

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

2 päivänä maaliskuuta 2010*

Asiassa T-16/04,

Arcelor SA, kotipaikka Luxemburg (Luxemburg), edustajinaan aluksi asianajajat W. Deselaers, B. Meyring ja B. Schmitt-Rady, sittemmin Deselaers ja Meyring,

kantajana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään aluksi K. Bradley ja M. Moore, sittemmin L. Visaggio ja I. Anagnostopoulou,

ja

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään aluksi B. Hoff-Nielsen ja M. Bishop, sittemmin E. Karlsson ja A. Westerhof Löfflerova ja sitten Westerhof Löfflerova ja K. Michoel,

vastaajina,

joita tukee

Euroopan komissio, asiamiehenään U. Wölker,

väliintulijana,

jossa on kyseessä yhtäältä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32) osittaista kumoamista koskeva vaatimus ja toisaalta kantajalle kyseisen direktiivin antamisen vuoksi aiheutuneen vahingon korvaamista koskeva vaatimus,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Azizi (esittelevä tuomari) sekä tuomarit E. Cremona ja S. Frimodt Nielsen,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Pocheć,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.4.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

I EY:n perustamissopimuksen määräykset

¹ EY 174 artiklassa määrätään erityisesti seuraavaa:

”1. Yhteisön ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen:

- ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen,

- ihmisten terveyden suojelu,

- luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö,
- sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

2. Yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

--

3. Ympäristöpolitiikkaansa valmistellessaan yhteisö ottaa huomioon:

- saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot,
- ympäristöolot yhteisön eri alueilla,
- toimien toteuttamisesta tai toteuttamatta jättämisestä mahdollisesti johtuvat edut ja kustannukset,

- yhteisön taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kokonaisuutena ja yhteisön eri alueiden tasapainoisen kehityksen.

– –”

- 2 EY 175 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Neuvosto päättää 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan yhteisön toimista 174 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.”

II Riidanalainen direktiivi

- 3 Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32; jäljempänä riidanalainen direktiivi), joka tuli voimaan 25.10.2003, toteutetaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä yhteisössä (jäljempänä päästöoikeuksien kaupan järjestelmä) kasvihuonekaasupäästöjen, erityisesti hiilidioksidin, vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti (riidanalaisen direktiivin 1 artikla). Se perustuu ilmastonmuutosta koskevasta Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksesta ja Kioton pöytäkirjasta yhteisölle aiheutuviin velvoitteisiin. Viimeksi mainittu pöytäkirja hyväksyttiin ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti 25.4.2002 tehdyllä

neuvoston päätöksellä 2002/358/EY (EYVL L 130, s. 1). Kioton pöytäkirja tuli voimaan 16.2.2005.

- 4 Yhteisö ja sen jäsenvaltiot sitoutuivat vähentämään Kioton pöytäkirjan liitteessä A lueteltujen ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasviuonekaasujen päästöjen kokonaisuutta vuosien 2008 ja 2012 välisenä kautena kahdeksalla prosentilla vuoden 1990 tasoon verrattuna (riidanalaisen direktiivin neljäs perustelukappale). Tätä tarkoitusta varten ne ovat sopineet täyttävänsä yhteisesti Kioton pöytäkirjan 4 artiklan mukaiset sallittujen päästötasojen vähennyssitoumukset niin kutsutun taakanjakosopimuksen mukaisesti; päätöksen 2002/358 liitteessä II luetellaan kunkin jäsenvaltion maakohtaiset velvoitteet.
- 5 Kioton pöytäkirjaan sisältyy kolme mekanismia, joiden avulla sen osapuolina olevat maat voivat saavuttaa kasviuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteensa, ja näitä ovat ensinnäkin päästöoikeuksien kansainvälinen kauppa, toiseksi vähentämishankkeiden yhteistoteutus ja kolmanneksi puhtaan kehityksen mekanismi; kahta viimeksi mainittua mekanismia kutsutaan myös joustomekanismeiksi. Vähentämishankkeiden yhteistoteutuksen tavoitteena on kasviuonekaasupäästöjen vähentäminen Kioton pöytäkirjaan osallistuvissa maissa, kun taas puhtaan kehityksen mekanismi koskee sellaisissa kehitysmaissa toteutettavia päästöjen vähentämishankkeita, jotka eivät ole sitoutuneet Kioton pöytäkirjan tavoitteisiin.
- 6 Riidanalaisessa direktiivissä säädetään Kioton pöytäkirjassa ja päätöksessä 2002/358 tarkoitettujen vähentämistavoitteiden toteuttamiseksi yhteisössä, että päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä riidanalaisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen laitosten toiminnanharjoittajien on katettava kasviuonekaasupäästönsä niille kansallisten jakosuunnitelmien mukaisesti myönnettyillä päästöoikeuksilla. Jos toiminnanharjoittaja pystyy vähentämään päästöjään, se voi myydä ylimääräiset päästöoikeudet muille toiminnanharjoittajille. Käänteisesti toiminnanharjoittaja, jonka laitoksen päästöt ovat liian suuria, voi ostaa tarvittavat päästöoikeudet sellaiselta toiminnanharjoittajalta, jolla on ylimääräisiä päästöoikeuksia.

- 7 Riidanalaisen direktiivin liitteen I mukaan sen soveltamisalaan kuuluvat erityisesti tietyt energiantuotantoon samoin kuin rautametallien tuotantoon ja jalostukseen tarkoitetut polttolaitokset, kuten ”raakarautaa tai terästä tuottavat laitokset (primääri- tai sekundäärisulatus), mukaan lukien jatkuva valu, joiden kapasiteetti ylittää 2,5 tonnia tunnissa”.
- 8 Riidanalaisessa direktiivissä säädetään ensimmäisestä, vuosien 2005 ja 2007 välisestä kaudesta (jäljempänä ensimmäinen jakokausi), joka edeltää Kioton pöytäkirjassa määrättyä ensimmäistä velvoitekautta, sekä toisesta, vuosien 2008 ja 2012 välisestä kaudesta (jäljempänä toinen jakokausi), joka vastaa mainittua ensimmäistä velvoitekautta (riidanalaisen direktiivin 11 artikla). Ensimmäisenä jakokautena riidanalaista direktiiviä sovelletaan vain yhteen liitteessä II lueteltuun kasvihuonekaasuun eli hiili-dioksidiin ja ainoastaan liitteessä I luetelluista toiminnoista, muun muassa rautametallien tuotannosta ja jalostuksesta, aiheutuviin päästöihin (riidanalaisen direktiivin 2 artikla).
- 9 Konkreettisemmin päästöoikeuksien kaupan järjestelmä perustuu yhtäältä ennalta myönnettävään kasvihuonekaasujen päästölupaan (riidanalaisen direktiivin 4–8 artikla) ja toisaalta päästöoikeuksiin, joiden perusteella niiden toiminnanharjoittajien, joille ne on myönnetty, toiminnasta saa aiheutua tietty määrä kasvihuonekaasuja, ja niillä on velvollisuus palauttaa joka vuosi kyseisen laitoksen kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia (riidanalaisen direktiivin 12 artiklan 3 kohta).
- 10 Näin ollen kaikilla riidanalaisen direktiivin liitteessä I tarkoitetuilla laitoksilla on oltava toimivaltaisen kansallisen viranomaisen myöntämä lupa. Riidanalaisen direktiivin 4 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 päivästä tammikuuta 2005 mikään laitos ei harjoita liitteessä I lueteltua toimintaa, josta aiheutuu kyseiseen toimintaan liittyviä nimettyjä päästöjä, ilman että toimivaltainen viranomainen on myöntänyt sen toiminnanharjoittajalle luvan 5 ja 6 artiklan mukaisesti tai laitos on jätetty väliaikaisesti yhteisön [päästöoikeuksien kaupan] järjestelmän ulkopuolelle [kyseisen direktiivin] 27 artiklan nojalla”.

11 Lisäksi riidanalaisen direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kasvihuonekaasujen päästölupien on sisällettävä seuraavat tiedot:

--

c) päästöjen tarkkailua koskevat vaatimukset, joissa määritetään tarkkailumenetelmät ja -tiheys;

d) päästöraportointia koskevat vaatimukset; ja

e) velvoite palauttaa kunakin kalenterivuonna aiheutuneita, [riidanalaisen direktiivin] 15 artiklan mukaisesti todennettuja laitoksen kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia neljän kuukauden kuluessa kyseisen vuoden lopusta.”

12 Ehdoista ja menettelyistä, joita kansalliset toimivaltaiset viranomaiset noudattavat jakaessaan kansallisiin jakosuunnitelmiin perustuvia päästöoikeuksia laitosten toiminnanharjoittajille, on säädetty riidanalaisen direktiivin 9–11 artiklassa.

- 13 Riidanalaisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

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

- 14 Euroopan yhteisöjen komissio on laatinut edellä mainittujen ohjeiden ensimmäisen version ohjeista jäsenvaltioiden avustamiseksi riidanalaisen direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden täytäntöönpanossa sekä olosuhteista, joissa ylivoimainen este on näytetty toteen, 7.1.2004 annetussa komission tiedonannossa KOM(2003) 830 lopullinen. Komissio on vahvistanut 22.12.2005 annetussa tiedonannossa KOM(2005) 703 lopullinen toisen jakokauden kansallisia jakosuunnitelmia koskevat lisäohjeet (jäljempänä komission lisäohjeet).

- 15 Riidanalaisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

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

- 16 Riidanalaisen direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- 17 Riidanalaisen direktiivin 10 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on jaettava vähintään 95 prosenttia päästöoikeuksista maksutta ensimmäiseksi jakokaudeksi ja vähintään 90 prosenttia toiseksi jakokaudeksi.

- 18 Riidanalaisen direktiivin 11 artiklassa, joka koskee päästöoikeuksien jakamista ja myöntämistä, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on päätettävä 1 päivänä tammikuuta 2005 alkavaa kolmi-
vuotiskautta varten myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja päästö-
oikeuksien jakamisesta kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle. Päätös on tehtävä
vähintään kolme kuukautta ennen kauden alkamista, ja sen on perustuttava 9 artik-
lan nojalla laadittuun kansalliseen jakosuunnitelmaan ja oltava 10 artiklan mukainen,
ottaen asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset.

2. Kunkin jäsenvaltion on päätettävä 1 päivänä tammikuuta 2008 alkavaa viisivuotis-
kautta ja kutakin sitä seuraavaa viisivuotiskautta varten myönnettävien päästöoikeuk-
sien kokonaismäärästä ja aloitettava menettely päästöoikeuksien jakamiseksi kunkin

laitoksen toiminnanharjoittajalle. Päätös on tehtävä vähintään 12 kuukautta ennen kunkin kauden alkamista, ja sen on perustuttava [riidanalaisen direktiivin] 9 artiklan nojalla laadittuun kyseisen jäsenvaltion kansalliseen jakosuunnitelmaan ja oltava 10 artiklan mukainen, ottaen asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset.

3. 1 tai 2 kohdan mukaisesti tehdyissä päätöksissä on noudatettava Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 87 ja 88 artiklan vaatimuksia. Jakopäätöksiä tehdessään jäsenvaltioiden on otettava huomioon se, että päästöoikeuksia on oltava uusien osallistujien saatavilla.

– –”

19 Riidanalaisen direktiivin liitteessä III on lueteltu 11 kansallisiin jakosuunnitelmiin sovellettavaa perustetta.

20 Riidanalaisen direktiivin liitteessä III olevassa perusteessa 1 todetaan seuraavaa:

”Kunakin kautena jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän on vastattava jäsenvaltion päästörajoitusveloitetta, joka perustuu päätökseen 2002/358 – – ja Kioton pöytäkirjaan, ottaen huomioon toisaalta kokonaispäästömäärä, jota nämä päästöoikeudet vastaavat verrattuna tämän direktiivin soveltamisalaan kuulumattomista lähteistä aiheutuviin päästöihin, ja toisaalta kansalliset energiapolitiikat, ja sen olisi oltava kansallisen ilmastonmuutosohjelman mukainen. Jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä ei saa ylittää tässä liitteessä olevien perusteiden tinkimättömäksi soveltamiseksi todennäköisesti tarvittavaa määrää. Ennen vuotta 2008 on kyseisen määrän oltava johdonmukainen niiden toimien kanssa, joilla pyritään saavuttamaan

tai ylittämään kunkin jäsenvaltion tavoite päätöksen 2002/358 – – ja Kioton pöytäkirjan mukaisesti.”

- 21 Riidanalaisen direktiivin liitteessä III olevassa perusteessa 3 todetaan seuraavaa:

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

- 22 Riidanalaisen direktiivin liitteessä III olevan perusteen 6 mukaan ”[kansallisessa jako] suunnitelmassa on oltava tiedot siitä, millä tavalla uudet osallistujat voivat alkaa osallistua [päästöoikeuksien kaupan] järjestelmään kyseisessä jäsenvaltiossa”.

