrää, joka on tarkistettu 9 artiklassa tarkoitetulla lineaarisella määrällä, tarkistetaan tämän mukaisesti. Toimivaltainen viranomainen voi muita kasvihuonekaasuja kuin hiilidioksidia päästävien laitosten osalta ilmoittaa pienemmän päästömäärän näillä laitoksilla olevien päästövähennysmahdollisuuksien mukaisesti.”

9. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään niin kutsuttujen vertailuarvojen määrittelemisestä eri toiminnoille seuraavaa:

”1. Komissio hyväksyy viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2010 jäljempänä 4, 5, 7 ja 12 kohdassa tarkoitettujen päästöoikeuksien jakamista koskevia yhteisön laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä, mukaan lukien 19 kohdan yhdenmukaistettua soveltamista varten tarpeelliset säännökset.

Nämä toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa tämän asetuksen muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä, hyväksytään 13 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuilla toimenpiteillä on siinä määrin kuin se on toteutettavissa määriteltävä yhteisön laajuiset ennakolta asetetut vertailuarvot sen varmistamiseksi, että oikeudet jaetaan tavalla, joka tarjoaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisiin tekniikkoihin liittyviä kannustimia, ja siten, että otetaan huomioon tehokkaimmat tekniikat, korvaavat ratkaisut, vaihtoehtoiset tuotantomenetelmät, tehokas yhteistuotanto, prosessikaasujen energian tehokas talteenotto, biomassan käyttö sekä hiilidioksidin talteenotto ja varastointi, jos tällaisia laitoksia on käytettävissä, ja ettei jaolla kannusteta päästöjen lisäämiseen. Maksuttomia päästöoikeuksia ei saa jakaa sähköntuotannolle lukuun ottamatta tapauksia, jotka kuuluvat 10 c artiklan soveltamisalaan, ja prosessikaasuista tuotettua sähköä.

– –

2. Määriteltäessä vertailuarvojen ennakolta asettamista koskevia periaatteita yksittäisillä toimialoilla tai toimialojen osilla lähtökohtana on käytettävä tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräistä tehokkuutta tietyllä toimialalla tai toimialan osalla yhteisössä vuosina 2007–2008. – –”

10. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdassa suljetaan nimenomaisesti pois päästöoikeuksien jakaminen maksutta sähköntuotantoon:

”Ellei 4 ja 8 kohdasta muuta johdu, ja sen estämättä, mitä 10 c artiklassa säädetään, päästöoikeuksia ei jaeta maksutta sähköntuottajille eikä hiilidioksidin talteenottolaitoksille, sen kuljetusputkistoille tai varastointipaikoille.”

11. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 4 kohtaan sisältyy kuitenkin seuraavia yhteistuotantoa koskevia erityissäännöksiä:

”Kaukolämpöä ja – – tehokkaalla yhteistuotannolla taloudellisesti perusteltavissa olevaan kysyntään vastaamiseksi tapahtuvaa lämmön tai jäähdytyksen tuotantoa varten jaetaan päästöoikeuksia maksutta. Näille laitoksille tällaisen lämmöntuotannon osalta jaettavaa kokonaismäärää tarkistetaan vuoden 2013 jälkeen vuosittain 9 artiklassa tarkoitetulla lineaarisella määrällä.”

12. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohta koskee korjauskertoimen määrittämistä päästöoikeuksien jakamista varten, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Päästöoikeuksien vuosittainen enimmäismäärä, jonka perusteella lasketaan päästöoikeudet muille kuin 3 kohdan soveltamisalaan kuuluville laitoksille, jotka eivät ole uusia osallistujia, ei saa olla suurempi kuin seuraavien yhteismäärä:

a) koko yhteisön vuotuinen kokonaismäärä, sellaisena kuin se määritellään 9 artiklan nojalla, kerrottuna niiden laitosten päästöjen osuudella, jotka eivät kuulu 3 kohdan soveltamisalaan, niistä laitoksista peräisin olevien keskimääräisestä kaudella 2005–2007 todennettujen päästöjen kokonaismäärästä, joita yhteisön järjestelmä koskee kautena 2008–2012, ja

b) niiden laitosten vuotuisten keskimääräisten todennettujen päästöjen kokonaismäärä kautena 2005–2007, jotka ovat kuuluneet yhteisön järjestelmään vasta vuodesta 2013 ja jotka eivät kuulu 3 kohdan soveltamisalaan, tarkistettuna 9 artiklassa tarkoitetulla lineaarisella vähennyksellä.

Tarvittaessa on sovellettava yhtenäistä monialaista korjauskerrointa.”

B *Päätös 2011/278*

13. Päätöksen 2011/278 [5] 10 artiklassa säädetään päästöoikeuksien jakamisesta maksutta. Sen 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot laskevat ensin historiallisten päästöjen ja komission aiemmin yksilöimien tuotteiden vertailuarvojen perusteella alustavasti, miten paljon päästöoikeuksia yksittäisille teollisuuslaitoksille on jaettava. Tulokset toimitetaan komissiolle päätöksen 15 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaisesti.

14. Päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan mukaan komissio määrittää näiden jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan mukaisen korjauskertoimen seuraavasti:

”Saatuaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetun luettelon komissio arvioi kutakin luetteloon sisällytettyä laitosta ja siihen liittyvää maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa kokonaismäärää.

Saatuaan kaikkien jäsenvaltioiden ilmoituksen vuosina 2013–2020 maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavasta vuotuisesta kokonaismäärästä komissio määrittelee direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitetun yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen. Se määritetään vertaamalla sellaisten päästöoikeuksien alustavien kokonaismäärien summaa, jotka jaetaan kaudella 2013–2020 vuosittain maksutta laitoksille, jotka eivät tuota sähköä, soveltamatta liitteessä VI tarkoitettuja kertoimia, päästöoikeuksien vuosittaiseen määrään, joka lasketaan direktiivin 2003/87/EY 10 a

5 — Päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annettu komission päätös 2011/278/EU (EUVL L 130, s. 1).

artiklan 5 kohdan mukaisesti laitoksille, jotka eivät ole sähköntuottajia eivätkä uusia osallistujia, ottaen huomioon asiaankuuluvan osuuden koko unionin vuotuisesta kokonaismäärästä, siten kuin se määritetään kyseisen direktiivin 9 artiklan mukaisesti, sekä asiaankuuluvan päästömäärän, joka sisällytetään vain unionin [päästökaupan] järjestelmään vuodesta 2013 alkaen.”

15. Päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan mukaan päästöoikeuksien lopullinen vuotuinen kokonaismäärä saadaan, kun kullekin laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen kokonaismäärä kerrotaan monialaisella korjauskertoimella.

16. Yhteistuotannon vertailuarvoissa huomioon ottamisen kannalta erityisen kiinnostava on päätöksen 2011/278 johdanto-osan 21 perustelukappale, jossa todetaan seuraavaa:

”Kun kahden tai useamman laitoksen välillä vaihdetaan mitattavissa olevaa lämpöä, päästöoikeuksien maksuttoman jakamisen pitäisi perustua laitoksen lämmönkulutukseen ja siinä pitäisi ottaa huomioon hiilivuodon riski. Jotta siis varmistetaan, ettei jaettavien päästöoikeuksien määrä riipu lämmönjakelurakenteesta, päästöoikeudet pitäisi jakaa lämmön käyttäjälle.”

17. Päätöksen 2011/278 johdanto-osan 32 perustelukappaleessa todetaan prosessikaasujen huomioon ottamisesta tuotteiden vertailuarvojen määrittelemisessä seuraavaa:

”Tuotteiden vertailuarvoissa on myös asianmukaista ottaa huomioon jätekaasujen energian tehokas talteenotto ja niiden käyttöön liittyvät päästöt. Tätä varten vertailuarvojen määrittämiseksi tuotteille, joiden tuotannossa syntyy prosessikaasuja, näiden jätekaasujen hiilipitoisuus on otettu laajalti huomioon. Kun jätekaasuja viedään tuotantoprosessista asiaankuuluvan tuotteen vertailuarvon järjestelmän rajojen ulkopuolella ja poltetaan lämmön tuottamiseksi liitteessä I määritellyn, vertailuarvon piiriin kuuluvan prosessin järjestelmän rajojen ulkopuolella, tähän liittyvät päästöt pitäisi ottaa huomioon jakamalla lisää päästöoikeuksia lämmön tai polttoaineen vertailuarvon pohjalta. Koska yleisen periaatteen mukaan sähköntuotannolle ei pitäisi jakaa maksutta päästöoikeuksia kilpailun kohtuuttoman vääristymisen välttämiseksi teollisuuslaitoksille toimitettavan sähkön markkinoilla ja kun otetaan huomioon sähköön sisältyvä hiilen hinta, on asianmukaista, että kun jätekaasuja viedään asiaankuuluvan vertailuarvon järjestelmän rajojen ulkopuolisesta tuotantoprosessista ja poltetaan sähkön tuottamiseksi, asiaankuuluvan tuotteen vertailuarvossa huomioon otetun prosessikaasun sisältämän hiilen lisäksi ei jaeta ylimääräisiä päästöoikeuksia.”

C Päätös 2013/448

18. Päätöksen 2013/448[6] 4 artikla koskee korjauskerrointa vuosille 2013–2020:

”Direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettu ja päätöksen 2011/278/EU 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti määritetty yhtenäinen monialainen korjauskerroin esitetään tämän päätöksen liitteessä II.”

19. Päätöksen 2013/448 liitteen II mukaan korjauskerroin vuonna 2013 oli 94,272151 prosenttia. Kerrointa alennetaan seuraavina vuosina siten, että vuonna 2020 se on 82,438204 prosenttia.

6 — 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).

20. Johdanto-osan 25 perustelukappaleessa komissio esittää, miten se päätyi tähän lukuun:

”Direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 5 kohdassa asetettu päästöoikeuksien enimmäismäärä vuonna 2013 on 809 315 756. Tämän enimmäismäärän johtamiseksi komissio keräsi ensiksi jäsenvaltioilta ja ETA:n EFTA-valtioilta tiedot siitä, voidaanko laitoksia pitää sähköntuottajana tai muuna direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvana laitoksena. Tämän jälkeen komissio määritti, mikä oli vuosina 2005–2007 päästöjen osuus niistä laitoksista, jotka eivät kuuluneet tämän säännöksen soveltamisalaan, mutta jotka kuuluivat EU:n päästökauppajärjestelmään kaudella 2008–2012. Tämän jälkeen komissio sovelsi tätä 34,78289436 prosentin osuutta direktiivin 2003/87/EY 9 artiklan perusteella määritettyyn määrään (1 976 784 044 päästöoikeutta). Tämän laskennan seurauksena komissio lisäsi 121 733 050 päästöoikeutta. Tämä perustui kaudella 2005–2007 todennettuihin keskimääräisiin vuosittaisiin päästöihin niistä laitoksista, jotka kuuluvat EU:n päästökauppajärjestelmän tarkistetun soveltamisalan piiriin vuodesta 2013 alkaen. Tämän osalta komissio käytti jäsenvaltioiden ja ETA:n EFTA-valtioiden toimittamia tietoja päästökaton mukauttamiseen. Tapauksissa, joissa käytettävissä ei ollut kauden 2005–2007 todennettuja vuosittaisia päästöjä, komissio ekstrapoloi mahdollisuuksien mukaan relevantit päästöluvut myöhempien vuosien todennetuista päästöistä soveltamalla 1,74 prosentin kerrointa käänteiseen suuntaan. Komissio pyysi ja sai tätä koskevia tietoja jäsenvaltioiden viranomaisilta. Tämän päätöksen liitteessä II vahvistettu vuosittainen yhtenäinen monialainen korjauskerroin saadaan vertaamalla direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 5 kohdassa asetettua enimmäismäärää maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavien vuotuisten määrien summaan siten, ettei sovelleta päätöksen 2011/278/EU liitteessä VI esitettyjä kertoimia.”

III **Kansalliset menettelyt ja ennakkoratkaisupyynnöt**

21. Itävalta, Alankomaat ja Italia laskivat vuonna 2012 (alustavasti) pääasioissa kantajina oleville yrityksille maksutta jaettavat kasvihuonekaasujen päästöoikeudet ja ilmoittivat ne komissiolle.

22. Komissio antoi 5.9.2013 päätöksen 2013/448 ja määritti siinä yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen.

23. Korjauskertoimen perusteella mainitut kolme jäsenvaltiota jakoivat kantajina oleville yrityksille alustavaa laskelmaa pienemmän määrän päästöoikeuksia.

24. Kyseiset yritykset nostivat tästä kanteita, joiden yhteydessä käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt esitettiin.

A *Asioissa C-191/14 (Borealis Polyolefine) ja C-192/14 (OMV Refining & Marketing) esitetyt kysymykset*

25. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Ala-Itävallan hallinnollinen tuomioistuin, Itävalta) esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

”1) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan kanssa sen takia, että siinä jätetään 10 a artiklan 5 kohdan toisen luetelmakohdan a ja b alakohdan mukaisen laskentaperusteen ulkopuolelle prosessikaasuista aiheutuvat päästöt, jotka syntyvät laitoksista, jotka kuuluvat direktiivin 2003/87 liitteen I alaan, ja sellaisesta lämmöstä aiheutuvat päästöt, jota direktiivin 2003/87/EU liitteen I alaan kuuluvat laitokset käyttävät ja joka on peräisin yhteistuotantolaitoksista, joiden osalta päästöoikeuksien maksuton jakaminen on sallittua direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 ja 4 kohdan ja päätöksen 2011/278 mukaisesti?

2) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87 3 artiklan e ja u alakohdan kanssa – joko sellaisenaan ja/tai yhdessä direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan kanssa – sen takia, että siinä säädetään, että hiilidioksidipäästöt, jotka aiheutuvat prosessikaasuista, jotka ovat peräisin direktiivin 2003/87 liitteen I alaan kuuluvista laitoksista, tai sellaisesta lämmöstä aiheutuvat päästöt, jota direktiivin 2003/87 liitteen I alaan kuuluvat laitokset käyttävät ja joka on peräisin yhteistuotantolaitoksista, ovat 'sähköntuottajilta' peräisin olevia päästöjä?

3) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87 tavoitteiden kanssa sen takia, että sillä luodaan epätasapaino sulkemalla 10 a artiklan 5 kohdan toisen luetelmakohdan a ja b alakohdan mukaisen laskentaperusteen ulkopuolelle päästöt, jotka aiheutuvat prosessikaasujen polttamisesta ja yhteistuotannolla tuotetusta lämmöstä, vaikka kyseiset päästöt oikeuttavat direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 ja 4 kohdan mukaan ja päätöksen 2011/278 mukaan päästöoikeuksien maksuttomaan jakamiseen?

4) Onko päätös 2011/278 pätemätön ja ristiriidassa SEUT 290 artiklan ja direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan kanssa sen takia, että kyseisen päätöksen 15 artiklan 3 kohdalla muutetaan direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan toisen luetelmakohdan a ja b alakohtaa siten, että viittaus 'laitoksiin, jotka eivät kuulu 3 kohdan soveltamisalaan' korvataan viittauksella 'laitoksiin, jotka eivät tuota sähköä'?

5) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87 23 artiklan 3 kohdan kanssa sen takia, ettei kyseistä päätöstä ole annettu neuvoston päätöksen 1999/468 5 a artiklassa ja asetuksen N:o 182/2011 12 artiklassa tarkoitetussa valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä?

6) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklaa tulkittava siten, että siinä suljetaan pois päästöoikeuksien maksuttoman jakamisen poissulkeminen virheellisesti lasketun monialaisen korjauskertoimen perusteella?

7) Onko direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohtaa – sellaisenaan ja/tai yhdessä päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan kanssa – tulkittava siten, että siinä suljetaan pois sellaisen kansallisen oikeussäännön soveltaminen, jossa säädetään virheellisesti lasketun yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen, sellaisena kuin kyseinen kerroin on määritelty päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja sen liitteessä II, soveltamisesta päästöoikeuksien maksuttomaan jakamiseen tietyssä jäsenvaltiossa?

8) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan kanssa sen takia, että se kattaa yksinomaan päästöt, jotka ovat peräisin laitoksista, jotka ovat kuuluneet yhteisön järjestelmään vuodesta 2008 alkaen, eli että siinä suljetaan pois sellaisiin toimintoihin liittyvät päästöt, jotka kuuluvat yhteisön järjestelmään vuodesta 2008 alkaen (direktiivin 2003/87 muutetussa liitteessä I), silloin, kun kyseiset toiminnot ovat tapahtuneet laitoksissa, jotka kuuluivat yhteisön järjestelmään ennen vuotta 2008?

9) Onko päätös 2013/448 pätemätön ja ristiriidassa direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan kanssa sen takia, että se kattaa yksinomaan päästöt, jotka ovat peräisin laitoksista, jotka ovat kuuluneet yhteisön järjestelmään vuodesta 2013 alkaen, eli että siinä suljetaan pois sellaisiin toimintoihin liittyvät päästöt, jotka kuuluvat yhteisön järjestelmään vuodesta 2013 alkaen (direktiivin 2003/87 muutetussa liitteessä I), silloin, kun kyseiset toiminnot ovat tapahtuneet laitoksissa, jotka kuuluivat yhteisön järjestelmään ennen vuotta 2013?"

B *Asiassa C-295/14 (DOW Benelux ym.) esitetyt kysymykset*

26. Raad van State (ylin tuomioistuin, Alankomaat) esittää seuraavat kysymykset:

”1) Onko SEUT 263 artiklan neljättä kohtaa tulkittava siten, että niiden laitosten toiminnanharjoittajat, joihin sovellettiin vuodesta 2013 lähtien direktiivin 2003/87 päästökauppasäännöksiä, lukuun ottamatta kyseisen direktiivin 10 a artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen laitosten toiminnanharjoittajia sekä uusia osallistujia, olisivat epäilemättä voineet vaatia unionin yleiseltä tuomioistuimelta päätöksen 2013/448 kumoamista, siltä osin kuin siinä määritetään yhtenäinen monialainen korjauskerroin?

2) Onko päätös 2013/448, siltä osin kuin siinä määritetään yhtenäinen monialainen korjauskerroin, pätemätön, koska päätöstä ei tehty direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan mukaista valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen?

3) Onko päätöksen 2011/278 15 artikla direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan vastainen, koska ensin mainittu artikla estää sen, että yhtenäistä monialaista korjauskerrointa määritettäessä otetaan huomioon sähköntuottajien päästöt? Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitä seurauksia kyseisestä ristiriidasta on päätökselle 2013/448?

4) Onko päätös 2013/448, siltä osin kuin siinä määritetään yhtenäinen monialainen korjauskerroin, pätemätön, koska päätös perustuu osittain tietoihin, jotka on toimitettu direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan täytäntöön panemiseksi, ilman että kyseisessä kohdassa tarkoitettuja 14 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksyttyjä säännöksiä oli vahvistettu?

5) Onko päätös 2013/448, siltä osin kuin siinä määritetään yhtenäinen monialainen korjauskerroin, erityisesti SEUT 296 artiklan tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan vastainen, koska korjauskertoimen laskennan kannalta ratkaisevat päästömäärät ja päästöoikeudet ilmoitetaan päätöksessä vain osittain?

6) Onko päätös 2013/448, siltä osin kuin siinä määritetään yhtenäinen monialainen korjauskerroin, erityisesti SEUT 296 artiklan tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan vastainen, koska kyseinen korjauskerroin määritetään sellaisten tietojen pohjalta, joihin päästökauppaan osallistuvien laitosten toiminnanharjoittajat eivät ole voineet tutustua?”

C *Asioissa C-389/14, C-391/14–C-393/14 (Esso Italiana ym.) esitetyt kysymykset*

27. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazion hallinnollinen tuomioistuin, Italia) esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

”1) Onko päätös 2013/448 pätemätön siltä osin kuin siinä ei ole otettu huomioon maksutta myönnettävien päästöoikeuksien laskennassa prosessikaasun – tai terästeollisuuden prosessikaasujen – polttamisesta eikä yhteistuotannolla tuotetusta lämmöstä aiheutuvien päästöjen osuutta, millä rikotaan SEUT 290 artiklaa ja direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1, 4 ja 5 kohtaa, ylitetään direktiivillä myönnetyt valtuudet ja toimitaan direktiivin tavoitteiden (energiatehokkaampien tekniikoiden edistäminen sekä taloudellisen kehityksen ja työllisyyden turvaaminen) vastaisesti?

2) Onko päätös 2013/448 SEU 6 artiklan nojalla pätemätön siltä osin kuin se on ristiriidassa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) lisäpöytäkirjan 1 artiklan ja saman sopimuksen 17 artiklan kanssa, koska päätöksestä johtuu, että kantajayhtiöiden perusteltua luottamusta siihen, että niille alustavasti

myönnetystä ja niille direktiivin säännösten nojalla kuuluvasta päästöoikeuksien määrästä koituva etu säilyy, on aiheettomasti loukattu, kun niiltä tällä tavoin evätään kyseiseen etuun sisältyvä taloudellinen hyöty?

3) Onko päätös 2013/448 pätemätön siltä osin kuin siinä määritellään monialainen korjauskerroin, koska päätöstä ei ole asianmukaisesti perusteltu, joten se on SEUT 296 artiklan toisen kohdan ja perusoikeuskirjan 41 artiklan vastainen?

4) Onko päätös 2013/448 pätemätön siltä osin kuin siinä määritellään monialainen korjauskerroin, koska päätös on direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ja SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen vastainen, minkä lisäksi sitä rasittaa tutkinnan puutteellisuus ja arvioinnin virheellisyys, koska maksutta myönnettävien päästöoikeuksien enimmäismäärän laskennassa (yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen määrittämisen kannalta olennainen tieto) ei ole otettu huomioon polttolaitoksen käsitteeseen liittyvien tulkinnallisten muutosten vaikutuksia direktiivin 2003/87 täytäntöönpanon ensimmäisen (2005–2007) ja toisen vaiheen (2008–2012) välillä?

5) Onko päätös 2013/448 siltä osin kuin siinä määritellään monialainen korjauskerroin pätemätön direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ja 9 a artiklan 2 kohdan vastaisuuden vuoksi sekä tutkinnan puutteellisuuden ja arvioinnin virheellisyyden vuoksi, koska maksutta myönnettävien päästöoikeuksien enimmäismäärän laskenta (yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen määrittämisen kannalta olennainen tieto) on suoritettu jäsenvaltioiden toimittamien keskenään ristiriitaisten tietojen perusteella, sillä tiedot perustuvat direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan erilaiseen tulkintaan?

6) Onko päätös 2013/448 pätemätön siltä osin kuin siinä määritellään monialainen korjauskerroin direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa ja 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen menettelyä koskevien säännösten vastaisesti?”

D *Menettely unionin tuomioistuimessa*

28. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Itävallassa vireillä olevan menettelyn osapuolista Borealis Polyolefine ym., Alankomaissa vireillä olevan menettelyn osapuolista DOW Benelux, Esso Nederland ym., Akzo Nobel Chemicals ym. ja Yara Sluiskil ym. sekä Italiassa vireillä olevan menettelyn osapuolista Esso Italiana, Eni ja Linde Gas Italia. Lisäksi kirjallisia huomautuksia esittivät Saksa, Alankomaat, Espanja (ainoastaan Italiassa vireillä olevan menettelyn osalta) ja komissio.

29. Unionin tuomioistuin on liittänyt molemmat itävaltalaiset ennakkoratkaisupyynnöt ja neljä italialaista ennakkoratkaisupyyntöä toisiinsa mutta ei ole toistaiseksi muodollisesti yhdistänyt käsiteltäviä asioita. Unionin tuomioistuin on kuitenkin pitänyt asioissa yhteisen suullisen käsittelyn 3.9.2015. Suulliseen käsittelyyn osallistuivat Lindeä lukuun ottamatta kaikki edellä mainitut osapuolet sekä Italiassa vireillä olevien menettelyjen osapuolina Luchini ym. ja Buzzi Unicem.

30. Käsittelen näitä kaikkia asioita samassa ratkaisuehdotuksessa ja pidän tarkoituksenmukaisena, että unionin tuomioistuin noudattaa esimerkkiäni yhdistämällä ne käsittelyä ja tuomion antamista varten.

IV **Oikeudellinen arviointi**

31. Ennakkoratkaisupyynnöissä esitetyillä kysymyksillä pyritään kyseenalaistamaan direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa säädetty yhtenäinen monialainen korjauskerroin (jäljempänä korjauskerroin), jonka komissio on määrittänyt päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II.

32. Näiden kysymysten ymmärtämiseksi on ensinnäkin tarpeen käsitellä korjauskertoimen laskentaa ja merkitystä direktiivin 2003/87 järjestelmässä (jäljempänä A kohta). Sen jälkeen tarkastelen kysymyksiä, jotka liittyvät tiettyjen päästölähteiden riittämättömään huomioon ottamiseen (jäljempänä B ja C kohta), korjauskertoimen määrittämisen perusteluihin (jäljempänä D kohta), omaisuudensuojaa koskevaan perusoikeuteen (jäljempänä E kohta) ja päätöksessä sovellettuun menettelyyn (jäljempänä F kohta). Jotta vältetään oikeudellisesti hyvin monimutkaisten asioiden tarkastelun pirstaloituminen, esitän vasta lopuksi, että pääasioissa kantajina olevien yritysten ei tarvinnut esittää väitteitään suoraan unionin tuomioistuimissa (jäljempänä G kohta), ja selitän sen, mitä seurauksia päätöksen tarkastelun lopputuloksella olisi oltava (jäljempänä H kohta).

A *Korjauskertoimen oikeudellinen luokittelu*

33. Direktiivin 2003/87 1 artiklan mukaan direktiivillä perustetaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti.

34. Järjestelmään kuuluvien laitosten on hankittava kasvihuonekaasujen päästämistä varten päästöoikeuksia eli niin kutsuttuja päästösertifikaatteja. Käytännössä tämä koskee lähes yksinomaan hiilidioksidipäästöjä. Direktiivin 2003/87 9 ja 9 a artiklan mukaan päästöoikeuksien koko yhteisön lukumäärää on rajattu, ja sitä vähennetään vuodesta 2010 alkaen vuosittain 1,74 prosenttia. Vähentämisellä pyritään direktiivin 2009/29 johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan vähentämään ilmastolle haitallisia päästöjä vuoteen 2020 mennessä vähintään 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta.

35. Vuodesta 2013 alkaen näitä päästöoikeuksia on jaettu enää vain osittain maksutta ja niiden määrää on lisätty. Direktiivissä erotetaan sähköntuottajat, jotka muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta *eivät* saa päästöoikeuksia maksutta,[7] ja teollisuuslaitokset, jotka saavat maksutta joko kaikki[8] tarvitsemansa päästöoikeudet tai ainakin osan niistä.[9]

36. Nyt tarkasteltavat kysymykset koskevat suoraan ainoastaan sellaisten teollisuuslaitosten tilannetta, joille päästöoikeuksia voidaan jakaa maksutta, eivät kuitenkaan sähköntuottajia. Riidanalaisella korjauskertoimella nimittäin vähennetään teollisuuslaitoksille maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää.

37. Korjauskerroin määritetään siten, että yhtäältä jäsenvaltiot ja toisaalta komissio laskevat, miten paljon päästöoikeuksia kaikille teollisuuslaitoksille yhteensä kuuluu. Ne käyttävät tässä yhteydessä erilaisia laskentamenetelmiä. Näistä kahdesta arvosta alhaisempi ratkaisee sen, miten paljon päästöoikeuksia loppujen lopuksi jaetaan maksutta.

38. Jos jäsenvaltioiden arvo olisi ollut alhaisempi, korjausta ei olisi tarvittu. Jäsenvaltiot olisivat voineet jakaa päästöoikeuksia maksutta lähtöarvonsa perusteella.

7 — Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan toinen virke, 3 kohta ja 7 kohdan kolmas alakohta.

8 — Näitä ovat direktiivin 2003/87 10 a artiklan 12 kohdan mukaan sellaisilla toimialoilla tai toimialojen osilla toimivat laitokset, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuotoriskille (carbon leakage).

9 — Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohdan mukaan ne saavat aluksi maksutta 80 prosenttia tarvittavista päästöoikeuksista. Maksutta jaettavaa määrää vähennetään lineaarisesti siten, että maksutta jaetaan 30 prosenttia vuonna 2020 ja vuoteen 2027 mennessä päästöoikeuksia ei enää jaeta maksutta.

39. Tosiasiassa komission arvo oli kuitenkin alhaisempi. Sen vuoksi kyseessä oli direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa mainittu tapaus: Oli tarpeen soveltaa yhtenäistä monialaista korjauskerrointa. Se oli ensimmäisenä vuonna noin 94,3 prosenttia ja laskee vuoteen 2020 mennessä noin 80,4 prosenttiin. Toisin sanoen jäsenvaltioiden alustavasti laskemasta maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrästä voidaan lopulta jakaa päästöoikeuksia maksutta ainoastaan tämän osuuden verran.

1. Jäsenvaltioiden laskema teollisuuslaitosten tarvitsemien päästöoikeuksien määrä

40. Jäsenvaltiot määrittävät direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan alussa mainitun arvon eli päästöoikeuksien määrän, jonka perusteella lasketaan teollisuuslaitoksille (tulevaisuudessa) vuosittain maksutta jaettavat päästöoikeudet. Tämä määrä lasketaan ikään kuin ruohonjuuritasolla, toisin sanoen kunkin yksittäisen laitoksen historiallisen toiminnan ja niin kutsuttujen vertailuarvojen perusteella, jotka komissio on määritellyt kullekin toiminnalle päätöksessä 2011/278. Vertailuarvoissa on kyse tietystä määrästä hiilidioksidipäästöjä, joita komissio pitää välttämättöminä asianomaisen tuotteen määrätyn määrän valmistamiselle. Käytän tästä arvosta jäljempänä nimitystä *hyväksytty tarve*.

41. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan vertailuarvojen lähtökohtana on tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräinen tehokkuus tietyllä toimialalla tai toimialan osalla unionissa. Saman artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan vertailuarvoilla pyritään varmistamaan, että oikeudet jaetaan tavalla, joka tarjoaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisiin tekniikkoihin liittyviä kannustimia, ja siten, että otetaan huomioon muun muassa tehokas yhteistuotanto ja prosessikaasujen energian tehokas talteenotto ja ettei jaolla kannusteta päästöjen lisäämiseen. Komission tehtävä on pyrkiä näihin tavoitteisiin määritellessään vertailuarvoja eri toiminnoille.