- 23 Riidanalaisen direktiivin liitteessä III olevassa perusteessa 7 todetaan seuraavaa: ”[kansalliseen jako]suunnitelmaan voi sisältyä [päästövähennyksiä koskevia] varhaisia toimia, ja siinä on oltava tieto siitä, millä tavalla varhaiset toimet otetaan huomioon.” Samassa perusteessa todetaan lisäksi, että ”jäsenvaltiot voivat käyttää parhaita käytettävissä olevia tekniikoita koskevien viiteasiakirjojen avulla saatuja vertailuarvoja kansallisten jakosuunnitelmien laatimisessa. Vertailuarvoihin voi sisältyä [päästövähennyksiä koskevien] varhaisten toimien huomioon ottaminen”.

- 24 Riidanalaisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, että päästöoikeuksia voidaan siirtää yhteisössä luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden välillä tai kolmansissa maissa oleville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, mikäli näiden maiden ja yhteisön välillä on tehty riidanalaisen direktiivin 25 artiklassa tarkoitettu sopimus ja kunkin jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat tunnustaneet

vastavuoroisesti nämä päästöoikeudet. Riidanalaisen direktiivin 12 artiklan 3 kohdan mukaan kunkin laitoksen toiminnanharjoittajan on palautettava toimivaltaiselle viranomaiselle joka vuosi toukokuun ensimmäiseen päivään mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia, minkä jälkeen nämä päästöoikeudet on mitätöitävä.

- 25 Riidanalaisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan päästöoikeudet ovat voimassa ainoastaan sen ajanjakson aikana aiheutuneiden päästöjen osalta, jolle ne on myönnetty.
- 26 Riidanalaisen direktiivin 16 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava niiden toiminnanharjoittajien nimien julkistaminen, jotka ovat rikkoneet 12 artiklan 3 kohdan vaatimuksia palauttaa riittävä määrä päästöoikeuksia. Riidanalaisen direktiivin 16 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan toiminnanharjoittaja, joka ei ole palauttanut edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, on velvollinen maksamaan liikapäästöistä sakkoa, joka on 40 euroa ensimmäiseltä jakokaudelta ja 100 euroa seuraavilta jaksoilta kutakin sellaista aiheutettua hiilidioksidiekvivalentitonnia kohti, joka ei vastaa palautettuja päästöoikeuksia. Lisäksi liikapäästösakon maksaminen ei vapauta toiminnanharjoittajaa veloitteesta palauttaa sen kokonaispäästöjä vastaava päästöoikeuksien määrä.
- 27 Riidanalaisen direktiivin 24 artiklan, luettuna yhdessä menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23) kanssa, mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa päästöoikeuksien kauppaa muihin toimintoihin, laitoksiin ja kasvihuonekaasuihin, mikäli komissio 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen hyväksyy kyseisten toimintojen, laitosten ja kasvihuonekaasujen sisällyttämisen, ottaen huomioon kaikki asiaankuuluvat perusteet, erityisesti vaikutukset sisämarkkinoihin, mahdollinen kilpailun vääristyminen, järjestelmän tarkoituksenmukaisuus ympäristön kannalta ja suunnitellun tarkkailu- ja raportointijärjestelmän luotettavuus.

28 Riidanalaisen direktiivin 27 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat myös tehdä hakemuksen komissiolle tiettyjen laitosten väliaikaisesta jättämisestä päästöoikeuksien kaupan järjestelmän ulkopuolelle, ja komissio voi ratkaista hakemuksen päätöksellä. Lisäksi riidanalaisen direktiivin 28 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat komission suostumuksella ja laitosten toiminnanharjoittajien hakemuksesta sallia toiminnanharjoittajien muodostavan samaa toimintaa harjoittavien laitosten ryhmittymän. Lopuksi riidanalaisen direktiivin 29 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä hakemuksen komissiolle lisäpäästöoikeuksien myöntämisestä tietyille laitoksille ylivoimaisen esteen tapauksissa.

29 Riidanalaisen direktiivin 30 artiklassa, jonka otsikkona on ”Uudelleentarkastelu ja kehittäminen”, säädetään seuraavaa:

” – –

2. Tämän direktiivin soveltamisesta saadun kokemuksen, kasvihuonekaasujen päästöjen tarkkailussa saavutetun edistymisen sekä kansainvälisen tilanteen kehittymisen perusteella komissio laatii tämän direktiivin soveltamisesta kertomuksen, jossa käsitellään

a) sitä, olisiko liitettä I muutettava, ja millä tavoin, [päästöoikeuksien kaupan] järjestelmän taloudellisen tehokkuuden lisäämiseksi edelleen siten, että siihen sisällytetään muita asiaankuuluvia aloja, kuten kemianteollisuus, alumiiniteollisuus ja liikennesektori, toimintoja ja muiden liitteessä II lueteltujen kasvihuonekaasujen päästöjä,

– –”

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

- 30 Kantajana oleva Arcelor SA sai alkunsa vuonna 2001 ARBEDin, Aceralian ja Usinorin välisessä sulautumisessa. Sen sulaututtua Mittaliin vuonna 2006 sen nimeksi tuli ArcelorMittal, ja siitä tuli maailman suurin teräksentuottaja. Esillä olevan kanteen nostamishetkellä kantajan 44 miljoonan tonnin suuruinen vuotuinen tuotantovo-lyymi, josta yli 90 prosenttia tuotettiin Euroopan unionissa, vastasi kuitenkin alle 5:tä prosenttia teräksen maailmanlaajuisesta tuotannosta. Sillä on 17 unioniin sijoittautunutta raakaraudan ja teräksen tuotantolaitosta, jotka sijaitsevat Ranskassa (Fos-sur-Mer, Florange ja Dunkerque), Belgiassa (Liège ja Gent), Espanjassa (Gijón-Avilés) ja Saksassa (Bremen ja Eisenhüttenstadt).
- 31 Kantaja nosti tämän tuomioistuimen kirjaamoon 15.1.2004 toimittamallaan kannekirjelmällä nyt esillä olevan kanteen.
- 32 Kantaja vaatii kanteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen direktiivin 4 artiklan, 6 artiklan 2 kohdan e alakohdan, 9 artiklan, 12 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan 2–4 kohdan, luettuina yhdessä 2 artiklan, liitteen I ja liitteessä III olevan perusteen 1 kanssa, siltä osin kuin näitä säännöksiä (jäljempänä riidanalaiset säännökset) sovelletaan raakarautaa tai terästä tuottaviin laitoksiin, mukaan lukien jatkuva valu, joiden kapasiteetti ylittää 2,5 tonnia tunnissa
 - toteaa, että Euroopan parlamentilla ja Euroopan unionin neuvostolla on velvollisuus korvata vahinko, jota on aiheutunut riidanalaisten säännösten antamisesta

- velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 33 Kantaja vaatii vastauskirjelmässään lisäksi toissijaisesti, että tämä tuomioistuin kumoaa riidanalaisen direktiivin kokonaisuudessaan.
- 34 Parlamentti on tähän tuomioistuimeen 1.4.2004 ja neuvosto 6.4.2004 toimittamallaan asiakirjalla esittänyt työjärjestyksen 114 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen. Kantaja on esittänyt huomautuksensa näihin väitteisiin 25.6.2004.
- 35 Komissio on pyytänyt tämän tuomioistuimen kirjaamoon 5.5.2004 toimittamallaan kirjelmällä työjärjestyksen 115 artiklan 1 kohdan mukaisesti saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen parlamentin ja neuvoston vaatimuksia. Tämän tuomioistuimen kolmannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 24.6.2004 antamallaan määräyksellä tämän väliintulon. Komissio toimitti 2.9.2004 työjärjestyksen 116 artiklan 4 kohdan mukaisesti väliintulokirjelmänsä, joka rajoittui koskemaan tutkittavaksi ottamista koskevaa kysymystä.
- 36 Parlamentti ja neuvosto vaativat oikeudenkäyntiväitteessään ja komissio tutkittavaksi ottamista koskevassa väliintulokirjelmässään, että unionin yleinen tuomioistuin
- jättää kanteen tutkimatta
- velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 37 Tämän tuomioistuimen 26.9.2005 antamassa määräyksessä oikeudenkäyntivaiheet siirrettiin käsiteltäviksi pääasian yhteydessä ja määrättiin, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.
- 38 Lisäksi neuvosto vaatii vastineessaan, parlamentti vastauksessaan ja komissio pääasiaa koskevassa väliintulokirjelmässään toissijaisesti, että tämä tuomioistuin hylkää kanteen perusteettomana.
- 39 Tämä tuomioistuin (kolmas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn, ja se kehotti työjärjestyksen 64 artiklassa määrättyä prosessinjohtotoimena parlamenttia, neuvostoa ja komissiota vastaamaan kirjallisiin kysymyksiin ennen istuntoa. Parlamentti, neuvosto ja komissio vastasivat näihin kysymyksiin asetetuissa määräajoissa.
- 40 Osapuolten lausumat ja vastaukset tämän tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 15.4.2008 pidetyssä istunnossa.
- 41 Tämän tuomioistuimen kolmannen jaoston puheenjohtaja määräsi istunnossa osapuolia kuultuaan työjärjestyksen 77 artiklan a alakohdan nojalla, luettuna yhdessä yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 54 artiklan kolmannen kohdan kanssa, että asian käsittely keskeytetään siihen asti, kunnes asiassa C-127/07 annetaan tuomio, mikä todettiin suullisen käsittelyn pöytäkirjassa.
- 42 Asiassa C-127/07, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym. julistettiin tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9895), minkä jälkeen esillä olevan asian osapuolia kehoitettiin esittämään huomautuksensa niistä mahdollisista johtopäätöksistä, joita tuosta tuomiosta olisi vedettävä esillä olevassa menettelyssä. Osapuolten esitettyä huomautuksensa asetetuissa määräajoissa suullinen menettely päätettiin.

- 43 Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 1.12.2009 unionin yleinen tuomioistuin päätti aloittaa uudelleen suullisen menettelyn ja kehotti asian osapuolia lausumaan niistä mahdollisista johtopäätöksistä, joita esillä olevassa asiassa olisi tehtävä tästä seikasta ja erityisesti EUT-sopimuksen 263 artiklan neljännen kohdan voimaantulosta. Osapuolten esitettyä huomautuksensa suullinen menettely päätettiin.

Oikeudellinen arviointi

I *Kumoamisvaatimuksen tutkittavaksi ottaminen*

A *Osapuolten lausumat*

1. Parlamentin, neuvoston ja komission väitteet

- 44 Parlamentti ja neuvosto katsovat komission tukemina, että riidanalaisen direktiivin osittaista kumoamista koskeva vaatimus on jätettävä tutkimatta.
- 45 Parlamentin ja neuvoston mukaan riidanalainen direktiivi on EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettu ”todellinen direktiivi” eli yleisesti sovellettava säädös, joka jäsenvaltioiden on saatettava osaksi kansallista oikeutta ja jota sovelletaan abstraktilla tavalla objektiivisesti määritelyihin tilanteisiin. EY 230 artiklan neljännessä kohdassa ei määrätä yksityisten mahdollisuudesta nostaa suora kanne tällaisesta direktiivistä.

- 46 Parlamentti ja neuvosto katsovat lisäksi komission tukemina, että riidanalaiset säännökset eivät koske kantajaa EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla suoraan ja erikseen.
- 47 Parlamentti ja neuvosto toteavat pääasiallisesti edellytyksestä, jonka mukaan toimen on koskettava kantajaa suoraan, että toisin kuin asetuksella, ”todellisella direktiivillä” ei voi olla suoraan oikeudellisesti sitovia vaikutuksia yksityisen oikeudelliseen asemaan, eikä sillä voida asettaa oikeudellisia veloitteita, ennen kuin kansallisella tai yhteisön tasolla on toteutettu toimia sen panemiseksi täytäntöön tai ennen kuin sen täytäntöönpanolle varattu määräaika on päättynyt. Näin ollen tällainen direktiivi ei voi sellaisenaan koskea kantajaa EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla suoraan. Tästä syystä riidanalaisissa säännöksissä, jotka koskevat muun muassa päästölupien myöntämistä, tarkkailua ja raportointia koskevia veloitteita, kansallisen jakosuunnitelman laatimista ja päästöoikeuksien jakamista ja myöntämistä, ei niiden mukaan aseteta kantajalle mitään veloitteita, eikä niillä muuteta sen oikeudellista asemaa, niin kauan kuin niitä ei ole pantu täytäntöön kansallisilla säännöksillä.
- 48 Lisäksi parlamentti ja neuvosto katsovat komission tukemina, että riidanalaisessa direktiivissä jätetään jäsenvaltioille hyvin laaja harkintavalta sitä koskevien kansallisten täytäntöönpanotoimien osalta, erityisesti siltä osin kuin kyseessä ovat kansallisen jakosuunnitelman laatiminen direktiivin 9 artiklan mukaisesti, direktiivin 10 artiklan nojalla maksutta jaettavien päästöoikeuksien vähimmäisprosenttiosuuden määrittäminen ja kutakin jakokautta varten myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärän vahvistaminen direktiivin 11 artiklan nojalla sekä niiden myöntäminen laitosten toiminnanharjoittajille liitteessä III ilmaistujen perusteiden mukaisesti.
- 49 Neuvosto kiistää komission tukemana väitteen, jonka mukaan riidanalaisella direktiivillä kumotaan päästöluvat, jotka kantaja on saanut ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY (EYVL L 257, s. 26) nojalla. Direktiivi 96/61 on sen mukaan pelkkä

yhteensovittamista koskeva instrumentti, jossa perustetaan yleiset puitteet alakohdaisille säädöksille ja jossa määritetään muun muassa toiminnanharjoittajien yleiset velvoitteet ja luvan myöntämisehdot (direktiivin 96/61 yhdeksäs perustelukappale). Siinä ei kuitenkaan myönnetä päästöoikeuksia, eikä se myöskään muodosta välitöntä oikeudellista perustaa niiden myöntämiseksi. Erityisesti on huomattava, että direktiivissä 96/61 ei vahvisteta mitään päästöjen ylärajaa (direktiivin 96/61 18 artikla).

- 50 Parlamentti ja neuvosto päättelevät kaikesta edellä esitetystä, että riidanalaiset säännökset eivät koske kantajaa suoraan.
- 51 Edellytyksestä, jonka mukaan toimen on koskettava kantajaa erikseen, neuvosto toteaa, että riidanalaista direktiiviä sovelletaan yleisesti ja abstraktisti kaikkiin kyseisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen toimintojen harjoittajiin ja kaikkiin hiilidioksidipäästöjä tuottaviin suuriin laitoksiin, mukaan luettuina raakaraudan tai terästä tuottavat laitokset. Kantaja ei ole näyttänyt toteen, että sen tilanne oli erilainen kuin muiden raakaraudan tai teräksen tuottajien tilanne. Neuvosto toteaa lisäksi, että riidanalaisen direktiivin liitteessä III olevan perusteen 6 ja saman direktiivin 11 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että päästöoikeuksia on uusien osallistujien saatavilla. Lisäksi riidanalaista direktiiviä sovellettiin 1.5.2004 lähtien sellaisiin raakaraudan tai teräksen tuottajiin, jotka olivat sijoittautuneet tuona päivänä Euroopan unioniin liittyneisiin kymmeneen jäsenvaltioon ja joiden toiminta mainitaan kyseisen direktiivin liitteessä I.
- 52 Parlamentti ja neuvosto katsovat, että EY 175 artiklan 1 kohdassa, joka muodostaa oikeudellisen perustan yhteisön toimille ympäristön alalla, tai EY 174 artiklassa ei aseteta yhteisön lainsäätäjälle velvollisuutta ottaa huomioon yleisesti sovellettavia toimia toteuttaessaan tiettyjen toimijoiden erityistä tilannetta. Tällainen velvoite ei ole myöskään seurausta muusta ylemmäntasoisesta oikeussäännöstä, kuten suhteellisuusperiaatteesta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta tai perusoikeuksista. Parlamentti ja neuvosto katsovat, että ei ole mahdollista johtaa yksityisen oikeutta nostaa suora kante yhteisöjen tuomioistuimissa ilman, että EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrättyjen vaatimusten sisältö tehtäisiin tyhjäksi. Joka tapauksessa

ne huomauttavat, että kantaja ei ole näyttänyt toteen, että riidanalaisilla säännöksillä olisi ”dramaattisia seurauksia” sen erityiseen tilanteeseen siten, että niiden voitaisiin katsoa olevan ylemmäntasoisien oikeussääntöjen vastaisia.

- 53 Tämän osalta neuvosto kiistää kantajan väitteet, joiden mukaan toimi koskee sitä erityisen vakavalla tavalla, koska se on Euroopan suurin teräksentuottaja, jonka tilanne on ainutlaatuinen käynnissä olevan rakenneuudistuksen, sen rajoitetun voittomarginaalin ja sen jo toteuttamien hiilidioksidipäästöjen huomattavien vähentämisten vuoksi. Jotta tämä toimi koskee tiettyjä toimijoita erikseen, ei riitä, että toimella on niihin enemmän taloudellisia vaikutuksia kuin niiden kilpailijoihin nähden. Neuvoston mukaan toimi koskee kantajaa pelkästään sen objektiivisen tilanteen perusteella, että se on raakauraudan tai teräksen tuottaja, samalla tavalla kuin mitä tahansa muuta samassa tilanteessa olevaa toimijaa. Samoin se seikka, että yleisesti sovellettavalla säädöksellä voi olla erilaisia konkreettisia vaikutuksia niihin eri oikeussubjekteihin nähden, joihin sitä sovelletaan, ei ole omiaan erottamaan kantajaa kaikista muista kyseessä olevista toimijoista, koska tällaisen säädöksen, kuten riidanalaisen direktiivin, soveltaminen tapahtuu objektiivisesti määritetyn tilanteen perusteella.
- 54 Kantajan väitteestä, jonka mukaan riidanalainen direktiivi on esteenä sen konsernin rakenneuudistukselle, koska siinä ei sallita eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden laitosten tuotantokapasiteettiin sidottujen päästöoikeuksien rajat ylittävää siirtämistä, neuvosto toteaa, että kantaja ei ole selostanut, miksi se olisi ainoa toimija, johon direktiivillä on vaikutusta, vaikka se on itse viitannut Corusin käynnissä olevaan rakenneuudistukseen. Joka tapauksessa mahdollisuus käyttää suljetuille laitoksille jaettuja päästöoikeuksia kuuluu pitkälti jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Noin puolet niistä on sallinut päästöoikeuksien siirron suljetusta laitoksesta korvaavaan laitokseen, kun taas useissa tapauksissa nämä siirrot ovat mahdollisia vain samassa jäsenvaltiossa. Neuvosto toteaa komission tukemana lisäksi, että harkintavaltaansa käyttäessään kaikki jäsenvaltiot ovat päättäneet riidanalaisen direktiivin 11 artiklan 3 kohdan ja

liitteessä III olevan perusteen 6 mukaisesti jakaa maksutta uusille osallistujille reserviin kuuluvia päästöoikeuksia. Lisäksi vaikka kantaja ei voisikaan siirtää suljetuille laitoksilleen jaettuja päästöoikeuksia muille konserniinsa kuuluville laitoksille, se voisi kuitenkin saada päästöoikeuksia maksutta näiden muiden laitosten kapasiteetin laajennuksen yhteydessä, koska riidanalaisen direktiivin 3 artiklan h alakohdassa tarkoitettu ”uuden osallistujan” käsite kattaa olemassa olevan laitoksen laajennuksen. Lopuksi neuvosto muistuttaa mahdollisten varhaisten päästövähennyksiä koskevien toimien osalta, että riidanalaisen direktiivin liitteessä III olevan perusteen 7 mukaan kansalliseen jakosuunnitelmaan voi sisältyä tällaisia toimia, ja jäsenvaltioilla on tämän osalta tiettyä harkintavaltaa.

- 55 Parlamentti ja neuvosto katsovat, että kantaja ei ole näyttänyt toteen, että se olisi riidanalaisen direktiivin valossa samassa asemassa kuin kantajat olivat sen viittaamassa oikeuskäytännössä (asia 11/82, Piraiki-Patraiki ym. v. komissio, tuomio 17.1.1985, Kok., s. 207; asia C-152/88, Sofrimport v. komissio, tuomio 26.6.1990, Kok., s. I-2477, 28 kohta; asia C-309/89, Codorníu v. neuvosto, tuomio 18.5.1994, Kok., s. I-1853 sekä yhdistetyt asiat T-480/93 ja T-483/93, Antillean Rice Mills ym. v. komissio, tuomio 14.9.1995, Kok., s. II-2305, 67 kohta ja asia T-135/96, UEAPME v. neuvosto, tuomio 17.6.1998, Kok., s. II-2335). Väitteestä, joka koskee pitkän aikavälin kaasuntoimitussopimuksia, jotka kantaja on tehnyt sähkölaitosten kanssa ennen riidanalaisen direktiivin antamista, neuvosto toteaa, että edellä mainituissa tuomioissa vahvistetut kaksi kumulatiivista edellytystä sen määrittämiseksi, koskeeko toimi kantajaa EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla erikseen, eli yhtäältä se, että kyseessä on ylemmäntasoinen oikeussääntö, joka velvoittaa yhteisön toimielimet ottamaan huomioon kantajan erityisen tilanteen verrattuna minkä tahansa muun henkilön, jota asia koskee, tilanteeseen, ja toisaalta se, että riidanalainen toimi estää kokonaan tai osittain kyseisten sopimusten täytäntöönpanon, eivät täyty esillä olevassa asiassa. Kantaja itse toteaa, että näissä sopimuksissa tarkoitettu kaasu toimitetaan sekä sen omille sähkölaitoksille että kolmansille laitoksille. Näin ollen se voisi käyttää konserniinsa kuuluville yhtiöille jaettuja päästöoikeuksia tai siirtää niitä eri tuotantolaitostensa välillä. Neuvosto näet toteaa, että komission ohjeiden 92 kohdan mukaan (ks. edellä 14 kohta) on niin, että jos laitoksen tuotantoprosessin jätekaasuja käytetään polttoaineena toisen toiminnanharjoittajan toimesta, jäsenvaltio päättää päästöoikeuksien jakamisesta näiden kahden laitoksen kesken. Jäsenvaltio voi näin

ollen myöntää päästöoikeuksia jätekaasun siirtävälle toiminnanharjoittajalle eli esillä olevassa asiassa raakaraudan tai teräksen tuottajalle myös, vaikka kyseisten kaasujen poltosta peräisin olevia päästöjä ei tuota terästä tuottava laitos sellaisenaan vaan sähkölaitos. Näissä olosuhteissa kantaja ei ole näyttänyt toteen, että riidanalainen direktiivi estäisi sitä panemasta kyseiset kaasuntoimitussopimukset täytäntöön. Joka tapauksessa pelkästään sen seikan perusteella, että on vaarana, että riidanalainen direktiivi tekee kansallisten täytäntöönpanotoimien kautta näiden sopimusten täytäntöönpanosta vaikeampaa, ei voida katsoa, että toimi koskee kantajaa erikseen.

56 Parlamentti ja neuvosto toteavat komission tukemina, että kantaja ei ole myöskään näyttänyt toteen, että se kuului toiminnanharjoittajien suljettuun ryhmään. Koska riidanalainen direktiivi on yleisesti sovellettava toimi, jota sovelletaan kaikkiin toiminnanharjoittajiin, jotka harjoittavat direktiivin liitteessä I määritettyjä toimintoja, se voi koskea kantajaa vain sen objektiivisen ominaisuuden perusteella, että se on raakaraudan ja teräksen tuottaja, samalla perusteella kuin mikä tahansa muu samassa tilanteessa oleva toimija. Näin ollen se seikka, että riidanalaisen direktiivin antamishetkellä oli mahdollisesti olemassa ainoastaan 15 raakaraudan tai teräksen tuottajaa, ei riitä yksilöimään kantajaa. Parlamentin mukaan on niin, että vaikka kantaja olisi riidanalaisen direktiivin antamishetkellä kuulunut ”suljettuun ja yksilöitävissä olevaan ryhmään” tai vaikka toimella olisi niihin enemmän taloudellisia vaikutuksia kuin niiden kilpailijoihin, tästä ei seuraa, että se voitaisiin yksilöidä tahoksi, jolle toimi on osoitettu.

57 Neuvosto kiistää sen, että kantajasta voisi tulla ”päästöoikeuksien netto-ostaja” erityisen tilanteensa perusteella. Se muistuttaa tämän osalta ensinnäkin, että jäsenvaltioiden on jaettava maksutta vähintään 95 prosenttia päästöoikeuksista ensimmäiseksi jakokaudeksi ja vähintään 90 prosenttia toiseksi jakokaudeksi. Toiseksi riidanalaisen direktiivin 12 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan päästöoikeudet ovat siirrettävissä rajoituksitta sekä saman konsernin sisällä että muille henkilöille joko yhteisössä tai kolmansissa maissa. Kolmanneksi kukin jäsenvaltio määrittää alun perin jaettujen kiintiöiden määrän harkinnanvaraisesti ottaen huomioon useita tekijöitä ja kriteerejä (ks. edellä 48 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Lopuksi Kioton pöytäkirjassa määrätty

joustomekanismit (ks. edellä 5 kohta) tarjoavat raakaraudan tai teräksen tuottajille mahdollisuuden muuntaa kyseisten hankkeiden avulla saadut päästöhyvytykset päästöoikeuksiksi, joita voidaan käyttää päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä. Näin ollen kantaja voi saada maksutta päästöoikeuksia kaikkia päästöjään varten.