42. Komission teollisuuslaitoksille määrittelemät vertailuarvot sisältävät erityisesti päästöjä, joita tietyissä tuotantoprosesseissa syntyy prosessikaasujen käytöstä polttoaineena (jäljempänä B kohdan 1 alakohta), ja niissä otetaan huomioon yhteistuotantolaitoksista saatavan lämmön teollinen käyttö (jäljempänä B kohdan 2 alakohta). Vertailuarvoja sovelletaan lisäksi kaikkiin teollisuuslaitoksiin, jotka kuuluvat nykyisin direktiivin 2003/87 järjestelmään, siis myös laitoksiin, jotka ovat kuuluneet siihen vasta vuodesta 2008 (jäljempänä C kohdan 2 alakohdan b alakohta) tai vuodesta 2013 (jäljempänä C kohdan 2 alakohdan a alakohta).

43. Jäsenvaltiot määrittävät näitä vertailuarvoja soveltamalla saadun kaikkien alueellaan toimivien laitosten hyväksytyn tarpeen siten, että kunkin toiminnan vertailuarvot kerrotaan kyseisten laitoksen osien historiallisella tuotantotasolla päätöksen 2011/278 10 artiklan mukaisesti. Ne toimittavat kyseiset tiedot komissiolle direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti 30.9.2011 mennessä. Komissio laskee sille toimitetut luvut yhteen ja määrittää näin kaikkien unionissa toimivien teollisuuslaitosten hyväksytyn kokonaistarpeen.

2. Komission laskema teollisuuden päästökatto

44. Komissio laskee toisen arvon, niin kutsutun teollisuuden päästökaton, ikään kuin lintuperspektiivistä, kun se määrittää historiallisten päästötietojen perusteella käytettävissä olevien päästöoikeuksien yhteismäärästä osuuden, jonka teollisuuslaitokset yhdessä saavat. Teollisuuden päästökatto koostuu kahdesta määrästä, joista säädetään direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan a ja b alakohdassa.

a) Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan a alakohta

45. Ensimmäisen, direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisen määrän lähtökohtana on 9 artiklan 1 kohdan mukainen niiden päästöoikeuksien keskimääräinen vuotuinen kokonaismäärä, jotka on myönnetty toiseksi jakokaudeksi 2008–2012, siis kaikkien kyseisellä kaudella direktiivin järjestelmään kuuluneiden laitosten historiallinen tarve. Kokonaismäärään sisältyvät molemmat ryhmät, sähköntuottajat ja teollisuuslaitokset.

46. Jäsenvaltiot vahvistivat kyseisten päästöoikeuksien määrän. Direktiivissä 2003/87, sellaisena kuin se oli voimassa kyseisenä ajankohtana, ei edellytetty mitään tiettyä menetelmää päästöoikeuksien määrän vahvistamisessa. [10]

47. Näiden kansallisten jakojen perusteella koko unionille vuosille 2008–2012 määritettyä keskimääräistä määrää vähennetään tulevaisuudessa sovellettavan vuosittaisen kokonaismäärän laskemiseksi kauden puolivälistä eli vuodesta 2010 alkaen vuosittain [11] lineaarisesti 1,74 prosenttia.

48. Teollisuuden päästökaton laskemisessa voidaan kuitenkin direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan ottaa huomioon ainoastaan niiden laitosten päästöjen osuus, jotka eivät kuulu 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan. Käytännössä huomioon ei siten oteta vuoteen 2012 mennessä sähköntuottajille jaettuja päästöoikeuksia. Komissio laskee tämän osuuden teollisuuslaitoksille keskimääräisesti kaudella 2005–2007 jaettujen päästöoikeuksien määrän perusteella.

49. Teollisuuden päästökattoon eivät näin ollen sisälly päästöoikeudet, joita on aiemmin myönnetty sähköntuottajille sellaisia päästöjä varten, joita syntyy käytettäessä prosessikaasuja polttoaineena (jäljempänä B kohdan 1 alakohta) tai tuotettaessa teollisesti lämpöä yhteistuotantolaitoksissa (jäljempänä B kohdan 2 alakohta). Lisäksi viittaus teollisuuden osuuteen kaudella 2005–2007 estää sellaisten laitosten huomioon ottamisen, jotka ovat kuuluneet direktiivin 2003/87 järjestelmään vasta vuodesta 2008 (jäljempänä C kohdan 2 alakohdan b alakohta). Tämä koskee tiettyjä polttolaitoksia ja ETA-valtioiden alueella toimivia laitoksia. Kaikki nämä päästöt otetaan kuitenkin huomioon teollisuuden vertailuarvoissa.

b) Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan b alakohta

50. Toinen, direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan b alakohdan mukainen määrä käsittää laitokset, jotka ovat kuuluneet direktiivin järjestelmään vasta vuodesta 2013. Mainitusta vuodesta alkaen järjestelmään on sisällytetty lisäksi esimerkiksi alumiinintuotannossa ja kemianteollisuuden tietyillä aloilla syntyvät päästöt.

51. Perustana käytetään näiden laitosten kaudella 2005–2007 todennettuja keskimääräisiä vuosittaisia kokonaispäästöjä. Myös tätä arvoa vähennetään vuosittain lineaarisesti 1,74 prosenttia, eikä siinä oteta huomioon sähköntuottajia.

52. Tältä osin ongelmana on, ettei kaikkien jäsenvaltioiden osalta käytetty samankaltaisia päästötietoja. Joidenkin jäsenvaltioiden osalta käytettiin ainoastaan sellaisten laitosten päästötietoja, jotka ovat kuuluneet järjestelmään vasta vuodesta 2013. Toisten jäsenvaltioiden osalta käytettiin sitä vastoin myös sellaisten järjestelmään uusina kuuluvien toimintojen päästötietoja, joita suoritetaan jo aiemmin muiden toimintojen perusteella järjestelmään kuuluneissa laitoksissa (jäljempänä C kohdan 2 alakohdan a alakohta).

10 — Tuomio komissio v. Viro (C-505/09 P, EU:C:2012:179, 52 kohta).

11 — Tätä selvennetään EU:n päästökauppajärjestelmässä koko yhteisölle vuotta 2013 varten myönnettävien päästöoikeuksien lukumäärästä 9.7.2010 annetun komission päätöksen 2010/384/EU (EUVL L 175, s. 36) johdanto-osan 13 perustelukappaleessa.

3. Määritetty korjauskerroin

53. Ensi näkemältä odottaisi, että tehokkaimpiin laitoksiin perustuvan hyväksytyn tarpeen, sellaisena kuin jäsenvaltiot sen laskevat, olisi oltava alhaisempi kuin kaikille, myös vähemmän tehokkaille laitoksille historiallisesti myönnetyt päästöoikeudet, sellaisina kuin ne ovat komission arvon perustana.[12] Näitä kahta arvoa verrattaessa havaittavissa olisi siten oltava ainoastaan teollisuuden päästökaton vuosittainen lineaarinen vähennys 1,74 prosenttia. Korjauskertoimen soveltamisen pitäisi olla tarpeen vasta, kun ”etumatka”, joka syntyy, kun perustaksi otetaan kaikkein tehokkaimpien laitosten päästöt, on kurottu umpeen lineaarisilla vähennyksillä.

54. Jäsenvaltioiden arvon ja komission arvon vertailun tuloksesta syntyy kuitenkin tosiasiassa sellainen vaikutelma, että päätöksen 2013/448 perustana oleva hyväksytty tarve on *suurempi* kuin historiallisesti jaetut päästöoikeudet. Korjauskertoimen vaikutukset ovat nimittäin alun alkaenkin suuremmat kuin lineaarisen vähentämisen vaikutukset: Ensimmäisenä vuonna eli vuonna 2013 korjauskerroin 94,272151 prosenttia vähentää maksutta jaettavia päästöoikeuksia 5,727849 prosenttia. Vuoteen 2013 mennessä noussut lineaarinen vähennys kaudella 2011–2013 yltää kuitenkin ainoastaan 5,22 prosenttiin. Tämä vaikutus lievenee hieman ajan mittaan. Viimeisenä vuotena eli vuonna 2020 korjauskerroin 82,438204 prosenttia johtaa 17,561796 prosentin vähennykseen. Se on vain hieman suurempi kuin kyseisten 10 vuoden aikana kumuloitunut lineaarinen vähennys, 17,4 prosenttia.

55. Pääasioissa kantajina olevat yritykset pitävät korjausta näin ollen liian suurena. Niiden mukaan tämä vaikutus johtuu erityisesti siitä, että tietyt toiminnot otetaan perusteettomasti huomioon määritettäessä hyväksyttyä tarvetta[13] muttei teollisuuden päästökattoa.[14] Ne vaativat lisäksi mahdollisuutta tutustua tarvittaviin tietoihin voidakseen tutkia kattavasti korjauskertoimen laskentaa (jäljempänä D kohta).

4. Korjauskertoimeen liittyvät direktiivin 2003/87 tavoitteet

56. Tämä väite on perusteltu siinä mielessä, että tiettyjen toimintojen ”epäsymmetrinen”[15] huomioon ottaminen on ristiriidassa toisen korjauskertoimen tavoitteen kanssa. Korjauskertoimen tavoitteita ei ole nimenomaisesti määritetty direktiivissä, mutta sääntely-yhteyden perusteella korjauskertoimella on kahtalainen tarkoitus.

57. Ensinnäkin sillä sovelletaan 1,74 prosentin lineaarista vähennyskerrointa. Moitittu epäsymmetria ei vaikuta tähän tavoitteeseen. Vähennyskerroin olisi kuitenkin voitu toteuttaa myös ilman hyväksytyn tarpeen ja teollisuuden päästökaton monimutkaista vertailua.

58. Näin ollen tärkeämpi on korjauskertoimen toinen tarkoitus: sillä pyritään varmistamaan, että vertailuarvojen perusteella maksutta jaettavat päästöoikeudet eivät muuta vanhan jakojärjestelmän mukaista teollisten toimintojen ja sähköntuotannon välistä tasapainoa teollisuuden eduksi.

59. Tämä tasapaino on tärkeä. Jos teollisten toimintojen osuus käytettävissä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärästä kasvaisi, huutokaupattavien päästöoikeuksien määrä nimittäin kutistuisi samalla. Jos tämä määrä ei riitä kattamaan koko huutokaupalla katettavaa tarvetta, pelättävissä olisi suhteettoman suuria hinnankorotuksia. Tämä puolestaan rasittaisi ennen kaikkea sähköteollisuutta ja sähkönkuluttajia. Vaikutukset kohdistuisivat kuitenkin myös tiettyihin teollisuudenaloihin, joiden olisi ostettava osa tarvitsemistaan päästöoikeuksista.

12 — Toisin kuin komissio on tässä menettelyssä esittänyt, Esso Nederland ym. väittävät, että myös komissio katsoi näin vuonna 2010.

13 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

14 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 49 ja 52 kohta.

15 — Euroopan komission ilmastotoimien pääosasto, ”Calculations for the determination of the cross-sectoral correction factor in the EU ETS in 2013 to 2020”, 22.10.2013, Borealis Poyolefinen 12.8.2015 päivätyn kirjelmän liite 1, s. 4, saatavana myös komission verkkosivustolla http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/allocation/docs/ cross_sectoral_correction_factor_en.pdf.

60. Tätä historiallista tasapainoa horjutetaan, jos uuden laskentamenetelmän perusteella toimintojen katsotaan kuuluvan nykyisin teollisuuden alaan, vaikka ne aiemmin luettiin sähköntuotantoon tai niitä ei otettu lainkaan huomioon.

61. Kuten muun muassa Linde esittää, tällainen epäsymmetrinen korjaustarve on lisäksi ristiriidassa hiilivuodon välttämistä koskevan direktiivin 2003/87 tavoitteen kanssa. Hiilivuodolla tarkoitetaan kasvihuonekaasujen päästöjä aiheuttavien toimintojen siirtymistä kolmansiin maihin. Tällainen siirtyminen olisi haitallista talouspoliittisesti, minkä lisäksi se murentaisi kokonaistavoitetta vähentää kasvihuonekaasujen päästöjä maailmanlaajuisesti.

62. Hiilivuodon estämiseksi sellaisilla toimialoilla tai toimialojen osilla toimiville laitoksille, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuotoriskille, jaetaan siten maksutta päästöoikeuksia 100 prosenttia niiden vertailuarvojen avulla määritetystä hyväksytystä tarpeesta direktiivin 2003/87 10 a artiklan 12 kohdan mukaisesti. Liian suuri korjauskerroin voi kuitenkin johtaa siihen, että laitokset saavat viime kädessä vähemmän kuin 100 prosenttia tarvitsemistaan päästöoikeuksista, jolloin direktiivin 2003/87 järjestelmä kannustaa tällaisten toimintojen siirtämiseen.

63. Toisaalta prosessikaasujen käytön epäsymmetrinen huomioon ottaminen vastaa direktiivin 2003/87 kokonaistavoitetta vähentää ilmastolle haitallisia päästöjä. Koska epäsymmetrinen huomioon ottaminen pienentää maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää, se kannustaa enemmän hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseen. Näin ollen sillä edistetään ympäristön säilyttämistä ja suojelua, ilmastonmuutoksen torjuntaa ja suojelun korkeaa tasoa, kuten SEUT 191 artiklassa edellytetään.

64. Edellä esitetty huomioon ottaen on tutkittava lähemmin niitä neljää alaa, joilla tätä tasapainoa on kantajina olevien yritysten mukaan horjutettu, nimittäin prosessikaasujen huomioon ottaminen ja yhteistuotantolaitokset (jäljempänä B kohta) sekä sellaisten toimintojen ja laitosten huomioon ottaminen, jotka ovat kuuluneet direktiivin 2003/87 järjestelmään vasta vuodesta 2013 tai vuodesta 2008 (jäljempänä C kohta).

B *Prosessikaasuista tuotetun sähkön tuotannon ja tehokkaissa yhteistuotantolaitoksissa tuotettavan lämmön teollisen hyödyntämisen huomioon ottaminen*

65. Ensimmäiset neljä kysymystä asiassa Borealis Polyolefine ym., kolmas kysymys asiassa Dow Benelux ym. ja ensimmäinen kysymys asiassa Esso Italiana ym. koskevat prosessikaasuista tuotettavan sähkön tuotannon (jäljempänä 1 kohta) ja tehokkaissa yhteistuotantolaitoksissa tuotettavan lämmön teollisen hyödyntämisen (jäljempänä 2 kohta) huomioon ottamista korjauskertoimen laskennassa. Molemmat toiminnot luetaan nykyisin teollisuuden piiriin, vaikka ne otettiin aiemmin huomioon sähköntuotannon yhteydessä.

1. Prosessikaasuista tuotettavan sähkön tuotanto

66. Prosessikaasuja syntyy tietyissä teollisissa tuotantoprosesseissa, esimerkiksi koksin ja teräksen tuotannossa, ja niitä voidaan käyttää polttoaineena etenkin sähköntuotannossa. Tämä on resurssien kestävän käytön kannalta mielekkäämpää kuin se, että kaasut johdetaan pois tai soihdutetaan tarpeettomina.

67. Tällä hyödyllä selittynee se, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä luetaan prosessikaasujen energian talteenoton edistäminen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisiin tekniikkoihin liittyviin kannustimiin. Kaiketi samasta syystä mainitun säännöksen toisessa virkkeessä säädetään prosessikaasuista tuotetun sähkön osalta poikkeuksesta sääntöön, jonka mukaan maksuttomia päästöoikeuksia ei saa jakaa sähköntuotannolle.