- 58 Neuvosto viittaa komission tukemana tutkimuksiin ja kiistää näkemyksen, jonka mukaan raakaraudan tai teräksen tuottajat ovat ”ainutlaatuisessa sidotussa tilanteessa” (unique lock-in situation) sillä perusteella, että terästeollisuudella ei ole teknisiä mahdollisuuksia vähentää entisestään hiilidioksidipäästöjä. Tämän osalta neuvosto toteaa pääasiallisesti, että on teknisesti mahdollista vähentää tällaisia päästöjä terästeollisuudessa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä, että yhteisö tarjoaa merkittävää taloudellista tukea tätä koskevalle tutkimukselle ja että päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä tarjotaan raakaraudan tai teräksen tuottajille taloudellisia kannustimia, jotta ne vähentävät entisestään hiilidioksidipäästöjään.
- 59 Kantajan väitteestä, jonka mukaan raakaraudan tai teräksen tuottajat eivät voi vyöryttää asiakkailleen tuotantokustannusten mahdollista nousua, joka johtuu siitä, että niiden on ostettava päästöoikeuksia, neuvosto toteaa komission tukemana, että se, että tällaisen tuottajan on mahdollisesti ostettava päästöoikeuksia, riippuu sille kansallisen jakosuunnitelman perusteella jaetusta alkuperäisestä päästöoikeusmäärästä sekä sen ponnisteluista vähentää päästöjä. Kantaja viittaa itse konserninsa rakennuudistusprosessiin ja siihen, että sen masuunien lukumäärää vähennetään vuoteen 2012 mennessä, minkä pitäisi todennäköisesti sellaisenaan johtaa päästöjen vähenemiseen. Näin on erityisesti, koska kantajan julkisen ilmoituksen mukaisesti sen masuunit korvataan valokaariuuneilla, joiden hiilidioksidipäästöt tuotettua terästonnia kohti ovat vähäisempiä. Vaikka katsottaisiinkin, että kantajan on ostettava ylimääräisiä päästöoikeuksia, tästä aiheutuvat kustannukset voidaan vyöryttää ainakin osittain kuluttajille, kun otetaan huomioon hintojen huomattava nousu teräsalalla, joka on kasvamassa.

- 60 Parlamentti ja neuvosto päättävät komission tukemina kaikesta edellä esitetystä, että riidanalainen direktiivi ei koske kantajaa erikseen ja että kumoamista koskeva vaatimus on näin ollen jätettävä tutkimatta.
- 61 Lisäksi parlamentti vaatii komission tukemana, että kumoamisvaatimus on jätettävä tutkimatta, koska riidanalaisia säännöksiä ei voida irrottaa riidanalaisesta direktiivistä, ilman että direktiivin koko sisältö tehtäisiin tyhjäksi. Parlamentti toteaa näet, että jos esimerkiksi kasvihuonekaasujen päästölupia (4 ja 6 artikla) ja kansallisia jakosuunnitelmia (9 artikla) koskevat velvoitteet poistettaisiin, seurauksena olisi säädös, jonka sisältö muuttuisi täysin käänteiseksi.
- 62 Tämän osalta parlamentti kiistää kantajan väitteen, jonka mukaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmä pysyisi ”pääosin muuttumattomana”, jos raakauraudan tai teräksen tuottajat jätettäisiin sen soveltamisalan ulkopuolelle, koska tämä seikka ei liity mitenkään siihen, seuraisiko riidanalaisien säännösten kumoamisesta se, että riidanalaisen direktiivin jäljelle jäävän osan sisältö muuttuisi. Lisäksi parlamentti ja neuvosto toteavat, että kantajan vastauskirjelmässään eli liian myöhään ja siis vastoin työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan vaatimuksia esittämä pyyntö saada muuttaa vaatimuksiaan siten, että sen kannetta olisi tulkittava niin, että siihen ”sisältyy [riidanalaisen] direktiivin kumoamista kokonaisuudessaan koskeva vaatimus, jos osittainen kumoaminen ei ole mahdollista”, ei voi menestyä. Tällä lähestymistavalla laajennettaisiin eikä rajoitettaisi kantajan alkuperäisiä vaatimuksia, joissa vaadittiin riidanalaisen direktiivin ”kumoamista osittain”. Kantaja ei ole vedonnut työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin kirjallisen käsittelyn aikana esille tullessiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin, jotka voisivat oikeuttaa sen, että esitetään uusi kanneperuste.
- 63 Näin ollen parlamentti ja neuvosto katsovat, että kumoamista koskeva vaatimus on jätettävä tutkimatta myös tällä perusteella.

64 Parlamentti ja neuvosto toteavat komission tukemina huomautuksissaan niistä johtopäätöksistä, joita olisi tehtävä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan voimaantulosta, että tämä seikka ei ole omiaan muuttamaan tätä arviointia, koska kyseinen artikla ei sovellu esillä olevaan asiaan ja koska kanteen kohteena oleva direktiivi ei ole tässä määräyksessä tarkoitettu sääntelytoimi.

2. Kantajan väitteet

65 Kantaja väittää aluksi, että EY 230 artiklan neljättä kohtaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskannetta ei voida jättää tutkimatta pelkästään sen seikan perusteella, että riidanalainen toimi on direktiivi. Näin ollen kanne, jossa vaaditaan kumoamaan direktiivin tietyt säännökset, voidaan ottaa tutkittavaksi, jos nämä säännökset koskevat kantajaa suoraan ja erikseen.

66 Kantaja toteaa edellytyksestä, jonka mukaan toimen on koskettava kantajaa suoraan, että vaikka direktiivi edellyttää EY 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimia, jotta sillä voi olla suoria oikeusvaikutuksia taloudellisten toimijoiden oikeudelliseen asemaan, tämä edellytys ei sellaisenaan riitä sen toteamiseksi, että toimi ei koske kantajaa EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla suoraan. Mikäli näin olisi, tällainen toimija ei voisi milloinkaan riitauttaa direktiivejä, mikä olisi vastoin oikeuskäytäntöä ja oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Silloin kun yhteisön toimessa, myös direktiivissä, ei jätetä jäsenvaltioille mitään harkintavaltaa kantajalle asetettavan veloitteen osalta eli kun sen täytäntöönpano on täysin automaattista, toimi koskee tällaista kantajaa suoraan. Toimielimet eivät näet voi pelkästään annetun toimen muodon perusteella riistää kantajalta EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrättyä oikeussuojaa.

67 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisissa säännöksissä ei kantajan mukaan jätetä jäsenvaltioille mitään harkintamarginaalia kantajalle asetettavien veloitteiden suhteen.

- 68 Kantaja toteaa tämän osalta ensinnäkin, että riidanalaisen direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1.1.2005 lukien raakaraudan tai teräksen tuottajat eivät harjoita laitostensa toimintaa ilman, että niille on myönnetty päästölupa. Jäsenvaltioilla ei ole tämän osalta mitään harkintavaltaa. Riidanalaisen direktiivin 27 artiklan 1 kohdassa säädetään ainoastaan mahdollisuudesta jättää tietyt laitokset väliaikaisesti yhteisön järjestelmän ulkopuolelle 31.12.2007 saakka, sillä seurauksella, että velvollisuus hankkia lupa tuli voimaan viimeistään 1.1.2008. Samoin riidanalaisen direktiivin 27 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille annettu mahdollisuus sallia kyseisten laitosten väliaikainen jättäminen yhteisön järjestelmän ulkopuolelle vuosina 2005–2007 ei tarkoita, että niille annettaisiin harkintavaltaa, eikä sillä ole käytännön merkitystä rajoittavien ehtojensa vuoksi.
- 69 Toiseksi väitteellä, jonka mukaan jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta kansallisten jakosuunnitelmien laatimisen osalta, ei ole merkitystä asian kannalta, koska riidanalaisessa direktiivissä erotellaan selvästi toisistaan lupa (4 artikla) ja päästöoikeudet (9 artikla). Velvollisuudella saada lupa hiilidioksidipäästöihin on sellaisenaan vaikutuksia kantajan oikeusasemaan, koska sillä tehdään osittain tyhjiksi direktiivin 96/61 nojalla myönnetty toimintaluvat ja hiilidioksidin päästöoikeudet, jotka se oli saanut aikaisemmin tuotantolaitoksilleen. Riidanalaisen direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan tähän lupaan sovelletaan näet tarkkailua ja raportointia koskevia ylimääräisiä vaatimuksia sekä velvollisuutta palauttaa kyseisen laitoksen kunakin kalenterivuonna aiheuttamia hiilidioksidipäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Kantajan mukaan jäsenvaltioilla ei ole mitään harkintavaltaa sille tämän osalta asetettavien velvoitteiden osalta.
- 70 Kolmanneksi riidanalaisen direktiivin 9 artiklan mukaan, luettuna yhdessä direktiivin liitteessä III mainitun perusteen 1 kanssa, viitejakokaudeksi myönnettyjen päästöoikeuksien kokonaismäärän on yhtäältä oltava yhteensopiva jäsenvaltion päästöjen vähentämistä päätöksen 2002/358 ja Kioton pöytäkirjan mukaisesti koskevan velvoitteen kanssa ja toisaalta se ei saa ylittää riidanalaisen direktiivin liitteessä III vahvistettujen perusteiden tarkaksi soveltamiseksi tarvittavia määriä. Tästä seuraa, että kun jäsenvaltiot vahvistavat myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärää, niiden on noudatettava ilman mitään harkintavaltaa ”päästöoikeuksia koskevaa ehdotonta

ylärajaa”. Tämä tulkinta vahvistetaan riidanalaisen direktiivin liitteessä III mainittua perustetta 3 koskevien komission lisäohjeiden 10 kohdassa (ks. edellä 14 kohta).

- 71 Neljänneksi riidanalaisen direktiivin 12 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on, ilman että niillä on tämän osalta harkintavaltaa, yhtäältä määrättävä, että kunkin toiminnanharjoittajan on kunkin vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä palautettava edeltävän vuoden kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia, ja toisaalta määrättävä toiminnanharjoittajalle seuraamuksia, mikäli tätä velvoitetta ei noudateta.
- 72 Kantaja päättelee tästä, että riidanalaisissa säännöksissä ei jätetä jäsenvaltioille mitään harkintavaltaa sille asetettavien velvoitteiden suhteen ja että näin ollen nämä säännökset koskevat sitä suoraan EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.
- 73 Kantaja katsoo, että riidanalaiset säännökset koskevat sitä myös erikseen. Sen mukaan yhtäältä yhteisön lainsäätäjän on otettava huomioon tästä kantajan erityiselle tilanteelle aiheutuvat vakavat seuraukset ja toisaalta kantaja kuuluu suljettuun ryhmään, joka muodostuu rajoitetusta määrästä raakauraudan tai teräksen tuottajia, joita kyseiset säännökset koskevat.
- 74 Ensinnäkin kantaja toteaa, että yhteisön lainsäätäjän velvollisuus ottaa huomioon seuraukset, joita toteutettavalla toimella on tiettyjen yksityisten tilanteeseen, on omiaan yksilöimään ne (edellä 55 kohdassa mainittu asia Piraiki-Patraiki ym. v. komissio, tuomion 19 kohta; edellä 55 kohdassa mainittu asia Sofrimport v. komissio, tuomion 11 kohta ja edellä 55 kohdassa mainittu asia Codorníu v. neuvosto, tuomion 20 kohta), ja tämä velvoite voi perustua EY:n perustamissopimuksen erityiseen määräykseen (edellä 55 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Antillean Rice Mills ym. v. komissio, tuomion 67 kohta) tai johonkin muuhun ylemmäntasoiseen oikeussääntöön (edellä 55 kohdassa mainittu asia UEAPME v. neuvosto, tuomion 90 kohta), kuten suhteellisuusperiaatteen, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tai perusoikeuksiin.