68. Kuten komissio esittää, se on tästä syystä ottanut tuotteiden vertailuarvoja määritellessään huomioon sen seikan, että joillakin toimialoilla prosessikaasuja poltetaan sähkön tuottamiseksi. Tämä on johtanut etenkin koksin, nestemäisen raakaraudan ja sintratun malmin vertailuarvojen kohoamiseen, siis näillä toimialoilla hyväksytyn tarpeen lisääntymiseen.

69. Komissio myöntää, että vastaavat päästöt sisällytettiin ainoastaan osittain teollisuuden päästökattoon, nimittäin vain, mikäli prosessikaasut poltettiin teollisuuslaitoksissa. Sikäli kuin direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdassa tarkoitettu sähköntuottaja sitä vastoin poltti prosessikaasuja, niitä ei otettu huomioon teollisuuden päästökaton määrittämisessä. Koska päästökatto on tältä osin pienempi, prosessikaasujen huomioon ottaminen vertailuarvoissa nostaa vastaavasti korjauskerrointa.

70. Näin ollen on tutkittava, onko tämä prosessikaasujen hyödyntämisen epäsymmetrinen huomioon ottaminen yhteensopivaa direktiivin 2003/87 kanssa.

71. Tältä osin on todettava, että epäsymmetria perustuu direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1, 3 ja 5 kohdan sanamuotoon. Mainitun artiklan 3 ja 5 kohdan mukaan sähköntuottajia, siis myöskään prosessikaasuista tuotettavan sähkön tuotantoa, ei oteta huomioon teollisuuden päästökaton laskennassa. Sen sijaan 10 a artiklan 1 kohdan kolmannesta alakohdasta voidaan päätellä, että komission pitäisi ottaa prosessikaasuista tuotettavan sähkön tuotanto huomioon määritellessään vertailuarvoja, joiden perusteella määritetään teollisuuslaitosten hyväksytty tarve.

72. Tässä yhteydessä ei voida hyväksyä kantajina olevien yritysten perustelua, jonka mukaan direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan viittausta ”muille kuin 3 kohdan soveltamisalaan kuuluville laitoksille” ei pidä ymmärtää siten, ettei sähköntuottajien päästöjä voida ottaa huomioon. Kyseiset yritykset katsovat, että viittauksessa tarkoitetaan laitoksia, joille päästöoikeuksia voidaan jakaa maksutta, mutta tälle näkemykselle ei ole minkäänlaisia perusteita direktiivin sanamuodossa.

73. Toisin kuin Buzzi Unicem väittää, direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisen edellytyksenä ei etenkään ole se, ettei päästöoikeuksia jaeta maksutta sähköntuotannolle. Maksutta jakamisen pois sulkeminen on pikemminkin kyseisen säännöksen, johon muissa säännöksissä säädetään poikkeuksia, oikeudellinen seuraus.

74. Kuten edellä on todettu,[16] on myönnettävä, ettei tämä epäsymmetria sovi varsinaisesti yhteen korjauskertoimen tavoitteen eli teollisuuslaitosten ja sähköntuotannon välisen historiallisen tasapainon varmistamisen kanssa. Se myös vahvistaa kannustimia päästöjä aiheuttavien toimintojen siirtämiseen. Samanaikaisesti se on kuitenkin myös direktiivin 2003/87 ympäristötavoitteiden mukainen.

75. Tässä direktiivin ristiriitaisten tavoitteiden ja systematiikkaan liittyvien pohdintojen tilanteessa toivoisi, että lainsäätäjä tekee aikomuksensa nimenomaisesti tiettäväksi. Näin tapahtui esimerkiksi direktiivin 2003/87 toisessa säännöksessä, nimittäin 9 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä, joka sisällytettiin direktiiviin Kroatian liittymisen johdosta. Sen mukaan päästöoikeuksien koko unionin lukumäärää korotetaan Kroatian liittymisen johdosta ainoastaan sillä päästöoikeuksien määrällä, jonka Kroatia huutokauppaa 10 artiklan 1 kohdan nojalla. Koska Kroatian maksutta jakamia päästöoikeuksia ei näin ollen oteta huomioon, tämä johtaa väistämättä koko unionissa käytettävissä olevien päästöoikeuksien määrän pienenemiseen ja 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettuun korjaustarpeeseen.

16 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

76. Prosessikaasujen yhteydessä ei sitä vastoin ole vastaavaa selkeää sääntelyä eikä johdanto-osan perustelukappaleisiin tai lainsäädännön valmisteluasiakirjoihin sisältyvää viittausta. On pikemminkin viitteitä siitä, että lainsäätäjä on yksinkertaisesti ummistanut silmänsä tältä ongelmalta muutosdirektiiviä 2009/29 laatiessaan. Prosessikaasuja koskeva maininta sisällytettiin nimittäin direktiivin tekstiin vasta verrattain myöhään – direktiivin 2009/29 hyväksymiseksi käydyissä kolmikantaneuvotteluissa. Prosessikaasut mainitaan ensi kertaa parlamentin tarkistusehdotuksessa, [17] joka hyväksyttiin muutamia viikkoja myöhemmin toimielinten välisenä kompromissitarkistuksena direktiivin 2009/29 antamisen yhteydessä. [18] Useat parlamentin jäsenet valittivat tuolloin direktiivin hyväksymisen suurta kiireisyyttä. [19]

77. Toisaalta lainsäätäjä ei ole myöskään nimenomaisesti ilmaissut, että teollisuuslaitosten ja sähköntuotannon välisen tasapainon aito varmistaminen ja teollisuuslaitosten rasitteen keventäminen on asetettava etusijalle kaikissa tapauksissa.

78. Prosessikaasuista tuotettavan sähkön tuotannon epäsymmetriseen huomioon ottamiseen liittyvät ristiriitaiset tavoitteet eivät siten oikeuta tulkitsemaan direktiiviä 2003/87 sen sanamuodosta poiketen siten, että tätä epäsymmetriaa on vältettävä.

79. Avoimeksi voidaan jättää myös se, olisiko komissio tästä huolimatta ollut toimivaltainen poistamaan prosessikaasujen huomioon ottamiseen liittyvän epäsymmetrian antamalla täytäntöönpanolainsäädäntöä. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa valtuutetaan komissio hyväksymään 10 a artiklan 5 kohtaa koskevia täytäntöönpanotoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on muuttaa direktiivin muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä. Ristiriitaisten tavoitteiden vuoksi komissio ei kuitenkaan ollut velvollinen käyttämään tätä toimivaltaa epäsymmetrian poistamiseksi.

80. Näin ollen on todettava, ettei prosessikaasuista tuotettavan sähkön tuotantoon liittyvien kysymysten tarkastelussa ole ilmennyt mitään sellaista, mikä kyseenalaistaisi päätöksessä 2013/448 tehdyn korjauskertoimen määrittämisen lainmukaisuuden.

2. Yhteistuotantolaitokset

81. Yhteistuotanto lupaa polttoaineiden energian täysimääräisempää hyödyntämistä. Jos hyödynnetään yksinomaan tuotettu energia, esimerkiksi sähkö, samalla syntyvä lämpö menee hukkaan. Yhteistuotantolaitoksissa otetaan näin ollen syntyvä lämpö talteen, ja sitä käytetään muissa toiminnoissa. Lämpöä käytetään osittain myös jäähdytyksen tuottamiseksi.

82. Yhteistuotantolaitosten huomioon ottamiseen liittyvät kysymykset koskevat ainoastaan niitä yhteistuotantolaitoksia, jotka täyttävät direktiivin 2003/87 3 artiklan u kohtaan sisältyvän sähköntuottajan määritelmän. Sähköntuottajia ovat laitokset, jotka tuottavat sähköä myytäväksi kolmansille osapuolille ja joissa ei suoriteta muuta liitteessä I lueteltua toimintaa kuin ”polttoaineiden polttoa”.

83. Osapuolet olivat vielä kirjallisessa menettelyssä erimielisiä siitä, miten nämä sähköä tuottavat yhteistuotantolaitokset otetaan huomioon korjauskertoimen laskennassa, mutta asiasta päästiin yksimielisyyteen suullisessa käsittelyssä esitetyn lisäkysymyksen jälkeen.

17 — Tarkistusehdotus 48 (neuvoston asiakirja 14764/08, 24.10.2008, s. 80).

18 — Parlamentti hyväksyi direktiivin 17.12.2008 (ks. neuvoston asiakirja 17146/08, 14.1.2010), ja neuvosto vahvisti sen 4.4.2009.

19 — Neuvoston asiakirja 17146/08, 14.1.2010, s. 5.

84. Tässä yhteydessä kiinnostava on tapaus, jossa sähköä tuottava yhteistuotantolaitos luovuttaa lämpöä tai jäähdytystä teollisille käyttäjille. Kuten etenkin päätöksen 2011/278 johdanto-osan 21 perustelukappale osoittaa, tämä otetaan huomioon teollisen käyttäjän vertailuarvossa. Myös kyseisten teollisten käyttäjien hyväksyttyä tarvetta korotetaan, mutta aiheutuvat päästöt eivät sisälly teollisuuden päästökattoon, koska ne syntyvät yhteistuotantolaitoksissa, siis sähköntuottajilla. Teollisesti hyödynnetty, yhteistuotantolaitosten tuottama lämpö nostaa sen vuoksi korjauskerrointa ja lisää epäsymmetriaa.

85. Tähän tapaukseen pätevät pääosin samat näkökohdat kuin prosessikaasuista tuotettavan sähkön tuotantoon.

86. Epäsymmetria perustuu direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1, 3 ja 5 kohtaan. Yhtäältä sähköntuottajia, siis myöskään sähköä tuottavia yhteistuotantolaitoksia, ei oteta huomioon määritettäessä teollisuuden päästökattoa 3 ja 5 kohdan mukaisesti. Toisaalta 10 a artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että vertailuarvot tarjoavat kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisiin tekniikkoihin liittyviä kannustimia siten, että niissä otetaan huomioon muun muassa tehokas yhteistuotanto.

87. Komission päätöksessä 2011/278 säätämä lämmönkulutuksen sisällyttäminen teollisiin tuotteiden vertailuarvoihin vastaa tätä tavoitetta ja helpottaa teollisuuden lämmönkäytön käsittelyä käytännössä päästöoikeuksien maksuttoman jakamisen yhteydessä. Helpottuminen on seurausta siitä, että laitoksia, jotka tuottavat itse lämpöä, ja laitoksia, jotka tilaavat sitä yhteistuotantolaitoksilta, kohdellaan samalla tavalla. Päästöoikeuksien jakamiseksi kyseisille laitoksille ei näin ollen tarvitse tutkia tapauskohtaisesti, miten paljon lämpöä saadaan mistäkin lähteestä. Kannustinvaikutus taas syntyy, koska tilatessaan lämpöä yhteistuotantolaitoksilta teollisuuslaitokset säästävät päästöoikeuksia, joita ne voivat myydä.

88. Ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 4 kohdan ensimmäinen virke poikkeaa tästä. Sen mukaan tehokkaalla yhteistuotannolla taloudellisesti perusteltavissa olevaan kysyntään vastaamiseksi tapahtuvaa lämmön tai jäähdytyksen *tuotantoa* varten jaetaan päästöoikeuksia maksutta. Mahdollisuus tällaiseen suoraan jakamiseen ei kuitenkaan sulje pois vertailuarvoissa huomioon ottamista, vaan se mahdollistaa ennen kaikkea päästöoikeuksien jakamisen yhteistuotantolaitoksille lämmön tai jäähdytyksen tuotantoa varten, joita ne toimittavat direktiivin järjestelmään kuulumattomille tilaajille. Näitä ovat esimerkiksi kotitaloudet.

89. Komissio määrittelee näin ollen vertailuarvot yhteistuotantolaitoksissa tuotetun lämmön teollisen käytön osalta sille direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa annettujen täytäntöönpanovaltuuksien mukaisesti.

90. Muilta osin pätevät samat toteamukset kuin prosessikaasujen huomioon ottamiseen. Direktiivin tavoitteet ovat ristiriitaisia, eikä lainsäätäjä ole esittänyt selkeitä toteamuksia asiasta. Tämä ei kuitenkaan edellytä sellaista direktiivin 2003/87 tulkintaa, joka sulkee pois epäsymmetrian, eikä komissio ollut velvollinen poistamaan sitä täytäntöönpanovaltuuksiaan käyttäessään.

91. Näin ollen myöskään yhteistuotannon huomioon ottamiseen liittyvien kysymysten tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään sellaista, mikä kyseenalaistaisi päätöksessä 2013/448 tehdyn korjauskertoimen vahvistamisen lainmukaisuuden.

C Teollisuuden päästökattoa varten käytetyt tiedot toimialoista, jotka sisällytettiin järjestelmään vasta vuodesta 2008 tai vuodesta 2013

92. Kaikki kolme tuomioistuinta esittävät epäilyjä teollisuuden päästökattoa varten käytetyistä tiedoista, jotka koskevat vasta vuodesta 2013 järjestelmään kuuluneita toimialoja. Raad van State tiedustelee neljännellä kysymyksellään, oliko tarvittavat täytäntöönpanosäännökset tietojen toimittamista varten jo annettu (jäljempänä 1 kohta), kun taas kahden muun tuomioistuimen kysymykset liittyvät toimitettujen ja käytettyjen tietojen laatuun ja laajuuteen (jäljempänä 2 kohdan a alakohta). Viimeksi mainitut tuomioistuimet esittävät myös epäilyjä järjestelmään vasta vuodesta 2008 sisällytettyjen laitosten ja toimintojen asianmukaisesta huomioon ottamisesta (jäljempänä 2 kohdan b alakohta).

1. Täytäntöönpanosäännökset

93. Raad van State tiedustelee neljännellä kysymyksellään, onko korjauskertoimen määrittäminen lainvastainen, koska se perustuu muun muassa tietoihin, jotka on toimitettu direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan täytäntöön panemiseksi, ilman, että kyseisessä kohdassa tarkoitettuja 14 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksyttyjä säännöksiä oli vahvistettu.

94. Vasta lähemmässä tarkastelussa selviää, mitä tekemistä direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdalla on riidanalaisen korjauskertoimen kanssa. Siinä nimittäin täsmennetään, miten laitokset, jotka ovat kuuluneet järjestelmään vasta vuodesta 2013 ja jotka eivät ole sähköntuottajia, määrittävät 10 a artiklan 5 kohdan b alakohdan mukaisesti teollisuuden päästökattoon laskettavien vuotuisten keskimääräisten todennettujen päästöjen kokonaismäärän kautena 2005–2007.

95. Direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan näiden laitosten toiminnanharjoittajat toimittavat toimivaltaiselle viranomaiselle asianmukaisesti perusteltuja ja riippumattomasti todennettuja päästötietoja, jotta ne voidaan ottaa huomioon mukautettaessa teollisuuden päästökattoa.

96. Saman kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että nämä tiedot on toimitettava 14 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksyttyjen säännösten mukaisesti.

97. Raad van State katsoo, että mainituissa säännöksissä on kyse asetuksesta (EU) N:o 601/2012,[20] jota ei kuitenkaan ollut vielä hyväksytty tietojen komissiolle toimittamisen ajankohtana. Direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan tiedot oli näet toimitettava 30.4.2010 mennessä.

98. Kuten Saksa perustellusti toteaa, tietojen toimittaminen vuonna 2010 saattoi tästä huolimatta perustua yhtenäisiin säännöksiin, jotka oli annettu päätöksessä 2007/589.[21] Niistä säädettiin ennen muutosdirektiiviä 2009/29 voimassa olleessa direktiivin 2003/87 14 artiklan 1 kohdan versiossa.

99. On myös katsottava, että direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa viitataan päätöksen 2007/589 säännöksiin. Siinä nimittäin edellytettiin tietojen toimittamista sellaiseen ajankohtaan mennessä, jolloin asetuksen N:o 601/2012 uusia täytäntöönpanosäännöksiä ei tarvinnut vielä antaa. Direktiivin 2003/87 14 artiklan 1 kohdan uudessa versiossa asetettiin näet sen määräajaksi 31.12.2011.

20 — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista 21.6.2012 annettu komission asetus (EU) N:o 601/2012 (EUVL L 181, s. 30).

21 — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY mukaisten ohjeiden vahvistamisesta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailua ja raportointia varten 18.7.2007 tehty komission päätös (EUVL L 229, s. 1).

100. Asiaa koskevissa säännöksissä ei ole muutoin havaittavissa viitteitä siitä, että tarvittavat tiedot olisi vahvistettava ja toimitettava uudelleen asetuksen N:o 601/2012 perusteella korjauskertoimen määrittämistä varten.

101. Raad van Staten kysymyksen tarkastelussa ei siten ole ilmennyt mitään sellaista, mikä kyseenalaistaisi päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II tehdyn korjauskertoimen määrittämisen lainmukaisuuden.

2. Tietojen laatu

102. Italialaisen ja itävaltalaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöissä esitetään tässä yhteydessä myös epäilyjä jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laadusta ja laajuudesta. Kysymykset perustuvat siihen seikkaan, että direktiivin 2003/87 järjestelmää laajennettiin sekä ensimmäisen vaiheen (2005–2007) ja toisen vaiheen (2008–2012) välillä (jäljempänä b alakohta) että myös kolmannessa vaiheessa (2013–2020) (jäljempänä a alakohta).

a) Laajentaminen vuodesta 2013 alkaen

i) Uusia toimintoja ei otettu huomioon joidenkin jäsenvaltioiden tiedoissa

103. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich ottaa yhdeksännessä kysymyksessään lähtökohdaksi sen, että päästötiedot laitoksista, jotka kuuluivat ainoastaan *osittain* direktiivin 2003/87 järjestelmään ennen vuotta 2013, otettiin puutteellisesti huomioon teollisuuden päästökattoa määritettäessä, nimittäin ainoastaan siltä osin kuin ne kuuluivat järjestelmään jo aiemmin.

104. Tähän oletukseen perustuu viime kädessä myös Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazion viides kysymys, joka kohdistuu ensisijaisesti direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan erilaisiin tulkintoihin jäsenvaltioissa. Nämä erot liittyvät nimittäin juuri siihen kysymykseen, onko jäsenvaltioiden toimitettava ainoastaan tietoja laitoksista, jotka ovat kuuluneet järjestelmään vasta vuodesta 2013 alkaen, vai myös tietoja uusina järjestelmään kuuluvista toiminnoista laitoksissa, jotka kuuluivat järjestelmään jo aiemmin muiden toimintojen perusteella.

105. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan b alakohdassa ja 9 a artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä annetaan näihin kysymyksiin selkeä vastaus, koska niissä ei mainita järjestelmään jo kuuluvien laitosten *toiminnoista*, jotka on sisällytetty uusina järjestelmään, aiheutuvia päästöjä. Molemmissa säännöksissä mainitaan ainoastaan niiden *laitosten* todennetut päästöt, jotka ovat kuuluneet järjestelmään vasta vuodesta 2013.

106. Jos järjestelmään vasta vuodesta 2013 kuuluneista toiminnoista, joita suoritetaan järjestelmään jo kuuluneissa laitoksissa, aiheutuvia päästöjä ei oteta huomioon teollisuuden päästökattoa määritettäessä, tämä johtaa väistämättä kohonneeseen korjaustarpeeseen. Nämä toiminnot lasketaan nimittäin siitä huolimatta mukaan hyväksyttyyn tarpeeseen.

107. Samaan tapaan kuin prosessikaasuista tuotettavan sähkön tuotannon[22] ja yhteistuotantolaitoksissa tuotettavan lämmön[23] huomioon ottamisessa asiaa koskevan sääntelyn sanamuoto johtaa siten päästöjen epäsymmetriseen huomioon ottamiseen. Myös tältä osin direktiivin tavoitteet ovat ristiriitaiset, eikä lainsäätäjä ole esittänyt selkeitä toteamuksia asiasta.

22 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

23 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 86 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

108. Myöskään tässä tapauksessa ei siten ole tarpeen tulkita direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan b alakohtaa toisin, eikä komissio ollut velvollinen korjaamaan epäsymmetriaa täytäntöönpanosäännöksissä.

109. Näin ollen on todettava, ettei direktiivin 2003/87 järjestelmään uusina vuodesta 2013 kuuluneisiin laitoksiin ja toimintoihin liittyvien kysymysten tarkastelussa ole ilmennyt, että järjestelmään jo kuuluneiden laitosten uusien toimintojen *jättäminen huomiotta* joidenkin jäsenvaltioiden tiedoissa teollisuuden päästökattoa määritettäessä kyseenalaistaisi päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II tehdyn korjauskertoimen määrittämisen lainmukaisuuden.

ii) Uusien toimintojen huomioon ottaminen muiden jäsenvaltioiden tiedoissa

110. Tarkastelu on kuitenkin osoittanut, että järjestelmään jo kuuluneiden laitosten uusien toimintojen huomioon ottaminen *muiden* jäsenvaltioiden tiedoissa teollisuuden päästökattoa määritettäessä asettaa päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II tehdyn korjauskertoimen määrittämisen lainmukaisuuden hyvinkin kyseenalaiseksi. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan b alakohdassa säädetään nimittäin ainoastaan uusien laitosten huomioon ottamisesta.

111. Toisin kuin Saksa väittää, direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan b alakohdan tulkinnassa ei myöskään ole liikkumavaraa, jonka ansiosta muutamat jäsenvaltiot voisivat ottaa huomioon ainoastaan uusina järjestelmään kuuluvat laitokset, samalla kun toiset jäsenvaltiot ottavat huomioon myös järjestelmään jo kuuluneiden laitosten uusia toimintoja. Jäsenvaltioiden viranomaisilla voi varmasti olla liikkumavaraa arvioidessaan toiminnanharjoittajien toimittamia tietoja, mutta järjestelmään jo kuuluneiden laitosten uusien toimintojen huomioon ottamiselta puuttuu yksinkertaisesti oikeudellinen perusta.

112. Komissio – kuten myös Saksa – toteaa perustellusti, ettei se voi direktiivin 2003/87 mukaan muuttaa jäsenvaltioiden toimittamia tietoja. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että korjauskerroin voidaan määrittää sellaisten tietojen perusteella, joita ei sovellettavien säännösten mukaan saa ottaa huomioon. Komission on ainakin tutkittava tietojen laatuun kohdistuvia epäilyjä ja huolehdittava tarvittaessa siitä, että jäsenvaltiot tekevät tarvittavat korjaukset mahdollisimman nopeasti. Tämä vastaa sen SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaista tehtävää valvoa unionin oikeuden soveltamista.

113. Muuta ei seuraa myöskään tuomiosta komissio v. Viro. Mainittu tuomio koski nimittäin direktiivin 2003/87 aiemmin voimassa ollutta versiota, jossa jäsenvaltioille jätettiin selvästi enemmän liikkumavaraa kuin nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä. Unionin tuomioistuin ei sulkenut laillisuusvalvontaa pois myöskään kyseisessä tapauksessa.[24]

114. Asiaa ei muuta myöskään tarve määrittää korjauskerroin tiettynä ajankohtana. Jos määräaikaan mennessä ei voida selvittää, mitä tietoja on käytettävä, komission on tarvittaessa määritettävä alustava korjauskerroin, jota voidaan myöhemmin mukauttaa.

115. Näin ollen on todettava, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan b alakohdassa sallitaan ainoastaan direktiivin järjestelmään vuodesta 2013 uusina kuuluneiden laitosten päästöjen huomioon ottaminen muttei järjestelmään jo aiemmin kuuluneiden laitosten toimintojen, jotka on sisällytetty uusina järjestelmään, huomioon ottamista.

116. Menettelyn aikana kuitenkin esitettiin, että ainakin Ranska, Belgia, Saksa, Italia ja Espanja ovat toimittaneet päästötietoja myös uusina järjestelmään kuuluvista toiminnoista laitoksissa, jotka ovat kuuluneet järjestelmään jo aiemmin muiden toimintojen perusteella. Komissio on käyttänyt näitä tietoja teollisuuden päästökaton laskennassa.

24 — Tuomio komissio v. Viro (C-505/09 P, EU:C:2012:179, 54 kohta).

117. Komissio on siten määrittänyt liian *korkean* teollisuuden päästökaton, kun se on ottanut laskelmassaan huomioon järjestelmään jo aiemmin kuuluneissa laitoksissa suoritettavista toiminnoista, jotka on sisällytetty järjestelmään uusina vuodesta 2013, aiheutuvat päästöt. Korjauskertoimen määrittäminen tässä laajuudessa on lainvastaista, ja päätöksen 2013/448 4 artikla ja liite II ovat pätemättömiä.

118. Lisäksi on huomautettava, että samaa päätelmää on sovellettava paitsi korjauskertoimen määrittämiseen myös 9 a artiklan 2 kohdan mukaiseen päästöoikeuksien käytettävissä olevan kokonaismäärän määrittämiseen. Tässä tapauksessa epäsymmetrian seurauksena ei pienenisi maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä vaan käytettävissä olevien päästöoikeuksien määrä, eli ilmastolle haitalliset päästöt vähenisivät. Tämä olisi jopa *vieläkin selvemmin* direktiivin 2003/87 ja SEUT 191 artiklan ensisijaisten ympäristötavoitteiden mukaista kuin maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrän rajoittaminen. Käsiteltävissä asioissa ei kuitenkaan ole esitetty kysymyksiä käytettävissä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärästä, joten unionin tuomioistuimen ei tarvitse lausua siitä.

b) Laajentaminen vuodesta 2008 alkaen

119. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio pyrkii neljännellä kysymyksellään lisäksi selvittämään, onko teollisuuden päästökatto laskettu virheellisesti, koska direktiivin 2003/87 täytäntöönpanon ensimmäisen (2005–2007) ja toisen vaiheen (2008–2012) välillä tapahtunutta järjestelmän laajentamista ei otettu huomioon teollisuuden päästökattoa määritettäessä. Tähän liittyy myös väitetty virhe, jota Landesverwaltungsgericht Niederösterreich pyytää unionin tuomioistuinta tutkimaan kahdeksannessa kysymyksessään. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich olettaa, että päästötiedot laitoksista, jotka kuuluivat ainoastaan *osittain* direktiivin 2003/87 järjestelmään ennen vuotta 2008, otettiin puutteellisesti huomioon, nimittäin ainoastaan siltä osin kuin ne kuuluivat järjestelmän piiriin jo aiemmin.

120. Toisella jakokaudella tehdyt muutokset olivat seurausta komission polttolaitoksen käsitteestä esittämistä selvennyksistä, joiden perusteella muutamien jäsenvaltioiden oli sisällytettävä käsitteeseen joukko muita laitoksia.[25] Lisäksi järjestelmään liittyivät Norja, Islanti ja Liechtenstein.

121. Selvittäessään historiallisia päästöjä teollisuuden päästökaton määrittämistä varten komissio on tukeutunut unionin päästörekisteriin.[26] Rekisterissä ei kuitenkaan ollut päästötietoja laitoksista, jotka sisällytettiin järjestelmään ensi kerran toisella jakokaudella.

122. Kuten komissio perustellusti esittää, se on menetellyt direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti. Sen mukaan teollisuuden päästökaton laskennassa voidaan ottaa huomioon ainoastaan keskimääräisten todennettujen päästöjen kokonaismäärä kautena 2005–2007. Jo vuonna 2008 järjestelmään sisällytettyjen toimintojen osalta puuttuu 9 a artiklan 2 kohtaan rinnastettava sääntely, jossa jäsenvaltiot velvoitettaisiin toimittamaan todennettuja päästötietoja myös näistä toiminnoista. Päästöjä, jotka sisällytettiin järjestelmään vasta vuodesta 2008, ei siten ollut todennettu, eikä niitä voitu sen vuoksi ottaa huomioon.

123. Myös tältä osin asiaa koskevien säännösten sanamuoto johtaa näin ollen päästöjen epäsymmetriseen huomioon ottamiseen. Tähän pätevät siten samat näkökohdat kuin aiemmin tutkittuihin epäsymmetrioihin.

124. Näin ollen näiden kysymysten tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään sellaista, mikä kyseenalaistaisi päätöksessä 2013/448 tehdyn korjauskertoimen määrittämisen pätevyyden.

25 — Komission tiedonanto 22.12.2005 ”EU:n päästökauppajärjestelmän vuosien 2008–2012 päästökauppakauden jakosuunnitelmia koskevat lisäohjeet”, KOM(2005) 703 lopullinen, 36 kohta ja liite 8.

26 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu ilmastotoimien pääosaston asiakirja, s. 2.

D *Korjauskertoimen määrittämisen perustelut*

125. Raad van State (viides ja kuudes kysymys) ja Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (kolmas kysymys) esittävät unionin tuomioistuimelle myös epäilyjä korjauskertoimen määrittämisen perusteluista.

126. Kysymykset liittyvät siihen, että päätöksen 2013/448 perustelut, lähinnä johdanto-osan 25 perustelukappale, eivät sisällä kaikkia tietoja, joita korjauskertoimen laskennan ymmärtämiseksi tarvitaan. Lähemmin tarkasteltuna kyse on siitä, että tietyt luvut voidaan johtaa ainoastaan välillisesti perusteluihin sisältyvistä tiedoista (jäljempänä 4 kohta) ja että myöhemmin julkaistuun, selventävään ilmastotoimien pääosaston asiakirjaan sisältyy tärkeitä lisätietoja, mutta se ei ensinnäkään sisälly perusteluihin (jäljempänä 3 kohta) ja toiseksi siitä puuttuu edelleen monia tarvittavia tietoja (jäljempänä 2 kohta). Näihin kysymyksiin vastaamiseksi on aluksi määritettävä tarkemmin perusteluille asetetut vaatimukset (jäljempänä 1 kohta).

1. Päätöksessä 2013/448 tehdyltä korjauskertoimen määrittämiseltä edellytettävät perustelut

127. SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrättyjen perustelujen on tunnetusti oltava kyseessä olevan toimen luonteen mukaisia, ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen antaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. [27]

128. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt tätä siten, että *yksittäistapauksia koskevien päätösten* osalta tällaisten päätösten perustelujen tarkoitus on näin ollen paitsi antaa toimivaltaiselle tuomioistuimelle mahdollisuus tutkia päätöksen laillisuus myös antaa niille, joita päätös koskee, riittävät tiedot sen arvioimiseksi, onko päätös mahdollisesti virheellinen siten, että sen pätevyys voidaan riitauttaa. [28]

129. Sitä vastoin *soveltamisalaltaan yleisten toimien* perusteluissa riittää, että todetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen antamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään; perusteluista on ainoastaan käytävä pääosin ilmi toimella tavoiteltava päämäärä. [29] Tässä tapauksessa olisi tarpeetonta vaatia erityisiä perusteluja jokaisesta toimielimen tekemästä erityisalaa koskevasta valinnasta. [30]

130. Riidanalainen korjauskertoimen määrittäminen ei kiistatta ole yksittäistapausta koskeva päätös vaan soveltamisalaltaan yleinen toimi ja samanaikaisesti komission erityisalaa koskeva valinta. Näin ollen voitaisiin olettaa, että sen perusteluille on asetettu suppeammat vaatimukset.