75 Tämän osalta kantaja väittää pääasiallisesti, että yhteisön lainsäätäjän olisi pitänyt suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen sekä kantajan omaisuudensuojan ja taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevan vapauden nojalla ottaa huomioon riidanalaisesta direktiivistä kantajan erityiseen tilanteeseen aiheutuvat hyvin vakavat seuraukset. Näin ollen laiminlyödessään sisällyttää parlamentin ja komission alun perin tekemistä ehdotuksista poiketen riidanalaisen direktiivin liitteeseen I muita aloja – erityisesti muiden metallien kuin rautametallien ja kemiaalien kilpailevat teollisuusalat – yhteisön lainsäätäjää on loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja velvollisuutta pitää yllä vääristymätöntä kilpailua. Samoin se on loukannut kantajan omaisuudensuojaa, sijoittautumisvapautta ja vapautta harjoittaa taloudellista toimintaa sekä suhteellisuusperiaatetta jättäessään ottamatta huomioon sen, että raakauraudan tai teräksen tuottajien ei ole teknisesti ja taloudellisesti mahdollista vähentää hiilidioksidipäästöjä. Näin toimiessaan yhteisön lainsäätäjää on asettanut kantajalle suhteettoman rasitteen, mikä asettaa vaaraan sen olemassaolon siltä osin kuin siitä tulee väistämättä ”päästöoikeuksien netto-ostaja” ilman mahdollisuutta vyöryttää asiakkaille tästä aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi riidanalaiset säännökset ovat suhteettomia siltä osin kuin niihin ei liity toimia, joilla ainakin lievennettäisiin niistä kantajalle aiheutuvia kohtalokkaita seurauksia, kuten päästöoikeuksien hintojen valvontamekanismia tai mahdollisuutta päästöoikeuksien rajat ylittävään siirtoon saman konsernin sisällä. Koska tällaista siirtomahdollisuutta ei ole, mikä vaikuttaa vakavalla tavalla kantajan rakenneuudistusponnisteluihin ja sen kilpailukykyyn, riidanalaisella direktiivillä loukataan myös kantajan omaisuudensuojaa ja sijoittautumisvapautta. Kantaja täsmentää, että sen kannalta kohtuutonta sijoittautumisvapauden rajoittamista, joka johtuu siitä, että riidanalaiseen direktiiviin ei sisälly säännöstä, joka mahdollistaisi päästöoikeuksien rajat ylittävän siirron saman konsernin eri laitosten välillä, ei voida pitää oikeasuhteisena sillä perusteella, että laitoksen tuotantokapasiteetin laajentamisen seurauksena siihen voidaan soveltaa ”uusille osallistujille” tarkoitettuja jakosääntöjä, koska tällaisien etuuden myöntäminen on kyseisen vastaanottavan jäsenvaltion harkintavallassa.

76 Toiseksi kantaja väittää, että se kuuluu sellaisten yritysten suljettuun ryhmään, jota riidanalainen direktiivi koskee erityisesti. Viidestätoista jäsenvaltiosta muodostuneessa Euroopan unionissa vain 15 yrityksellä tai konsernilla on ollut raakauraudan tai teräksen tuotantolaitos; näitä ovat kantaja, Corus, ThyssenKrupp, HKM, Riva, Lucchini, SSAB, Voest Alpine, Salzgitter, Duferco, Rautaruukki, Fundia, Saint-Gobain, DHS ja Neue Maxhütte, ja näihin voitiin lisätä 1.5.2004 lukien kymmenen uuden

jäsenvaltion myötä viisi raakaraudan tai teräksen tuottajaa eli Ispat Polska, Czech Steel Company, Moravia Steel, Dunaferr Dunai ja US Steel Košice. Euroopan unionin laajentuminen ei kuitenkaan sellaisenaan poista tältä konsernilta oikeuskäytännössä tarkoitettua suljetun ryhmän asemaa, koska laajentumisesta määrättiin Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EUVL 2003, L 236, s. 33) 2 artiklassa ennen riidanalaisen direktiivin voimaantuloa. Lisäksi uusien osallistujien markkinoille tulo perustamalla uusia masuunitoimintoja ei ole taloudellisesti kannattava vaihtoehto, ja se on näin ollen poissuljettu. Riidanalaisen direktiivin tultua voimaan on niin, että kun otetaan huomioon, että masuunien määrä unionissa on vähentynyt vuodesta 1975 lähtien, uusi osallistuja voi sijoittautua markkinoille ainoastaan ostamalla olemassa olevan masuunin.

77 Kantajan mukaan tämän tuottajien ryhmän ”ainutlaatuinen sidottu tilanne”, joka erottaa ne kaikista muista henkilöistä, on seurausta siitä, että on ennustettavissa, että tulevaisuudessa raakaraudan tai teräksen tuottajien, toisin kuin muiden taloudellisten alojen, joita riidanalainen direktiivi koskee – kuten sementti-, sähkö-, paperi- ja lasiteollisuuden ala –, ei ole teknisistä syistä mahdollista vähentää merkittäväällä tavalla hiilidioksidipäästöjä riidanalaisen direktiivin mukaisesti. Tämän seurauksena tähän ryhmään kuuluvat yritykset eivät tosiasiallisesti voi valita päästöjen vähentämisen ja ylimääräisten päästöoikeuksien ostamisen välillä, joten niistä tulee välttämättä ”päästöoikeuksien netto-ostajia”. Teräksentuotantoprosessissa hiilidioksidipäästöt ovat väistämättömiä siksi, että hiiltä käytetään raaka-aineena eikä polttoaineena. Tästä syystä ei ole olemassa taloudellisesta, kannattavaa vaihtoehtoa hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi esimerkiksi käyttämällä muuta polttoainetta kuten maakaasua. Masuuniteknologiaa on kehitetty energiatuottavuuden kannalta, ja se on saavuttamassa teoreettisen huippunsa, mutta siihen liittyy yhä kaksi tonnia hiilidioksidipäästöjä tuotettua terästonnia kohti. Päästöjen vähentäminen entisestään on mahdollista vain teknisen läpimurron avulla, jonka kehittäminen vie vähintään 20–30 vuotta. Sitä vastoin ei ole mahdollista vähentää tuotantoa, koska masuunien on teknisistä syistä toimittava aina lähes täydellä kapasiteetilla.

78 Kantaja toteaa tutkimuksiin viitaten, että seuraavien noin 25 vuoden ajan masuunien toiminnanharjoittajien on käytettävä olemassa olevia teknologioita, joiden kehitysmismarginaali on hyvin rajoitettu, koska kaikki vaihtoehtoiset yritykset ovat tähän mennessä epäonnistuneet teknisistä ja/tai taloudellisista syistä. Kantaja lisää, että toisin kuin neuvosto väittää, sen vuoteen 2002 mennessä toteuttamat päästövähennykset eivät ole seurausta teknisistä parannuksista vaan pääasiallisesti siitä, että viisi masuunia on suljettu, muiden laitosten kapasiteetti on kasvanut ja raaka-aineena käytetty Lorrainesta peräisin oleva malmi on korvattu brasilialaisella malmilla, jonka energia-tuottavuus on parempi. Samoin kantajan päästövähennystavoite vuosille 2008–2012 pitäisi olla mahdollista saavuttaa pääosin sulkemalla laitoksia ja siirtämällä tuotantoa muissa jäsenvaltioissa sijaitseviin laitoksiin.

79 Kantaja väittää lisäksi, että riidanalaisen direktiivin liitteen I kattamista neljästä alasta teräsala on ainoa, jonka on kilpailtava sellaisten muiden alojen, joihin direktiiviä ei sovelleta, eli muiden metallien kuin rautametallien ja muovien alojen kanssa. Tätä raakaraudan tai teräksen tuottajien hyvin epäedullista kilpailutilannetta heikentävät entisestään yhtäältä erityisesti autoteollisuuden ”erittäin keskitetty” kysyntä ja toisaalta sellaisten alojen, joihin ei sovelleta riidanalaista direktiiviä, ja kolmansien maiden, esimerkiksi Amerikan yhdysvaltojen, joihin ei sovelleta Kioton pöytäkirjasta seuraavia velvoitteita ja jotka vastaavat 65:tä prosenttia maailmanlaajuisesta tuotannosta, teräksentuottajien taholta tuleva voimistunut kilpailu. Näin ollen eurooppalaiset teräksentuottajat eivät voi vyöryttää asiakkailleen tuotantokustannusten nousua, joka johtuu tarpeesta ostaa hiilidioksidipäästöoikeuksia, mikä vaikuttaa entisestään niiden jo heikentyneeseen kannattavuuteen. Tämän osalta riidanalaisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen muiden alojen kilpailutilanne on erilainen. Esimerkiksi jos sähkönhintojen arvioidaan nousevan huomattavasti, energiantoimittajilla on mahdollisuus vyöryttää mahdollinen tuotantokustannusten nousu asiakkailleen ja parantaa huomattavasti kannattavuuttaan.

80 Kantaja täsmentää, että sitä vastoin edes viimeaikainen teräksen hinnan nousu ei mahdollista sen vyöryttävän asiakkailleen sitä tuotantokustannusten nousua, joka johtuu tarpeesta ostaa päästöoikeuksia. Tämä hintojen nousu on ainoastaan

seurausta raaka-aine- ja kuljetuskustannusten kohoamisesta maailmanlaajuisella tasolla. Raakaraudan tai teräksen eurooppalaiset tuottajat kohtaavat voimakasta kilpailua maailmanlaajuisella tasolla sellaisten kolmansien maiden tuottajien taholta, jotka, kuten Amerikan yhdysvallat, Australian liittovaltio ja Turkin tasavalta, eivät ole ratifioineet Kioton pöytäkirjaa, tai jotka, kuten Intian tasavalta, Kiinan kansantasavalta ja Brasilian liittotasavalta, ovat ratifioineet Kioton pöytäkirjan mutta joilla ei ole aluksi velvollisuutta vähentää hiilidioksidipäästöjään (Kioton pöytäkirjan liite B) tai joilla on Kioton pöytäkirjan nojalla ainoastaan velvollisuus pysyttää nykyinen päästötaso, kuten Venäjän federaatiolla ja Ukrainalla. Näin ollen raakaraudan tai teräksen eurooppalaiset tuottajat ovat ainoat tahot, joille aiheutuu ylimääräisiä tuotantokustannuksia, jotka johtuvat Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanemisesta, vaikka niihin kohdistuu yhä voimakkaampia kilpailupaineita kolmansista maista peräisin olevasta teräksen tuonnista, jonka määrä riippuu hintatasosta eurooppalaisilla markkinoilla. Kantaja toteaa lisäksi, että kun otetaan huomioon, että päästöoikeuksien nykyinen hinta on 26 euroa tuotettua hiilidioksiditonnia kohden, terästön tuotannosta, joka tarkoittaa noin kahden tonnin hiilidioksidipäästöä, aiheutuu 52 euron ylimääräinen kustannus, kun taas terästön globaalit kuljetuskustannukset eivät ylitä normaalisti 20:tä euroa. Kantaja toteaa lisäksi, että toisin kuin raakaraudan tai teräksen tuottajien, erityisesti Saksaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneiden energiantuottajien oletetaan sisällyttävän sähkön hintaan maksutta saatujen päästöoikeuksien arvon ja saavan näin huomattavia voittoja.

81 Kantaja päättelee edellä esitetystä, että Euroopan unioniin sijoittautuneet raakaraudan tai teräksen tuottajat ovat ”ainutlaatuisessa sidotussa tilanteessa”, joka erottaa ne kaikista muista henkilöistä. Tätä tilannetta vaikeuttaa se, että riidanalaisessa direktiivissä ei säädetä päästöoikeushintojen ylärajaa eikä valvontamekanismia. Viimeaikaisten tutkimusten mukaan raakaraudan tai teräksen tuottajien on näin ollen maksettava 20–60 euroa tai enemmän päästöoikeudesta, joka oikeuttaa yhden tonnin hiilidioksidipäästöön, vaikka jo 20 euron hinta tekee tyhjäksi bruttovoiton terästeollisuuden alalla.

82 Kolmanneksi kantaja katsoo, että koska se on huomattavin raakaraudan ja teräksen tuottaja Euroopassa – sen tuotanto on 40 miljoonaa tonnia terästä, minkä jälkeen tulevat Thyssen-Krupp (17 miljoonaa) ja Corus (16 miljoonaa) –, riidanalainen direktiivi

vaikuttaa siihen erityisen vakavalla tavalla. Kantaja on jo vähentänyt kasvihuonekaasupäästöjään, mukaan luettuna hiilidioksidipäästöt, erittäin edistyneen masuuniteknikkansa avulla huomattavasti yli Kioton sopimuksessa määrättyä 8:aa prosenttia, eli 19 prosenttia absoluuttisesti mitattuna ja 24 prosenttia suhteellisesti mitattuna (tuotettua terästonnin kohti) vuodesta 1990 lähtien, eikä se voi edellä 77 ja 78 kohdassa viitattujen teknisten syiden vuoksi enää vähentää merkittävästi hiilidioksidipäästöjä. Lisäksi kantaja sai vuonna 2002 masuuniensa toiminnan harjoittamisesta 16 euron bruttovoiton ja 4 euron nettovoiton päästettyä hiilidioksiditonnin kohti. Tästä seuraa kantajan mukaan, että vaikka päästöoikeudet saataisiin kaikkein halvimpaan hintaan, joksi on nykyisin arvioitu 20 euroa, mikä tarkoittaisi 40 euron lisäkustannusta terästonnin kohti, tuotannosta tulisi kantajalle niin kannattamatonta, ettei se voisi enää jatkaa laitostensa toiminnan harjoittamista Euroopassa.