131. Tällainen oletus olisi kuitenkin virheellinen.

27 — Ks. esim. tuomio Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, 63 kohta); tuomio AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, 58 kohta) ja tuomio Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, 44 kohta).

28 — Tuomio SISMA v. komissio (32/86, EU:C:1987:187, 8 kohta); tuomio Corus UK v. komissio (C-199/99 P, EU:C:2003:531, 145 kohta); tuomio Ziegler v. komissio (C-439/11 P, EU:C:2013:513, 115 kohta) ja tuomio Dole Food ja Dole Fresh Fruit Europe v. komissio (C-286/13 P, EU:C:2015:184, 93 kohta).

29 — Tuomio AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, 59 kohta) ja tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 29 kohta).

30 — Tuomio Eridania zuccherifici nazionali ym. (250/84, EU:C:1986:22, 38 kohta); tuomio Italia v. neuvosto ja komissio (C-100/99, EU:C:2001:383, 64 kohta); tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 166 kohta); tuomio Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, 62 kohta); tuomio Alliance for Natural Health ym. (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 134 kohta); tuomio AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, 59 kohta) ja tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto (C-508/13, EU:C:2015:403, 60 kohta).

132. Soveltamisalaltaan yleisten toimien suppeammat perusteluvaatimukset selittyvät pääsääntöisesti toimien perustana olevalla lainsäätäjän harkintavallalla. Tämän harkintavallan käyttöä voidaan tutkia tuomioistuimissa ainoastaan tiukoin edellytyksin, joten riittää, jos perusteluihin sisältyvät tällaisen suppean tutkinnan kannalta välttämättömät osatekijät.

133. Määrittäessään korjauskertoimen päätöksessä 2013/448 komissio ei kuitenkaan käyttänyt toimivaltaa, joka mahdollistaisi tällaisen harkintavallan. Laskentamenetelmä ja siinä käytettävät tiedot ilmenevät direktiivistä 2003/87 ja päätöksestä 2011/278. Tuomioistuinvalvonta kohdistuu näin ollen lähinnä siihen, onko menetelmää sovellettu oikein ja onko siinä käytetty oikeita tietoja. Päätöksen perusteluihin on siksi sisällyttävä tarvittavat tiedot tämän valvonnan mahdollistamiseksi.

2. Komission käyttämät tiedot

134. Tästä saadaankin jo yksi keskeinen osatekijä vastauksessa Raad van Staten kuudenteen kysymykseen, nimittäin siihen, onko perustelujen sisällettävä *kaikki* tiedot, jotka ovat tarpeen korjauskertoimen laskennan tutkimiseksi yksityiskohtaisesti.

135. Päätöksen 2013/448 perustelujen on todellakin liityttävä juuri näihin tietoihin, koska muutoin unionin tuomioistuin ei voi valvoa sitä, onko komissio käyttänyt oikeita tietoja korjauskertoimen laskennassa ja soveltanut laskentamenetelmää oikein. Myös ne, joita päätös koskee, tarvitsevat vastaavasti näitä tietoja voidakseen käyttää asianmukaisia oikeussuojakeinoja – unionin tuomioistuimissa tai kansallisissa tuomioistuimissa.

136. Päätöksen 2013/448 johdanto-osan 25 perustelukappaleeseen sisältyvät korjauskertoimen määrittämisen perustelut eivät selvästikään täytä näitä vaatimuksia, sillä ne eivät sisällä kaikkia tietoja, joita komissio on käyttänyt korjauskertoimen laskennassa. Raad van State korostaa tältä osin erityisesti kolmea tekijää:

137. *Ensinnäkin* on niin, että jotta voidaan tutkia laitosten, jotka eivät ole sähköntuottajia, päästöosuuden määrittämistä kaudella 2005–2007, pitäisi tietää, mitä laitoksia komissio pitää sähköntuottajina.

138. *Toiseksi* laitosten, joihin on sovellettu päästökauppasääntöjä vasta vuodesta 2013, päästöjen kokonaismäärän laskenta voidaan ymmärtää vain, jos jäsenvaltioiden direktiivin 2003/87 9 a artiklan 2 kohdan perusteella komissiolle toimittamat asiaa koskevat tiedot ovat selvillä.

139. *Kolmanneksi* päästöoikeuksien jakaminen, jota ei ole oikaistu, voidaan todentaa vain, jos on mahdollista tutustua jäsenvaltioiden toimittamiin luetteloihin, jotka sisältävät maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavat vuosittaiset kokonaismäärät.

140. Näitä tietoja ei kuitenkaan nähdäkseni ole välttämätöntä sisällyttää kokonaisuudessaan säädöksen perusteluihin, koska perusteluista tulisi tässä tapauksessa erittäin laajat. Unionin tuomioistuin onkin todennut, että päätöksen perustelujen täsmällisyyden on oltava oikeassa suhteessa niihin aineellisiin mahdollisuuksiin ja teknisiin tai määräaikoja koskeviin edellytyksiin, joiden rajoissa se on tehtävä.[31] Näin ollen olisi riittänyt, että annetaan mahdollisuus saada tarvittavat raakatiedot tiedoksi ja että perusteluihin sisällytetään asiaa koskeva viittaus.

141. Näin ei ole käsiteltävissä asioissa. Eikä siinä vielä kaikki: komissio jopa kieltäytyi antamasta mahdollisuutta tutustua tietoihin asiaa tiedusteltaessa. Näin se vei pohjan korjauskertoimen laskentaa koskevalta kattavalta oikeussuojalta.

31 — Tuomio Delacre ym. v. komissio (C-350/88, EU:C:1990:71, 16 kohta).

142. Komissio ja Saksa vetoavat kuitenkin siihen, että tiedot sisälsivät liikesalaisuuksia.

143. Ne ovat oikeassa siinä, että luottamuksellisten tietojen ja liikesalaisuuksien suoja on toteuttava siten, että se sovitetaan yhteen tehokasta oikeussuojaa koskevien vaatimusten ja oikeusriidan asianosaisten puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen kanssa. [32]

144. Tämä tarkoittaa yleensä sitä, että valvovalla elimellä, joka on useimmiten tuomioistuin, on välttämättä oltava käytettävissään kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen, jotta se voi ratkaista asian. Niihin kuuluvat luottamukselliset tiedot ja liikesalaisuudet. Sitä vastoin on oltava mahdollista evätä nämä tiedot osapuolelta, jos vastapuoli pystyy vakuuttamaan valvovan elimen siitä, että tietojen luottamuksellinen käsittely on erittäin tärkeän yleisen edun mukaista. [33]

145. Käsiteltävissä asioissa on kuitenkin kyseenalaista, onko kaikkien tarvittavien tietojen luottamuksellinen käsittely erittäin tärkeän yleisen edun mukaista. Direktiivin 2003/87 17 artiklassa nimittäin säädetään, että toimivaltaisen viranomaisen hallussa olevat päästöoikeuksien jakoon liittyvät päätökset ja kasvihuonekaasujen päästölupien perusteella vaaditut päästöraportit on saatettava yleisön saataville ympäristötietodirektiivin [34] mukaisesti. Direktiivin 2003/87 15 a artiklaan sisältyy vastaava säännös.

146. Kuten direktiivin 2003/87 15 a artiklan toisessa kohdassa todetaan, tämä ei sulje pois edellä esitetystä huolimatta olevien liikesalaisuuksien suojelua, mutta tällaisen salassapidon perustelemiselle on asetettava tiukat vaatimukset, koska salassapitovelvollisuutta ei voida tulkita niin laajasti, että perusteluvaatimuksen olennaisesta sisällöstä luovutaan puolustautumisoikeuden kustannuksella. [35]

147. On otettava erityisesti huomioon, että ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan neljännen virkkeen ja Århus-asetuksen [36] 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ympäristöön joutuneita päästöjä koskevien tietojen saantia ei voida evätä vetoamalla kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen.

148. Komission näkemyksestä poiketen myöskään tuomio Ville de Lyon ei muuta tilannetta. Mainittu tuomio koski tosin myös direktiivin 2003/87 soveltamista koskevien tiettyjen tietojen saantia, mutta nämä tiedot kuuluivat erityisjärjestelmään, jossa tietojen saanti oli ympäristötietodirektiivistä poiketen evätty. [37] Käsiteltävissä asioissa kiinnostavien tietojen osalta ei sitä vastoin ole havaittavissa erityisjärjestelmää, joka estäisi ympäristötietodirektiivin ja Århus-asetuksen arvioinnin soveltamisen perusteluvelvollisuuteen.

149. Lienee ainakin todennäköistä, että monet, ehkä jopa kaikki käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset tiedot koskevat ympäristöön joutuneita päästöjä. Näin ollen olisi tutkittava huolellisesti, mitkä käytetyistä tiedoista eivät koske ympäristöön joutuneita päästöjä ja mitä tietoja on samanaikaisesti käsiteltävä liikesalaisuuksina luottamuksellisesti. Jo esitettyjen toteamusten ohella

32 — Tuomio Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463, 40 kohta) ja tuomio Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, 52 kohta).

33 — Tuomio Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, 53 ja 54 kohta) ja turvallisuuden kannalta olennaisista tiedoista tuomio komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 117–129 kohta).

34 — Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY (EYVL L 41, s. 26).

35 — Tuomio Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek v. komissio (296/82 ja 318/82, EU:C:1985:113, 27 kohta).

36 — Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006 (EUVL L 264, s. 13).

37 — Tuomio Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, 40 kohta).

komission on tässä yhteydessä myös tutkittava, onko alun perin hyväksyttyjen liikesalaisuuksien suojelemiseen liittyvä intressi tällä välin rauennut ajan kulumisen seurauksena.[38] Kaikki muut tiedot, jotka ovat tarpeen korjauskertoimen määrittämisen tutkimiseksi, olisi saatettava yleisön ja siten myös asianomaisten yritysten saataville.

150. Käsiteltävissä asioissa ei ole mahdollista ratkaista tyhjentävästi, mitä korjauskertoimen laskennassa käytettäviä tietoja on käsiteltävä luottamuksellisesti pakottavista syistä. Saksa onkin suullisessa käsittelyssä täsmentänyt, että tiedot laitosten vuosittaisista kokonaispäästöistä ovat julkisia, kun taas laitosten osia koskevia tietoja pidetään liikesalaisuuksina, koska niistä voidaan tehdä päätelmiä tuotannosta. Käsiteltävän asian kohteena ei ole se, missä määrin jälkimmäiset tiedot ovat tarpeen korjauskertoimen laskennan tutkimiseksi ja oliko niitä todellakin käsiteltävä luottamuksellisesti nyt tarkasteltavassa tapauksessa.

151. On kuitenkin selvää, että korjauskertoimen määrittämiselle päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II on esitetty riittämättömät perustelut, ja määrittäminen on näin ollen pätemätön. Komission tehtävänä on antaa uusi päätös riittävine perusteluineen ja tutkia tässä yhteydessä, missä määrin lähtötietojen luottamuksellinen käsittely on perusteltua. Jos tästä syntyy erimielisyyksiä, asiaa on tarvittaessa käsiteltävä uudelleen tuomioistuimessa.

3. Ilmastotoimien pääosaston selventävä asiakirja

152. Lisäksi on selvennettävä, että Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazion kolmannessa kysymyksessä mainitulla ilmastotoimien pääosaston 22.10.2013 julkaisemalla selventävällä asiakirjalla[39] ei sen sisällöstä riippumatta voida korjata edellä esitettyä perustelujen riittämättömyyttä.

153. Mainittu tuomioistuin nimittäin katsoo perustellusti, että unionin toimen perustelujen on sisällyttävä itse toimeen ja että toimen antajan on itse annettava perustelut.[40]

154. Perusteluvelvollisuus voi tosin olla suppeampi, jos merkitykselliset tiedot ovat sen tiedossa, jota toimi koskee.[41] Tällainen tuntemus voi kuitenkin korkeintaan rajoittaa perusteluvelvollisuutta, jos asianomaisten oli mahdollista saada kyseiset tiedot tiedoksi samaan aikaan päätöksen kanssa. Kyseinen asiakirja on kuitenkin päivätty 22.10.2013, kun taas päätös 2013/448 annettiin jo 5.9.2013 ja julkaistiin kaksi päivää myöhemmin.

155. Myöhemmät tiedot ovat sitä vastoin ainoastaan omiaan täydentämään sinänsä jo riittäviä perusteluja, mutta niillä ei voida poistaa perustelujen puutteellisuutta. Lisäksi käsiteltävässä asiassa on huomattava, ettei komissio julkaissut näitä tietoja päätöksen 2013/448 antajana, vaan tiedot julkaisi yksi sen yksiköistä. Se, ettei komissio viittaa käsiteltävissä asioissa sanallakaan suoraan kyseiseen asiakirjaan ja on jopa esittänyt sen kanssa ristiriitaisia toteamuksia yhteistuotantolaitosten huomioon ottamisesta, osoittaa, ettei kyseinen asiakirja vastaa laadultaan toimen perusteluja.

38 — Ks. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) 4 artiklan 7 kohta ja tuomio Internationaler Hilfsfonds v. komissio (C-362/08 P, EU:C:2010:40, 56 ja 57 kohta).

39 — Mainittu edellä alaviitteessä 15.

40 — Tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-378/00, EU:C:2003:42, 66 kohta) ja tuomio Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, 113 kohta).

41 — Havainnollistavasti tuomio Krupp Stahl v. komissio (275/80 ja 24/81, EU:C:1981:247, 13 kohta).

4. Vähentämisen tarpeellisuus

156. Raad van State tiedustelee lisäksi, onko perusteluvelvollisuuden kanssa yhteensopivaa se, että korjauskertoimen laskennan kannalta ratkaisevat päästömäärät ja päästöoikeudet ilmoitetaan päätöksessä vain osittain. Tämä kysymys perustuu siihen, että tietyt lähtöarvot voidaan määrittää vain ilmoitettujen lukujen perusteella soveltamalla laskentasääntöjä.

157. Tässä ei kuitenkaan ole kyse perustelujen puutteellisuudesta, koska perusteluvelvollisuuden laajuus määräytyy toimen asiayhteyden ja kaikkien kyseistä asiaa koskevien oikeussääntöjen perusteella.[42] Perusteluvelvollisuutta on noudatettu, mikäli asiayhteys mahdollistaa sen, että perustelujen sisältämistä tiedoista voidaan kohtuullisin ponnistuksin selvittää luotettavasti lisätietoja. Kuten edellä on jo todettu, kaikkia tarvittavia tietoja ei kuitenkaan voida selvittää näin.

5. Korjauskertoimen määrittämisen perusteluja koskeva päätelmä

158. Korjauskertoimen määrittämiselle päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II on esitetty riittämättömät perustelut, ja määrittäminen on näin ollen pätemätön.

E *Omaisuudensuojaa koskeva perusoikeus (kuudes kysymys asiassa Borealis Polyolefine ym. ja toinen kysymys asiassa Esso Italiana ym.)*

159. Sekä itävaltalaisen että italialaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöissä tiedustellaan, onko maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavasti lasketun määrän vähentäminen korjauskertoimen perusteella omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden mukaista.

160. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio viittaa tässä yhteydessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan ensimmäiseen kohtaan ja sopimuksen 17 artiklaan, jossa kielletään oikeuksien ja vapauksien väärinkäyttö. Koska Euroopan ihmisoikeussopimus ei kuitenkaan sido suoraan unionia,[43] merkityksellisiä ovat perusoikeuskirjan vastaavat määräykset eli 17 ja 54 artikla ja unionin oikeuden vastaavat yleiset oikeusperiaatteet.

161. Ei ole kuitenkaan nähtävissä, missä määrin kyseessä voisi olla perusoikeuskirjan 54 artiklassa tarkoitettu perusoikeuksien väärinkäyttö.

162. Näin ollen on tutkittava ainoastaan perusoikeuskirjan 17 artiklassa suojattua omistusoikeutta ja vastaavaa yleistä oikeusperiaatetta. Perusoikeuskirjan 17 artiklalla annettu suoja ei ulotu pelkkiin kaupankäyntiin liittyviin etuihin tai mahdollisuuksiin, joiden epävarmuus kuuluu taloudellisen toiminnan perusolemukseen, vaan se ulottuu varallisuusarvoisiin oikeuksiin, joista voidaan oikeusjärjestyksen perusteella johtaa saavutettu oikeusasema, joka mahdollistaa sen, että oikeuksien haltija käyttää niitä hyödykseen itsenäisesti.[44]

163. Tämä on kuitenkin poissuljettua päätöksen 2011/278 10 artiklan mukaisen maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan laskennan tapauksessa. Sen perusteella ei voi syntyä saavutettua oikeusasemaa, koska direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa säädetään vähentämismahdollisuudesta.

42 — Ks. esim. tuomio Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, 62 kohta) ja tuomio Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 70 kohta).

43 — Tuomio Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, 60 kohta) ja tuomio Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 44 kohta) sekä lausunto 2/13 (EU:C:2014:2454, 179 kohta).

44 — Tuomio Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, 34 kohta).

164. Tätä päätelmää eivät voi muuttaa myöskään Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazion viittaukset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätty omaisuudensuoja voi käsittää myös omaisuuden hankkimiseen liittyvän perustellun luottamuksen.[45] Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan perusoikeuskirjan 17 artiklalla on sama merkitys ja ulottuvuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määrätyllä omaisuuden suojalla, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut,[46] mutta se, että direktiivissä 2003/87 säädetään korjauskertoimen soveltamisesta alustavan laskelman vähentämiseksi, sulkee pois perustellun luottamuksen syntymisen.[47]

165. Korjauskertoimella ei näin ollen loukata omaisuudensuojaa koskevaa perusoikeutta.

F *Päätöksen 2013/448 antamismenettely*

166. Viidennellä kysymyksellä asiassa Borealis Polyolefine, toisella kysymyksellä asiassa DOW Benelux ja kuudennella kysymyksellä asiassa Esso Italiana ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet tiedustelevat, onko korjauskertoimen määrittäminen pätemätön, koska komissio ei ole antanut päätöstä 2013/448 päätöksen 1999/468 5 a artiklan mukaista valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.

167. Näiden kysymysten taustalla on se, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan mukaan komissio on oikeutettu toteuttamaan täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka on kuitenkin hyväksyttävä valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen. Menettelyn tarkoituksena on valvoa komissiota sen käyttäessä lainsäädäntötyyppistä valtaa. Menettelyssä jäsenvaltioiden edustajista muodostuva sääntelykomitea käsittelee komission ehdotusta, minkä jälkeen parlamentilla ja neuvostolla on mahdollisuus vastustaa ehdotusta.

168. Komissio on antanut päätöksen 2011/278 kyseisen menettelyn mukaisesti ja vahvistanut sen 15 artiklan 3 kohdassa – direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan perusteella – korjauskertoimen laskentaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Korjauskertoimen määrä sitä vastoin määritettiin päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II *soveltamatta* erityistä menettelyä.

169. Suora oikeusperusta päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II antamiselle on päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohta, jonka mukaan komissio määrittää korjauskertoimen. Päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohtaa ei tosin mainita nimenomaisesti oikeusperustana päätöksen 2013/448 johdanto-osassa, mutta se mainitaan nimenomaisesti oikeusperustana päätöksen 4 artiklassa.[48]

170. Päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdassa ei kuitenkaan säädetä erityisistä menettelyä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä korjauskertoimen määrittämiselle. Komissio oli siksi lähtökohtaisesti oikeutettu antamaan päätöksen 2013/448 4 artiklan.

171. Muutamat menettelyn osapuolet kuitenkin väittävät, että komissio on päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdassa sääntöjenvastaisesti valtuuttanut itsensä määrittämään korjauskertoimen tai ainakin kiertänyt valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä.

45 — Ks. esim. asia Kopecký v. Slovakia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.9.2004 (valitus nro 44912/98, Recueil des arrêts et décisions 2004-IX, 35 kohta) ja asia Gáll v. Unkari, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.6.2013 (valitus nro 49570/11, 33 ja 34 kohta).

46 — Ks. vastaavasti tuomio Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, 47 kohta) ja tuomio Minister for Justice and Equality (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, 56 ja 57 kohta).

47 — Ks. asia Maurice v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.10.2005 (valitus nro 11810/03, Recueil des arrêts et décisions 2005-IX, 65 ja 66 kohta).

48 — Näin täyttyvät myös oikeusperustan yksilöimiselle perusteluissa asetetut vaatimukset, ks. tuomio komissio v. neuvosto (45/86, EU:C:1987:163, 9 kohta) ja tuomio komissio v. neuvosto (C-370/07, EU:C:2009:590, 56 kohta).

172. Aluksi on tarkasteltava, oliko komissiolla oikeus määrittää itse päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdassa oikeusperusta päätöksen 2013/448 4 artiklan antamiselle.

173. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan komissio hyväksyy päästöoikeuksien maksutta jakamista koskevia täytäntöönpanotoimenpiteitä. Päätös 2011/278 on tällainen täytäntöönpanotoimi. Koska 15 artiklan 3 kohtaan sisältyvä valtuutus määrittää korjauskerroin palvelee samoin täytäntöönpanoa, tällaisen oikeusperustan luominen on lähtökohtaisesti soveltuva sääntelykohde asianomaisille täytäntöönpanotoimenpiteille.

174. SEUT 290 ja SEUT 291 artiklasta voi kuitenkin seurata sisällöllisiä rajoituksia täytäntöönpanotoimenpiteille.

175. SEUT 290 artiklan 1 kohdan mukaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Tästä käytetään nimitystä delegoitu lainsäädäntövalta.

176. SEUT 291 artiklan 2 kohdassa sen sijaan määrätään, että jos unionin oikeudellisesti velvoittavat toimet edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä toimilla siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle (tai erityistapauksissa neuvostolle).

177. Päätöksen 2013/448 luokittelua jompaankumpaan ryhmään vaikeuttaa se, ettei komissio käytä siitä nimitystä delegoitu säädös eikä täytäntöönpanotoimenpide, vaikka SEUT 290 artiklan 3 kohdassa ja SEUT 291 artiklan 4 kohdassa edellytetään vastaavan nimityksen käyttöä. En kuitenkaan pidä tätä menettelyvirhettä käsiteltävässä asiassa riittävän vakavana oikeuttamaan päätöksen kumoamisen, koska päätöksen sääntely-yhteydestä ja sisällöstä ilmenee riittävän selvästi, että kyseessä on täytäntöönpanotoimenpide.[49]

178. Komission aikomusta hyväksyä täytäntöönpanotoimenpide tukee jo se, että päätös 2013/448 pohjautuu päätökseen 2011/278. SEUT 290 artiklan 1 kohdan mukaan delegoitu säädös voi nimittäin perustua ainoastaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävään säädökseen. Tällaisia ovat SEUT 289 artiklan mukaan säädökset, jotka parlamentti ja neuvosto hyväksyvät perussopimusten nojalla, eivät kuitenkaan komission toimet. SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaan täytäntöönpanovaltaa voidaan sitä vastoin siirtää pelkillä ”oikeudellisesti velvoittavilla säädöksillä”, siis myös päätöksen 2011/278 kaltaisilla komission säädöksillä.

179. Päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II sisältö vahvistaa päätöksen luokittelun täytäntöönpanotoimenpiteeksi.

180. Kun asianomainen toimielin käyttää SEUT 291 artiklassa tarkoitettua sille siirrettyä täytäntöönpanovaltaa, sen on täsmennettävä perustoimen sisältö sen varmistamiseksi, että se pannaan yhdenmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa.[50] Tällainen *täsmentäminen* tapahtuu hyväksyttävällä tavalla, jos täytäntöönpanotoimen säännökset ovat yhtäältä perustoimen keskeisten

49 — Ks. analogisesti oikeusperustan nimeämisestä osana perusteluvelvollisuutta annettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tuomiossa komissio v. neuvosto (45/86, EU:C:1987:163, 9 kohta) ja tuomiossa komissio v. neuvosto (C-370/07, EU:C:2009:590, 56 kohta).

50 — Ks. tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, 39 kohta); tuomio parlamentti v. komissio (C-65/13, EU:C:2014:2289, 43 kohta) ja tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-88/14, EU:C:2015:499, 30 kohta).

yleistavoitteiden mukaisia ja toisaalta tämän toimen täytäntöönpanon kannalta tarpeellisia tai hyödyllisiä.[51] Toimielin ei kuitenkaan saa muuttaa eikä täydentää perustoimea silloinkaan, kun kyse on sen muista kuin keskeisistä osista.[52] Siihen komissio voidaan nimittäin valtuuttaa ainoastaan SEUT 290 artiklan nojalla.

181. Korjauskertoimen määrittämisellä päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II ei muutettu päätöstä 2011/278 eikä direktiiviä 2003/87. Mainittujen säädösten tekstiin ei puututtu, eikä niiden normatiivista sisältöä muutettu.[53] Kyse ei myöskään ole täydentämisestä. Komissio ei nimittäin luonut korjauskerrointa päätöksellä 2013/448. Korjauskertoimen perusteet määritettiin jo direktiivissä 2003/87, ja korjauskerrointa täsmennettiin päätöksessä 2011/278.

182. Korjauskertoimen suuruuden määrittäminen on pikemminkin tulosta tätä varten jo säädettyjen yksityiskohtaisten laskentasääntöjen soveltamisesta, ja sillä pannaan näin ollen täytäntöön direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohta ja päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohta. Koska tässä yhteydessä on tunnustettava kiistatta myös tarve määrittää korjauskerroin yhdenmukaisesti koko unionissa, päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II antamisessa on kyse SEUT 291 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvasta täytäntöönpanotoimenpiteestä.

183. SEUT 291 artiklan 3 kohdassa määrätään komission täytäntöönpanotoimenpiteistä, että parlamentti ja neuvosto vahvistavat etukäteen yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.

184. Nämä yleiset säännöt ja periaatteet vahvistetaan asetuksessa (EU) N:o 182/2011.[54] Asetuksella ei kuitenkaan oteta käyttöön pakottavia menettelyvaatimuksia, sillä sen 1 artiklan mukaan näitä yleisiä sääntöjä ja periaatteita sovelletaan (vain) silloin, kun oikeudellisesti sitovassa unionin säädöksessä edellytetään, että jäsenvaltiot valvovat komissiota tämän hyväksyessä täytäntöönpanotoimia.

185. Komissio saattoi sen vuoksi valtuuttaa itsensä päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdassa määrittämään korjauskertoimen ilman, että siihen sovelletaan erityistä valvontamenettelyä.

186. Koska korjauskertoimen määrittäminen päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II on SEUT 291 artiklassa tarkoitettu täytäntöönpanotoimi, valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn kiertämistä koskevaan väitteeseen on myös helppo vastata.

187. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään nimittäin kyseisen menettelyn noudattamista ainoastaan hyväksyttäessä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on muuttaa direktiivin muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä. Edellä esitettyjen toteamusten perusteella tästä ei kuitenkaan ole kyse.

188. Valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn soveltamatta jättämisestä esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tarkastelussa ei siten ole ilmennyt mitään sellaista, mikä kyseenalaistaisi päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II tehdyn korjauskertoimen määrittämisen lainmukaisuuden.

51 — Ks. tuomio parlamentti v. komissio (C-65/13, EU:C:2014:2289, 46 kohta).

52 — Ks. tuomio parlamentti v. komissio (C-65/13, EU:C:2014:2289, 45 kohta) ja tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-88/14, EU:C:2015:499, 31 kohta).

53 — Ks. myös tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-88/14, EU:C:2015:499, 44 kohta).

54 — Yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16.2.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL L 55, s. 13).

G Mahdollisuus saattaa asia suoraan unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi

189. Raad van State tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, oliko olemassa olevien teollisuuslaitosten, joihin on sovellettu direktiivin 2003/87 päästökauppasäännöksiä vuodesta 2013, toiminnanharjoittajilla epäilemättä oikeus nostaa unionin yleisessä tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla kanne päätökseen 2013/448 sisältyvän korjauskertoimen kumoamiseksi.

190. Kysymys liittyy vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan sen tunnustaminen, että asianosaisella on oikeus vedota kansallisissa tuomioistuimissa unionin toimen pätemättömyyteen, edellyttää sitä, ettei kyseisellä asianosaisella ollut oikeutta nostaa unionin tuomioistuimissa SEUT 263 artiklan nojalla kannetta kyseisestä toimesta.[55] Jos nimittäin myönnettäisiin, että henkilö, jolla oli epäilemättä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu asiavaltuus nostaa kanne unionin toimen kumoamiseksi, voisi SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa kanteen nostamiselle asetetun määräajan päätyttyä riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa saman toimen pätevyyden, hänelle annettaisiin näin oikeus kiertää se, että kyseisestä toimesta on tullut suhteessa asianomaiseen lainvoimainen kanteen nostamiselle asetetun määräajan päätyttyä.[56]

191. Jo tutkittujen, korjauskertoimen päätöksessä 2013/448 määrittämisen pätevyyttä koskevien kysymysten merkityksellisyys asian ratkaisemisen kannalta olisi siten kyseenalaista, jos pääasioissa kantajina olevat yritykset olisivat voineet nostaa kanteita unionin tuomioistuimissa ja niillä olisi kiistatta ollut tämä kanneoikeus. Osoitan kuitenkin, ettei asia ole näin.

192. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen hänelle osoitetusta toimesta (ensimmäinen vaihtoehto) tai toimesta, joka koskee häntä suoraan ja erikseen (toinen vaihtoehto), sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä (kolmas vaihtoehto).

193. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ensimmäiseen tai kolmanteen vaihtoehtoon perustuva pääasioissa kantajina olevien yritysten kanneoikeus on poissuljettu. Päätöstä 2013/448 ei ole osoitettu niille vaan sen 5 kohdan mukaan jäsenvaltioille. Päätöksen 4 artiklassa määritetty korjauskerroin edellyttää jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimenpiteitä, nimittäin maksutta jaettavien päästöoikeuksien jo alustavasti lasketun määrän mukauttamista.

194. Kantajina olevat yritykset saattoivat siten olla ainoastaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen vaihtoehdon mukaisesti oikeutettuja nostamaan unionin tuomioistuimissa kanteen päätöksestä 2013/448. Tämä edellyttää, että päätös koskee niitä suoraan ja erikseen.