- 83 Neljänneksi kantaja katsoo olevansa ainoa eurooppalainen raakaraudan ja teräksen tuottaja, jonka on vastattava riidanalaisen direktiivin aiheuttamasta erityisestä ongelmasta, joka aiheutuu siitä, että sen konsernilla on käynnissä rakenneuudistus, jolla pyritään parantamaan sen kilpailukykyä. Tämä rakenneuudistus, joka aloitettiin yrityskeskittymällä (ks. edellä 30 kohta) vuonna 2001 eli ennen riidanalaisen direktiivin antamista, koskee laitosten sulkemista tai vähemmän kannattavien tuotantokapasiteettien vähentämistä jossakin jäsenvaltiossa ja vastaavaa tuotantokapasiteetin kasvattamista muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneissa kannattavammissa laitoksissa. Tämä tilanne on kantajalle erityinen ja erottaa sen kaikista muista raakaraudan tai teräksen tuottajista, joiden laitokset sijaitsevat yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa. Ainoa poikkeus on Corus, jolla on laitoksia Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa, mutta se on kantajan mukaan jo optimoinut tuotantonsa. Riidanalaisella direktiivillä vaarannetaan vakavalla tavalla tämä rakenneuudistus, koska siinä ei aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta sallia päästöoikeuksien rajat ylittävää siirtoa suljettavasta laitoksesta muissa jäsenvaltioissa sijaitseviin toisiin laitoksiin. Belgian ja Saksan hallitukset ovat jo ilmoittaneet, että mikäli laitoksia suljetaan, kantaja menettäisi sen Valloniassa (Belgia) ja Bremenissä (Saksa) sijaitseville laitoksille myönnetty päästöoikeudet siten, että se ei voisi siirtää näitä päästöoikeuksia Espanjassa tai Ranskassa sijaitseville laitoksilleen, joiden tuotantokapasiteettia se oli aikonut kasvattaa vastaavasti. Myös Saksan jakosuunnitelman ja päästöoikeuksien myöntämisestä ensimmäisen jakokauden aikana annettavaa saksalaista lakia koskevan hallituksen esityksen 10 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan päästöoikeudet peruutetaan laitoksia suljettaessa, paitsi jos toiminnanharjoittaja ottaa käyttöön uuden laitoksen Saksassa (mutta ei

toisessa jäsenvaltiossa). Samoin Ranskan jakosuunnitelman mukaan toiminnanharjoittaja voi säilyttää suljetun laitoksen päästöoikeudet ainoastaan, jos toiminta siirretään toiseen Ranskassa sijaitsevaan laitokseen. Kantajan olisi näin ollen pakko toimia vastoin rakenneuudistusta ja kilpailukyvyn parantamista koskevia tavoitteitaan. Sen pitäisi ostaa lisää päästöoikeuksia voidakseen kattaa tuotantokapasiteetit, jotka oli alun perin tarkoitus sulkea ja siirtää muissa jäsenvaltioissa sijaitseviin laitoksiin, ja jatkaa vähemmän kannattavien laitosten toiminnan harjoittamista ainoastaan siksi, ettei se menettäisi jo jaettuja päästöoikeuksia.

84 Kantaja lisää, että se on myös ainoa riidanalaisen direktiivin liitteessä I mainittujen alojen toimija, jolla on ongelmana tuotantokapasiteettien rajat ylittävä siirto eri jäsenvaltioissa sijaitsevien laitosten välillä. Tällä ongelmalla ei ole vaikutusta sementti-, lasi-, energia- tai paperiteollisuuden aloilla, joilla laitokset on, toisin kuin teräksen-tuotantolaitokset, sijoitettu joko asiakkaiden läheisyyteen tai alueille, joilta saadaan riittävästi raaka-aineita. Näin ollen laitoksen sulkeminen yhdessä jäsenvaltiossa ja tuotannon siirtäminen toiseen jäsenvaltioon ei ole mahdollinen vaihtoehto näiden alojen tuottajille.

85 Sijoittautumisvapauden valossa ei ole kuitenkaan kantajan mukaan oikeutettua jättää jäsenvaltioiden harkintavaltaan kysymystä siitä, missä määrin tuotantokapasiteettien rajat ylittävä siirto on mahdollista. Tämä pätee erityisesti siitä syystä, että jäsenvaltioilla on merkittäviä taloudellisia ja poliittisia syitä olla sallimatta tällaista tuotantokapasiteettien ja niihin liittyvien päästöoikeuksien siirtoa. Yhtäältä päästöoikeudet alun perin jakaneella jäsenvaltiolla ei ole mitään intressiä helpottaa tällaista siirtoa ja menettää alueellaan sekä kyseisiä tuotantokapasiteetteja ja niihin liittyviä työpaikkoja että jo jaettuja päästöoikeuksia. Toisaalta tällaisen siirron vastaanottavalla jäsenvaltiolla, erityisesti kun tämä valtio on pieni, ei ole välttämättä intressiä jakaa maksutta päästöoikeuksia uudelle osallistujalle, kun otetaan huomioon, että vaarana on, että sen kansallinen päästöoikeuksien enimmäismäärä ylittyy ja että näin ollen sen päätökseen 2002/358 ja Kioton pöytäkirjaan perustuvia päästöjen vähentämisvelvoitteita

rikotaan. Kuten komission lisäohjeiden (ks. edellä 14 kohta) liitteessä 4 olevasta 5 kohdasta käy ilmi, tämän haluttomuuden vahvistaa se, että suurin osa jäsenvaltioista ei salli päästöoikeuksien rajat ylittävää siirtoa. Komissio itse kiinnittää näissä ohjeissa huomiota tähän problematiikkaan ja korostaa, että ensimmäisenä jakokautena jäsenvaltiot ovat antaneet lukuisia sääntöjä, jotka koskevat uusien osallistujien päästöoikeusreserviä, sulkemisia ja siirtoja, mikä saa aikaan suurta monimutkaisuutta ja vähentää avoimuutta sisämarkkinoilla, ja vaarana on, että tästä aiheutuu kilpailun vääristymistä. Komissio on päätellyt tästä, että on tarpeen suunnitella yhteisön päästöoikeusreservin perustamista sekä uusiin osallistujiin, sulkemisiin ja rajat ylittäviin siirtoihin sovellettavien hallinnollisten sääntöjen yhdenmukaistamista sisämarkkinoilla (komission lisäohjeiden liite 7). Kantaja vetoaa myös tutkimukseen, jonka mukaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden intressi säilyttää niiden alueelle sijoittautuneisiin laitoksiin liittyvät verotulot ja työpaikat, on tällä hetkellä jäsenvaltioille rationaalista joko peruuttaa suljetuille laitoksille jaetut päästöoikeudet tai ainakin asettaa näiden päästöoikeuksien säilyttämisen ehdoksi se, että niiden alueelle perustetaan uusi laitos, jotta vältetään siltä, että toiminnanharjoittaja poistuu maasta. Tästä saattaa seurata jäsenvaltioiden välille taloudellisesti tehotonta ja poliittisesti epätoivottua kilpailua antaa säännöksiä investointien säilyttämiseksi ja houkuttelemiseksi. Näistä syistä tässä tutkimuksessa päätellään, että on tarpeen yhdenmukaistaa yhteisön tasolla säännöt, jotka mahdollistavat sen, että laitokset voivat säilyttää päästöoikeutensa myös sulkemistapauksessa. Kantaja katsoo näin ollen, että sijoittautumisvapauden tehokas vaikutus voidaan turvata vain yhteisön lainsäätäjän toimilla.

- 86 Viidenneksi kantaja katsoo, että riidanalainen direktiivi koskee sitä erityisellä tavalla sen sellaisen sähkölaitosten kanssa tekemien pitkän aikavälin sopimusten vuoksi, joista osa ei kuulu sen konserniin; nämä sopimukset koskevat hiilimonoksidia, hiilidioksidia ja tyypeä sisältävän masuunikaasun toimitusta sähköntuotantoa varten. Kantaja pohtii, onko kyseiset päästöoikeudet riidanalaisen direktiivin 3 artiklan b ja e alakohdan valossa jaettava sille vai sähkölaitokselle. Mikäli nämä päästöoikeudet kuuluvat sähkölaitokselle, kantajan tilanne vaikeutuisi entisestään, koska sen pitäisi ostaa tarvittavat päästöoikeudet päästökauppariikinoilta, tai jos sähkölaitoksille ei enää toimitettaisi kaasua, sen pitäisi polttaa masuunikaasunsa, ilman että sillä on

vastaavaa määrää päästöoikeuksia. Tästä aiheutuisi kantajan osalta vakavaa haittaa kilpailulle verrattuna sen kilpailijoihin, jotka käyttävät omia sähkölaitoksia.

- 87 Kantaja toteaa lopulta kuudenneksi, että koska riidanalaiset säännökset koskevat sitä erityisellä tavalla, se on ollut tiiviisti mukana lainsäädäntömenettelyssä ja on osallistunut muun muassa komission, parlamentin ja neuvoston asiamiesten kanssa eri kokouksiin. Tuossa yhteydessä tietyt kantajan esittämät huomautukset otettiin aluksi huomioon, mutta ne syrjäytettiin myöhemmin ilman mitään perusteluja.
- 88 Edellä esitetyn perusteella kantaja päättelee, että se on näyttänyt toteen sellaisten seikkojen olemassaolon, jotka ovat sille erityisiä ja jotka erottavat sen kaikista muista henkilöistä, jotta sen kumoamista koskeva vaatimus voidaan tutkia EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla.
- 89 Kantaja korostaa parlamentin väitteestä, jonka mukaan riidanalaisen direktiivin osittaista kumoamista koskevaa vaatimusta ei voida ottaa tutkittavaksi, että se ei vaadi riidanalaisen säännösten kumoamista kokonaisuudessaan vaan ainoastaan, että niitä ei sovelleta raakarautaa tai terästä tuottaviin laitoksiin. Näin ollen tämä vaatimus ei tarkoita, että päästökaupan järjestelmää muutettaisiin riidanalaisen direktiivin liitteen I kattamien muiden alojen osalta. Riidanalaisen direktiivin soveltamisala voitaisiin näet joko ulottaa koskemaan muita aloja, kuten on jo esitetty muiden metallien kuin rautametallien ja kemikaalien alojen osalta, tai sitä voitaisiin rajoittaa, ilman että tästä aiheutuisi haittaa päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toiminnalle ja sisällölle. Näin ollen vaaditun osittaisen kumoamisen ainoana seurauksena olisi, että kumotaisiin riidanalaisen direktiivin liitteen I – erillinen ja selvästi määritelty – osa, joka koskee raakarautaa tai terästä tuottavia laitoksia.

- 90 Kantaja toteaa, että vaikka katsottaisiinkin, että riidanalaisia säännöksiä ei voida erottaa riidanalaisesta direktiivistä kokonaisuudessaan, kumoamisvaatimus voidaan kuitenkin ottaa tutkittavaksi. Jos näet osittainen kumoaminen osoittautuu mahdottomaksi, tätä vaatimusta olisi tulkittava siten, että se koskee riidanalaisen direktiivin kumoamista kokonaisuudessaan. Tämä näkemys voidaan johtaa tarpeesta tulkita vaatimuksia niiden asiayhteyden ja kanteen päämäärän valossa, jona on lopetettava kantajan perusoikeuksien loukkaus. Mikäli tämä tuomioistuim ei hyväksyisi edellä 89 kohdassa esitettyä näkemystä, kantaja vaatii toissijaisesti riidanalaisen direktiivin kumoamista kokonaisuudessaan, mikä on sen mukaan vielä mahdollista kanteen nostamisen jälkeen.
- 91 Kantaja päättelee kaikesta edellä esitetystä, että kumoamisvaatimus voidaan tutkia.
- 92 Kantaja toteaa huomautuksissaan niistä johtopäätöksistä, joita olisi tehtävä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan voimaantulosta, pääasiallisesti yhtäältä, että tämä määräys soveltuu esillä olevaan asiaan, ja toisaalta, että kanteen kohteena oleva direktiivi on sisältönsä puolesta tässä määräyksessä tarkoitettu sääntelytoimi sillä perusteella, että riitautetuissa säännöksissä ei jätetä jäsenvaltioille mitään harkintavaltaa niiden täytäntöönpanon osalta, siten, että kantaja vapautuu velvollisuudesta näyttää, että kyseinen direktiivi koskee sitä erikseen.

B Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 93 EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen.

- 94 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkästään sen seikan, että tämä perustamissopimuksen määräys ei koske nimenomaisesti yksityisten EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettua direktiivistä nostamien kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamista, perusteella tällaisia kanteita ei voida jättää tutkimatta. Yhteisön toimielimet eivät voi evätä yksityisiltä tässä perustamissopimuksen määräyksessä annettua oikeussuojaa pelkästään kyseisen toimenpiteen muotoa koskevalla valinnalla, vaikka kyseinen toimenpide olisi direktiivi (asia T-223/01, Japan Tobacco ja JT International v. parlamentti ja neuvosto, määräys 10.9.2002, Kok., s. II-3259, 28 kohta; asia T-154/02, Villiger Söhne v. neuvosto, määräys 30.4.2003, Kok., s. II-1921, 39 kohta; asia T-213/02, SNF v. komissio, määräys 6.9.2004, Kok., s. II-3047, 54 kohta ja asia T-310/03, Kreuzer Medien v. parlamentti ja neuvosto, määräys 25.4.2006, 40 ja 41 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Samoin pelkästään se, että riidanalaiset säännökset ovat osa yleisesti sovellettavaa säädöstä, joka on todellinen direktiivi eikä EY 249 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu päätös, joka on annettu direktiivinä, ei sellaisenaan ole riittävä sulkemaan pois mahdollisuutta, että nämä säännökset voivat koskea yksityistä suoraan ja erikseen (ks. vastaavasti em. asia Japan Tobacco ja JT International v. parlamentti ja neuvosto, määräyksen 30 kohta ja asia T-321/02, Vannieuwenhuyze-Morin v. parlamentti ja neuvosto, määräys 6.5.2003, Kok., s. II-1997, 21 kohta).
- 95 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että riidanalainen direktiivi on sekä muotonsa että sisältönsä puolesta yleisesti sovellettava säädös, jota sovelletaan objektiivisesti määritelyihin tilanteisiin ja jonka oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määritelyihin henkilöryhmiin eli kaikkiin laitosten toiminnanharjoittajiin, jotka harjoittavat riidanalaisen direktiivin liitteessä I tarkoitettua toimintaa, mukaan luetuna raakaraudan tai teräksen tuotanto, jota kantaja harjoittaa.
- 96 Ei ole kuitenkaan poissuljettua, että tietyissä olosuhteissa tällaisen yleisesti sovellettavan säädöksen säännökset voivat koskea tiettyjä yksityisiä suoraan ja erikseen (ks. vastaavasti asia C-358/89, Extramet Industrie v. neuvosto, tuomio 16.5.1991, Kok., s. I-2501, 13 kohta; edellä 55 kohdassa mainittu asia Codorníu v. neuvosto, tuomion 19 kohta ja asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002, Kok., s. I-6677, 36 kohta).

- 97 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 230 artiklan neljännen kohdan mukainen edellytys siitä, että kanteen kohteena olevan päätöksen pitää koskea luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, vaatii täytyäkseen sen, että tällä toimella on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan ja ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan yhteisön lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (asia C-486/01 P, *Front national v. parlamentti*, tuomio 29.6.2004, Kok., s. I-6289, 34 kohta ja asia C-15/06 P, *Regione Siciliana v. komissio*, tuomio 22.3.2007, Kok., s. I-2591, 31 kohta).
- 98 Tämä tuomioistuin katsoo, että on asianmukaista tutkia ensin, koskevatko riidanalaiset säännökset kantajaa erikseen. Vasta tämän jälkeen on tarvittaessa tutkittava myös se, koskevatko nämä säännökset kantajaa suoraan.
- 99 Kuten vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jolle toimea ei ole osoitettu, voi väittää, että toimi koskee sitä erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla, ainoastaan, jos toimi vaikuttaa sen oikeudelliseen asemaan sille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella se erottuu kaikista muista ja se voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu (asia 25/62, *Plaumann v. komissio*, tuomio 15.7.1963, Kok., s. 197, 223, Kok. Ep. I, s. 181; edellä 96 kohdassa mainittu asia *Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto*, tuomion 36 kohta ja asia C-263/02 P, *komissio v. Jégo-Quéré*, tuomio 1.4.2004, Kok., s. I-3425, 45 kohta).
- 100 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on selvittävä, ovatko riidanalaisista säännöksistä mahdollisesti johtuvat veloitteet omiaan yksilöimään kantajan samalla tavalla kuin sen, jolle päätös on osoitettu. Tämän osalta on muistutettava, että kantaja vaatii kumoamaan ensinnäkin riidanalaisen direktiivin 4 artiklan, jossa säädetään päästölupaa koskevasta veloitteesta, toiseksi sen 6 artiklan 2 kohdan e alakohdan ja 12 artiklan 3 kohdan, joissa säädetään veloitteesta palauttaa kunakin kalenterivuonna

aiheutuneita laitoksen kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia, kolmanneksi sen 9 artiklan, luettuna yhdessä liitteessä III olevan perusteen 1 kanssa, joka koskee kansallisten jakosuunnitelmien laatimista ja jäsenvaltioiden väitettyä velvollisuutta jakaa laitosten toiminnanharjoittajille enimmäismäärä päästöoikeuksia, ja neljänneksi sen 16 artiklan 2–4 kohdan, joissa säädetään seuraamuksista, jos velvollisuutta palauttaa päästöoikeudet ei noudateta, siltä osin kuin kaikkia näitä säännöksiä sovelletaan riidanalaisen direktiivin 2 artiklan nojalla, luettuna yhdessä sen liitteen I kanssa, raakaraudan tai teräksen tuottajiin.

- 101 Kantaja toteaa sen väitteensä tueksi, jonka mukaan riidanalaiset säännökset koskevat sitä erikseen, ensinnäkin pääasiallisesti, että yhteisön lainsäätäjällä oli useiden ylemmäntasoisten oikeussääntöjen, mukaan luettuna perusoikeudet, nojalla velvollisuus ottaa huomioon sisämarkkinoille sijoittautuneiden raakaraudan tai teräksen tuottajien erityinen tilanne ja erityisesti kantajan tilanne (edellä 55 kohdassa mainittu asia Piraiki-Patraiki ym. v. komissio, tuomion 19 kohta; edellä 54 kohdassa mainittu asia Sofrimport v. komissio, tuomion 11 kohta ja edellä 54 kohdassa mainittu asia UEAPME v. neuvosto, tuomion 90 kohta).
- 102 Tämän osalta on todettava, että ei ole mitään nimenomaista ja erityistä ylemmäntasoista tai johdetun oikeuden säännöstä, joka olisi velvoittanut yhteisön lainsäätäjän ottamaan riidanalaisen direktiivin antamismenettelyssä erityisellä tavalla huomioon raakaraudan tai teräksen tuottajien tai kantajan tilanteen verrattuna kyseisen direktiivin liitteessä I mainittujen muiden teollisuudenalojen toimijoiden tilanteeseen (ks. vastaavasti asia T-47/00, Rica Foods v. komissio, tuomio 17.1.2002, Kok., s. II-113, 41 ja 42 kohta; ks. myös asia T-45/02, DOW AgroSciences v. parlamentti ja neuvosto, määräys 6.5.2003, Kok., s. II-1973, 47 kohta; asia T-264/03, Schmoldt ym. v. komissio, määräys 25.5.2004, Kok., s. II-1515, 117 kohta ja asia T-142/03, Fost Plus v. komissio, määräys 16.2.2005, Kok., s. II-589, 61–65 kohta). Näin ollen erityisesti EY 174 artiklassa ja EY 175 artiklan 1 kohdassa, jotka muodostavat oikeusperustat yhteisön lainsäädäntötoiminnalle ympäristön alalla, ei säädetä tällaisesta velvoitteesta. Lisäksi kantaja ei – lukuun ottamatta viittausta perusoikeuksiinsa ja tiettyihin sitä suojaaviin yleisiin oikeusperiaatteisiin – vetoa mihinkään sellaiseen konkreettiseen

ylemmäntasoiseen oikeussääntöön, joka koskisi sitä erityisesti tai koskisi ainakin raakauraudan tai teräksen tuottajia ja joka olisi omiaan saamaan aikaan tällaisen velvoitteen kantajan eduksi.

103 Vaikka onkin totta, että yhteisön toimielinten on yleisesti sovellettavaa toimea antaessaan noudatettava ylemmäntasoisia oikeussääntöjä, mukaan luettuna perusoikeudet, väite, jonka mukaan tällaisella toimella rikotaan näitä sääntöjä tai oikeuksia, ei sellaisenaan riitä siihen, että yksityisen nostama kanne on otettava tutkittavaksi, tai muuten EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrätyistä vaatimuksista tulisi merkityksettömiä, mikäli tämä väitetty rikkominen ei ole omiaan yksilöimään sitä samalla tavalla kuin sen, jolle toimi on osoitettu (ks. omistusoikeuden osalta asia T-94/04, EEB ym. v. komissio, määräys 28.11.2005, Kok., s. II-4919, 53–55 kohta; ks. vastaavasti myös asia T-311/03, Nürburgring v. parlamentti ja neuvosto, määräys 29.6.2006, 65 ja 66 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Kantaja ei voi tässä asiayhteydessä pätevästi vedota edellä 55 kohdassa mainitussa asiassa Codorníu annettuun tuomioon (20–22 kohta), jossa riidanalaisesta asetuksesta nostetun kanteen tutkittavaksi ottaminen perustui pelkästään siihen, että kyseinen nimitys, jonka perusteella kantaja oli ollut jo kauan tavaramerkkioikeuden ainoa haltija, yksilöi sen suhteessa kyseisiin säännöksiin.

104 Joka tapauksessa on todettava, että kantaja ei ole näyttänyt toteen, että riidanalaisilla säännöksillä, erityisesti riidanalaisen direktiivin 4 artiklassa säädetyllä velvoitteella hankkia päästölupa, 12 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä 6 artiklan 2 kohdan e alakohdan kanssa, säädetyllä palautusvelvoitteella sekä kyseisen direktiivin 16 artiklan 2–4 kohdassa säädetyillä seuraamuksilla loukattiin sen perusoikeuksia ja aiheutettiin sille vakavaa vahinkoa, joka oli omiaan yksilöimään sen samalla tavalla kuin sen, jolle toimi on osoitettu, verrattuna kaikkiin muihin toimijoihin, joihin näitä säännöksiä sovelletaan (ks. vastaavasti edellä 103 kohdassa mainittu asia Nürburgring v. parlamentti ja neuvosto, määräyksen 66 kohta). Näitä säännöksiä sovelletaan yleisesti ja abstraktisti kaikkiin riidanalaisen direktiivin liitteessä I mainittuihin toimijoihin ja objektiivisesti määriteltuihin tilanteisiin. Tästä syystä ne ovat omiaan vaikuttamaan kaikkien näiden toimijoiden oikeudelliseen asemaan samalla tavalla.

- 105 Näin ollen kantajan väitteiden, jotka koskevat yhteisön lainsäätäjän velvollisuutta kunnioittaa tiettyjä yleisiä oikeusperiaatteita ja perusoikeuksia, perusteella ei voida todeta, että riidanalaiset säännökset koskevat kantajaa erikseen, eikä näin ollen ole tarpeen tutkia, koskevatko nämä säännökset tämän osalta kantajaa suoraan.
- 106 Toiseksi on muistutettava kantajan väitteestä, jonka mukaan se kuuluu sellaisten toimijoiden suljettuun ryhmään, jota riidanalainen direktiivi koskee erityisesti, että yhtäältä se, että riidanalaista toimea toteutettaessa on mahdollista määritellä jollakin tarkkuudella niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimenpidettä sovelletaan, tai jopa yksilöidä nämä oikeussubjektit, ei mitenkään merkitse sitä, että toimenpide koskisi näitä oikeussubjekteja erikseen, jos on selvää, että toimenpidettä sovelletaan asianomaisessa toimessa objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella (ks. vastaavasti asia C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, määräys 8.4.2008, Kok., s. I-2217, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Toisaalta se, että yleisesti sovellettavalla toimella on tiettyihin toimijoihin taloudellisesti enemmän vaikutuksia kuin muihin toimijoihin, ei riitä yksilöimään niitä näihin muihin toimijoihin nähden, koska tämän toimenpiteen soveltaminen tapahtuu objektiivisesti määritellyn tilanteen perusteella (ks. vastaavasti asia C-409/96 P, Sveriges Betodlars ja Henrikson v. komissio, määräys 18.12.1997, Kok., s. I-7531, 37 kohta; asia T-28/07, Fels-Werke ym. v. komissio, määräys 11.9.2007, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa ja asia T-391/02, Bundesverband der Nahrungsmittel- und Speiseresteverwertung ja Kloh v. parlamentti ja neuvosto, määräys 10.5.2004, Kok., s. II-1447, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 107 On todettava, että riidanalaiset säännökset koskevat kantajaa pääasiallisesti sen objektiivisessa asemassa yhtäältä kasvihuonekaasupäästöjä tuottavien laitosten toiminnanharjoittajana ja toisaalta raakaraudan ja teräksen tuottajana, samalla perusteella kuin mitä tahansa muuta sellaista toimijaa tai raakaraudan tai teräksen tuottajaa, jonka toiminta mainitaan riidanalaisen direktiivin liitteessä I. Näin ollen vaikka riidanalaisen

direktiivin tullessa voimaan kantaja kuului ainoastaan 15:stä sisämarkkinoilla toimivasta raakauraudan tai teräksen tuottajasta muodostuvaan ryhmään, pelkästään tämä seikka ei riitä yksilöimään sitä samalla tavalla kuin sen, jolle toimi on osoitettu, verrattuna kaikkiin muihin toimijoihin, jotka harjoittavat riidanalaisen direktiivin liitteessä I tarkoitettuja toimintoja, mukaan luettuna tähän samaan ryhmään kuuluvat raakauraudan tai teräksen tuottajat.