195. Päätös voi koskea erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, ainoastaan silloin, kun tämä päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan näin ollen yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu.[57]

55 — Tuomio TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, 23 kohta); tuomio Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 41 kohta) ja tuomio Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, 28 kohta).

56 — Tuomio TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, 18 ja 24 kohta); tuomio Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 41 kohta) ja tuomio Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, 28 kohta).

57 — Tuomio Plaumann v. komissio (25/62, EU:C:1963:17, s. 185); tuomio Sahlstedt ym. v. komissio (C-362/06 P, EU:C:2009:243, 26 kohta); tuomio Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 57 kohta) ja tuomio T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 63 kohta).

196. Korjauskerroin koskee mahdollisesti jokaista, koska sitä on sovellettava myös laitoksissa, jotka tulevat uusina mukaan päästöoikeuskaupan järjestelmään. Ei kuitenkaan ole mahdotonta, että vaikka säännös on luonteeltaan ja ulottuvuudeltaan yleisesti sovellettava, koska sitä sovelletaan kaikkiin niihin taloudellisiin toimijoihin, joita asia koskee, se voi koskea tiettyjä niistä erikseen. [58]

197. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa voidaan rajata niiden joukko, joita päätös koskee, nimittäin olemassa olevat teollisuuslaitokset. Näiden laitosten osalta laskettiin alustavasti, miten paljon päästöoikeuksia niille on jaettava maksutta, ja tätä alustavaa määrää vähennetään soveltamalla korjauskerrointa. Direktiivin 2003/87 4 artiklan mukaan kaikki päästökauppajärjestelmän piiriin kuuluvat laitokset tarvitsevat lisäksi luvan kasvihuonekaasujen päästämiseen.

198. Sitä kysymystä, koskeeko säädös erikseen tällaisen rajattavissa olevan joukon jäseniä, koskeva oikeuskäytäntö ei ole kovinkaan selvä.

199. Unionin tuomioistuin on yhtäältä katsonut, että kun päätös vaikuttaa sellaiseen henkilöryhmään, jonka jäsenet olivat tiedossa tai yksilöitävissä toimen tekoajankohtana tämän ryhmän jäsenille ominaisten kriteerien perusteella, kyseisen toimen voidaan katsoa koskevan niitä erikseen taloudellisten toimijoiden rajoitettuun ryhmään kuuluvina henkilöinä. [59] Näin voi olla muun muassa silloin, kun päätöksellä muutetaan kyseisen henkilön *ennen toimen antamista* hankkimia oikeuksia. [60]

200. Alankomaiden näkemyksestä poiketen kyseisten laitosten haltijat eivät kuitenkaan ole hankkineet päästöoikeuksia ennen korjauskerrointa koskevan päätöksen antamista, koska päästöoikeuksien aiempi laskenta oli päätöksen 2011/278 10 artiklan 2 kohdan ja 15 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan luonteeltaan alustava. [61] Kuten komissio perustellusti esittää, yritysten päästöoikeuksien määrittäminen edellytti ensin korjauskertoimen määrittämistä. Nyt tarkasteltava tilanne on tältä osin erilainen kuin esimerkiksi tuomiossa Codorniu, joka koski säännöstöä, jolla puututtiin olemassa oleviin tavaramerkkioikeuksiin, [62] tai tuomiossa Infront, jossa oli kyse olemassa olevista urheilutapahtumien televisiointioikeuksista. [63]

201. Tästä syystä on tarkasteltava vastakkaista oikeuskäytäntöä. Siinä unionin tuomioistuin on katsonut, että se, että on mahdollista jollakin tarkkuudella määrittää niiden henkilöiden lukumäärä, joihin toimenpidettä sovelletaan, tai jopa yksilöidä nämä henkilöt, ei kuitenkaan mitenkään merkitse sitä, että toimenpide koskisi näitä erikseen, jos on selvää, että toimenpidettä sovelletaan siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella. [64] Unionin yleinen tuomioistuin ymmärtää tämän siten, että jos rajoitettu piiri perustuu juuri moititulla säännöstöllä luodun järjestelmän luonteeseen, kuuluminen kyseiseen piiriin ei voi yksilöidä kyseessä olevaa henkilöä. [65]

58 — Tuomio Sahlstedt ym. v. komissio (C-362/06 P, EU:C:2009:243, 29 kohta).

59 — Tuomio Sahlstedt ym. v. komissio (C-362/06 P, EU:C:2009:243, 30 kohta).

60 — Tuomio Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 59 kohta).

61 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 163 kohta.

62 — Tuomio Codorniu v. neuvosto (C-309/89, EU:C:1994:197, 21 ja 22 kohta).

63 — Tuomio komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, 73–77 kohta).

64 — Tuomio Sahlstedt ym. v. komissio (C-362/06 P, EU:C:2009:243, 31 kohta); tuomio Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 58 kohta) ja tuomio T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 64 kohta).

65 — Tuomio T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (T-279/11, EU:T:2013:299, 84 kohta).

202. Unionin tuomioistuin on siten äskettäin katsonut hyvin samankaltaisessa tapauksessa, ettei toimi koske kantajaa erikseen. Siinä oli kyse sellaisen jakokertoimen vahvistamisesta, jota sovellettiin sokerimarkkinoilla tietyn ajanjakson kuluessa jätettyihin hakemuksiin. Hakijoiden joukko määräytyi näin ollen tyhjentävästi,[66] mutta jakokerroin laskettiin ainoastaan käytettävissä olevan määrän ja haetun määrän perusteella, eikä siinä otettu huomioon yksittäisten hakemusten sisältöä tai hakijoiden erityistä tilannetta.[67]

203. Juuri näin on nyt tarkasteltavassa tapauksessa: Korjauskerroin lasketaan niiden tietojen, joita jäsenvaltiot ovat toimittaneet vertailuarvoihin perustuvasta teollisuuslaitosten hyväksytystä tarpeesta, ja teollisuuden päästökaton perusteella, eikä siinä yhteydessä oteta huomioon yksittäisten laitosten tilannetta. Näin ollen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti on katsottava, ettei toimi koskenut kantajina olevia yrityksiä erikseen, vaikka ne kuuluvat taloudellisten toimijoiden rajoitettuun ryhmään. Niillä ei siten ollut kanneoikeutta.

204. Riippumatta siitä, yhtyykö unionin tuomioistuin tähän näkemykseen, asian tarkastelu osoittaa, ettei mahdollinen kanneoikeus unionin tuomioistuimissa ollut missään tapauksessa kiistaton. Se ei siten ole esteenä korjauskertoimen pätevyyttä koskeville kysymyksille.

205. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen asiassa DOW Benelux ym. on siten vastattava, että niiden laitosten toiminnanharjoittajat, joihin on sovellettu vuodesta 2013 lähtien direktiivin 2003/87 päästökauppasäännöksiä, lukuun ottamatta kyseisen direktiivin 10 a artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja laitosten toiminnanharjoittajia sekä uusia osallistujia, eivät kiistatta voineet nostaa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla kannetta unionin yleisessä tuomioistuimessa päätöksen 2013/448 kumoamiseksi siltä osin kuin siinä määritetään korjauskerroin.

H *Päätöksen 2013/448 lainvastaisuuden seuraukset*

206. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich tiedustelee seitsemännellä kysymyksellään, sulkeeko korjauskertoimen pätemättömäksi toteaminen pois sen soveltamisen. Kyse on siis siitä, saavatko laitokset maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavasti lasketun määrän vähentämättömänä siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin kumoaa korjauskertoimen.

207. Tämä kysymys nousee esille, koska olen edellä todennut, että päätöksen 2013/448 4 artikla ja liite II ovat pätemättömiä. Unionin tuomioistuimen vastaavalla tuomiolla olisi kumoamistuomion tapaan taannehtiva vaikutus.[68] Pätemättömyyden toteaminen muodostaisi lisäksi kaikille kansallisille tuomioistuimille riittävän syyn pitää kyseistä säädöstä pätemättömänä päättäessään ratkaisustaan.[69]

208. Näin ollen voitaisiin katsoa, että korjauskertoimen kumoamisen jälkeen päästöoikeudet on jaettava lopullisesti vähentämättöminä alustavan laskelman mukaisesti. Tämä merkitsisi sitä, että laitokset saisivat vuosiksi 2013–2015 vuosittain 6–10 prosenttia enemmän maksuttomia päästöoikeuksia. Ei voida sulkea pois, että tämä päästöoikeuksien täydentävä jakaminen edellyttäisi ainakin aiemmilta vuosilta päästöoikeuksien kokonaismäärän korottamista vastaavasti, koska maksulliset päästöoikeudet on todennäköisesti jo huutokaupattu. Seuraavina vuosina maksutta jaettavien lisäpäästöoikeuksien määrä olisi vieläkin suurempi, mutta ne voitaisiin vähentää huutokaupattavien päästöoikeuksien määrästä.

66 — Selventävästi tuomio T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (T-279/11, EU:T:2013:299, 81 kohta).

67 — Tuomio T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 65 ja 66 kohta).

68 — Tuomio Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, 17 kohta) ja tuomio Centre d'exportation du livre français (C-199/06, EU:C:2008:79, 61 ja 63 kohta).

69 — Tuomio International Chemical Corporation (66/80, EU:C:1981:102, 13 kohta) ja määräys Fratelli Martini ja Cargill (C-421/06, EU:C:2007:662, 54 kohta).

209. Tällaiset maksuttomien lisäpäästöoikeuksien jaot olisivat ilmeisen epätarkoituksenmukaisia. Ennakkoratkaisupyyntöihin ehdottamani vastauksen mukaan maksutta jaettujen päästöoikeuksien määrä ei nimittäin ollut liian pieni vaan liian suuri. [70]

210. Saksa esittää tätä korjauskertoimen pätemättömyyden seurauksia koskevaa käsitystä vastaan lisäksi, että korjauskertoimen määrittäminen on edellytys päästöoikeuksien lopulliselle jakamiselle. Siinä tapauksessa korjauskertoimen kumoaminen asettaisi tähän mennessä tehtyjen lopullisten jakojen oikeudellisen perustan kyseenalaiseksi ja estäisi päästöoikeuksien tulevat lopulliset jaot. Tämä voisi rajoittaa merkittävästi järjestelmän toimivuutta.

211. Kyse ei kuitenkaan voi olla korjauskertoimen puuttumisen vaikutuksista. On näet muistutettava, että unionin toimivaltaisten toimielinten on toteutettava tarvittavat toimenpiteet todetun lainvastaisuuden korjaamiseksi, kun unionin tuomioistuin on todennut SEUT 267 artiklan nojalla aloitetussa menettelyssä, että unionin viranomaisen toimi on pätemätön. Velvollisuutta, josta SEUT 266 artiklassa määrätään kumoamistuomion varalta, sovelletaan kyseisessä tapauksessa analogisesti. [71]

212. Korjauskertoimen kumoaminen olisi siten luonteeltaan ainoastaan väliaikainen. Komission pitäisi määrittää korjauskerroin viipymättä uudelleen käsiteltävistä ennakkoratkaisupyynnöistä annettava ratkaisu huomioon ottaen.

213. Jotta vältetään oikeudellinen epävarmuus siihen saakka, kunnes komissio antaa uuden päätöksen, unionin tuomioistuimen olisi siten – kuten komissio on toissijaisesti vaatinut – annettava korjauskertoimen kumoamisen yhteydessä jo siirtymäsääntely. Silloin, kun se oikeusvarmuuteen liittyvien pakottavien syiden nojalla on perusteltua, unionin tuomioistuimelle on annettu SEUT 264 artiklan toisessa kohdassa, jota voidaan soveltaa vastaavasti myös unionin toimielimen toimen pätevyyden arviointia koskevassa SEUT 267 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä, harkintavalta kussakin yksittäistapauksessa todeta, miltä osin kyseisen toimen vaikutuksia kuitenkin on pidettävä pysyvinä. [72]

214. Siksi on välttämätöntä pysyttää tähänastisen korjauskertoimen vaikutukset ainakin siihen saakka, kunnes se määritetään uudelleen.

215. Unionin tuomioistuimen olisi myös suljettava pääosin pois se, että uuden korjauskertoimen perusteella on muutettava päästöoikeuksien jakoja, jotka on jo tehty ja jotka pannaan täytäntöön vielä ennen korjauskertoimen määrittämistä uudelleen.

216. Tällainen tuomion vaikutusten rajaaminen on mahdollista, kun yhtäältä vaarana ovat vakavat taloudelliset seuraukset, jotka aiheutuvat erityisesti vilpittömässä mielessä perustettujen sellaisten oikeussuhteiden lukuisuudesta, jotka perustuvat pätevästi voimassa olevana pidettyyn säännöstöön, ja kun toisaalta on ilmeistä, että objektiivinen ja huomattava epäselvyys – johon oli mahdollisesti myötävaikuttanut myös muiden jäsenvaltioiden tai komission toiminta – unionin säännösten ulottuvuudesta oli saanut yksityiset ja kansalliset viranomaiset toimimaan yhteisön säännösten vastaisesti. [73]

70 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 110 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

71 — Tuomio FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio (C-120/06 P ja C-121/06 P, EU:C:2008:476, 123 kohta) ja tuomio Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, 124 kohta).

72 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-22/96, EU:C:1998:258, 42 kohta) ja tuomio Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, 121 kohta).

73 — Tuomio Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, 69 kohta) ja tuomio Richards (C-423/04, EU:C:2006:256, 42 kohta).

217. Nämä edellytykset täyttyvät käsiteltävissä asioissa. Päästöoikeuksien taannehtiva *vähentäminen* heikentäisi nimittäin useiden laitosten toiminnanharjoittajien perusteltua luottamusta päästöoikeuksien lopullisen jaon pysyvyyteen. Unionin tuomioistuimen tuomion antamisen ja uuden korjauskertoimen määrittämisen välisenä aikana laitosten toiminnanharjoittajiin kohdistuisi ilman niiden omaa syytä kustannusriski, jos tuleviin maksuttomiin jakoihin liittyisi varauma vähennysten tekemisestä.

218. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin rajoittaa tässä muodossa oikein lasketun korjauskertoimen soveltamista ajallisesti, komission olisi määritettävä uusi korjauskerroin mahdollisimman nopeasti. Unionin tuomioistuimen olisi näin ollen asetettava komissiolle määräaika. Vuosi on nähdäkseni tältä osin kohtuullinen määräaika.

V **Ratkaisuehdotus**

219. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Asiat C-191/14 ja C-192/14, C-295/14 sekä C-389/14, C-391/14–C-393/14 yhdistetään käsittelyä ja tuomion antamista varten.

2) Niiden laitosten toiminnanharjoittajat, joihin on sovellettu vuodesta 2013 lähtien direktiivin 2003/87/EY säännöksiä, lukuun ottamatta kyseisen direktiivin 10 a artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja laitosten toiminnanharjoittajia sekä uusia osallistujia, eivät kiistatta voineet nostaa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla unionin yleisessä tuomioistuimessa kannetta päätöksen 2013/448/EU kumoamiseksi siltä osin kuin siinä määritetään yhtenäinen monialainen korjauskerroin.

3) Päätöksen 2013/448 4 artikla ja liite II kumotaan.

4) Päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II vaikutukset pysytetään siihen saakka, kunnes komissio on kohtuullisessa määräajassa, joka ei saa ylittää yhtä vuotta, antanut uuden päätöksen direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ja päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Uutta päätöstä ei voida soveltaa ennen sen antamista tehtyihin jakoihin.