108 Vaikka lisäksi katsottaisiinkin, että raakauraudan tai teräksen tuottajat muodostavat sellaisen toimijoiden ryhmän, jota riidanalainen direktiivi koskee erityisesti, direktiivi on omiaan saamaan aikaan niiden kaikkien osalta samat oikeudelliset ja tosiasialliset seuraamukset kuin kantajan osalta objektiivisesti määritellyn tilanteen vuoksi eli siksi, että niiden toiminta mainitaan riidanalaisen direktiivin liitteessä I. Näin ollen sillä, että on väitetty, että näiden tuottajien, toisin kuin muiden teollisuudenalojen toimijoiden, ei ole teknisesti ja taloudellisesti mahdollista vähentää entisestään kasvihuonekaasupäästöjään ja vyöryttää päästöoikeuksien hankkimisesta aiheutuneita lisäkustannuksia asiakkailleen, on vaikutusta raakauraudan tai teräksen tuotantotalaan kokonaisuudessaan ja samalla tavalla. Samoin päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisen jälkeen kaikki nämä tuottajat kohtaavat samalla tavalla päästökaupamarkkinoiden ja kyseisten tuotteiden markkinoiden muutokset, mukaan luettuna muiden teollisuudenalojen tai kolmansissa maissa toimivien raakauraudan tai teräksen tuottajien taholta tulevan kilpailun.

109 Tässä asiayhteydessä on hylättävä myös kantajan väite, jonka mukaan sisämarkkinoille sijoittautuneet raakauraudan tai teräksen tuottajat muodostavat toimijoiden suljetun piirin, jonka kokoonpano ei tule enää muuttumaan. Tämän osalta parlamentti ja neuvosto viittaavat perustellusti riidanalaisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvien raakauraudan tai teräksen tuottajien määrän kasvuun Euroopan unionin laajentumisen myötä vuonna 2004 sekä mahdollisuuteen, että muita Euroopan maita, joissa on myös terästeollisuutta, liittyy jäseniksi tulevaisuudessa. Kantaja ei ole myöskään näyttänyt toteen, että riidanalaisen direktiivin tullessa voimaan kyseisiin raakauraudan tai teräksen tuottajiin olisi liittynyt erityispiirteitä, jotka olisivat erottaneet ne kaikista muista tuottajista tai uusista osallistujista esimerkiksi siksi, että niillä oli aikaisempia erityisiä oikeuksia (ks. vastaavasti asia 2008C-125/06 P, komissio v. Infront WM, tuomio 13.3.2008, Kok., s. I-1451, 71–77 kohta). Vaikka näillä tuottajilla olisikin ollut

direktiivin 96/61 nojalla myönnettyjä päästöoikeuksia (ks. edellä 49 kohta), nämä väitetyt oikeudet, jotka eivät ole millään tavalla erityisiä ja joita ei ole myönnetty ainoastaan kantajalle, hyödyttivät samalla tavalla kaikkia kyseisen direktiivin liitteessä I tarkoitettuja toimintoja harjoittavia toimijoita. Lopuksi on todettava, että pelkästään se seikka, että kantajan mukaan merkityksellisille markkinoille tulo on mahdollista vain ostamalla tuottaja, joka on jo sijoittautunut sinne, ei sulje pois sitä, että tämän tuottajan tai uuden osallistujan identiteetti muuttuu, jolloin myös kyseisten tuottajien ryhmän kokoonpano muuttuu.

- 110 Tästä seuraa, että riidanalaisen säännösten oikeudellisilla vaikutuksilla eli velvollisuudella hankkia päästölupa ja palauttaa päästöoikeudet, seuraamuksilla, joita määrätään, mikäli näitä velvoitteita ei noudateta, sekä riidanalaisen direktiivin 9 artiklassa säädetyksi väitetyllä päästöoikeuksien ylärajalla on vaikutusta riidanalaisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen toimijoiden, mukaan luettuina raakaraudan tai teräksen teollisuuden alojen toimijat, taloudelliseen toimintaan ja oikeudelliseen asemaan samalla tavalla ja objektiivisesti määritellyn tilanteen perusteella. Näin ollen kyseiset säännökset eivät ole omiaan erottamaan kantajan tosiasiallista ja oikeudellista tilannetta verrattuna kaikkiin muihin toimijoihin ja näin ollen yksilöimään sitä samalla tavalla kuin sen, jolle päätös on osoitettu, joten ei ole tarpeen tutkia, koskevatko nämä säännökset kantajaa suoraan.
- 111 Kolmanneksi väitteestä, joka koskee kantajan suurta kokoa, vuotuista tuotantovo-lyymia ja sitä, että sen on taloudellisesti ja/tai teknologisesti mahdotonta vähentää entisestään hiilidioksidipäästöjään, on todettava, että kantaja ei selosta syitä sille, miksi kilpailevilla raakaraudan tai teräksen tuottajilla ei ole sopeutumisongelmia ja vastaavia vaikeuksia kokonsa, tuotantovo-lyyminsä ja päästöjen vähentämistä koskevien ponnistelujensa osalta. Kooltaan pienemmällä toimijalla, joka tuottaa kantajaa vähemmän raakarautaa tai terästä, on välttämättä pienempi määrä päästöoikeuksia siten, että sen päästöjen vähentämistä koskevien taloudellisten ja/teknologisten vaikeuksien pitäisi olla suhteellisesti rinnastettavissa kantajan vaikeuksiin. Riidanalaisen direktiivin liitteen I mukaan riidanalaisista säännöksistä johtuvia velvoitteita sovelletaan yhdenmukaisesti ja yleisesti kaikkiin sellaisten laitosten toiminnanharjoittajiin, joiden tuotanto ylittää siinä ilmoitetun kynnyksen, niiden koosta riippumatta. Lisäksi

näiden velvoitteiden ulottuvuus riippuu ainoastaan kasvihuonekaasupäästöjen määrästä, joka, jollei toisin osoiteta, on omiaan kasvamaan kyseisen laitoksen koon ja tuotantokapasiteetin kasvaessa siten, että kaikki kyseiset toiminnanharjoittajat ovat toisiinsa rinnastettavissa olevassa tilanteessa (ks. vastaavasti edellä 42 kohdassa mainittu asia Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomion 34 kohta). Näin ollen kantaja ei voi pätevästi vedota siihen, että direktiivi koskee sitä erityisellä tavalla, joka on omiaan yksilöimään sen samalla tavalla kuin sen, jolle direktiivi on osoitettu, joten tämän osalta ei ole tarpeen tutkia, koskeeko direktiivi sitä suoraan.

- 112 Neljänneksi kantaja ei ole näyttänyt riittävästi toteen, että sen väittämä ”ainutlaatuisen sidottu tilanne”, joka johtui erityisesti sen konsernin rakenneuudistuksesta, oli omiaan yksilöimään sen kaikkiin muihin toimijoihin nähden. Vaikka näet katsottaisiinkin, että se on ainoa yhteismarkkinoille sijoittautunut raakaraudan ja teräksen tuottaja, joka on aloittanut tällaisen rakenneuudistuksen, kantaja ei ole näyttänyt toteen, että ei ollut olemassa riidanalaisen direktiivin liitteen I kattamille muille aloille kuuluvia muita tuottajia, joihin kohdistuu vastaavia seurauksia riidanalaisen direktiivin täytäntöönpanosta sillä perusteella, että ne ovat joko ryhtyneet samanlaisiin toimenpiteisiin tai ovat luopuneet niistä. Tämän osalta kantajan väitteet, joiden mukaan riidanalaisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen muiden alojen yrityksillä ei ole samoja vaikeuksia kuin sillä itsellään, ovat liian epämääräisiä ja hypoteettisia, jotta voitaisiin sulkea pois se, että direktiivi voisi koskea samalla tavalla muita tuottajia esimerkiksi energiateollisuuden alalla, jolla on sen jälkeen, kun se oli vapautettu kilpailulle yhteisön tasolla, toteutettu merkittävä rajat ylittävä rakenneuudistus.
- 113 Missään tapauksessa kantaja ei ole näyttänyt toteen, että se, että direktiivi koski sitä tämän väitetyn ”ainutlaatuisen sidotun tilanteen” vuoksi, johtui erityisesti riidanalaisen säännösten oikeudellisista vaikutuksista sellaisinaan, minkä takia ne koskivat sitä suoraan. Kantaja on väittänyt, että tämä tilanne johtuu pääasiallisesti ensinnäkin väitetystä jäsenvaltioiden viranomaisten maksutta jakamien päästöoikeuksien puutteesta, minkä vuoksi siitä tuli ”päästöoikeuksien netto-ostaja”, toiseksi päästökaupan markkinoilla saatavilla olevien päästöoikeuksien hintojen mahdollisesta noususta ja/ tai korkeasta tasosta ja kolmanneksi siitä, että sen ei ollut mahdollista siirtää sisämarkkinoilla sellaisille laitoksille, jotka on suljettava, jaettuja päästöoikeuksia muille laitoksille, joiden tuotantokapasiteettia se aikoo laajentaa.

- 114 Vaikka samoin katsottaisiinkin, että väitetty rakenneuudistus on kantajaa koskeva erityinen ominaispiirre, on todettava, että väitetty ”ainutlaatuinen sidottu tilanne”, joka perustuu edellä 112 kohdassa selostettuihin seikkoihin, ei johdu riidanalaisen direktiivin 4 artiklassa säädetystä velvoitteesta hankkia päästölupa, 12 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä 6 artiklan 2 kohdan e alakohdan kanssa, säädetystä palautusvelvollisuudesta eikä kyseisen direktiivin 16 artiklan 2–4 kohdassa säädetystä seuraamuksesta, vaan se on, mikäli tällaisen tilanteen katsotaan olevan olemassa, seurausta siitä, että jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön kansalliset jakosuunnitelmansa ja asiaa koskevan lainsäädännön. Näillä valtioilla on riidanalaisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ja 11 artiklan 1 kohdan mukaan laaja harkintavalta päästöoikeuskiintiöiden jakamisessa eri teollisuuden aloille ja päästöoikeuksien peruuttamisessa yksittäisiltä toiminnanharjoittajilta, mukaan luettuina tapaukset, joissa laitos suljetaan (ks. vastaavasti asia T-374/04, Saksa v. komissio, tuomio 7.11.2007, Kok., s. II-4431, 102–106 kohta).
- 115 Riidanalaisen direktiivin 4 artiklassa näet vain asetetaan kaikille kasvihuonekaasupäästöjä tuottaville toiminnanharjoittajille velvollisuus hankkia päästölupa, mutta siinä ei täsmennetä päästöoikeuksien jakoa tai peruuttamista koskevia edellytyksiä tai yksityiskohtaisia sääntöjä, niin kuin on tehty joissakin jäsenvaltioissa, minkä kantaja väittää olevan syynä sen rakenneuudistusta koskeville vaikeuksille. Tämä näkemys pätee analogisesti myös riidanalaisen direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä sen 6 artiklan 2 kohdan e alakohdan kanssa, säädetyn palautusvelvoitteen ja kyseisen direktiivin 16 artiklan 2–4 artiklassa säädettyjen seuraamusten osalta, koska kantaja ei ole selostanut syitä sille, miksi se katsoi, että näillä säännöksillä oli jotakin yhteyttä mainittuihin vaikeuksiin. Näissä olosuhteissa mahdollisen vahingon, jota kantajalle on aiheutunut päästöoikeuksien hankintahintojen noususta ja/tai mahdollisesta päästöoikeuksien menetyksestä sen takia, että yksi sen laitoksista suljettiin ja että valtion viranomaiset peruuttivat tuolle laitokselle kuuluvat päästöoikeudet, ei voida, vaikka menetys olisi huomattava ja suurempi kuin muiden toimijoiden osalta, katsoa johtuvan näihin säännöksiin perustuvista velvoitteista, jotta voitaisiin

perustella se, että ne koskevat sitä EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla suoraan.

- 116 Lopuksi on todettava, että siltä osin kuin kantaja riitauttaa myös riidanalaisen direktiivin 9 artiklan, luettuna yhdessä liitteessä III olevan perusteen 1 kanssa, sillä perusteella, että siinä asetetaan sen mukaan jäsenvaltioille ”päästöjen ehdoton yläraja”, riittää, kun todetaan, että vaikka katsottaisiinkin, että tämä viimeksi mainittu väite on perusteltu, tällaisesta ylärajasta ei seuraisi, että direktiivi koskisi kantajaa EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla suoraan, koska sen perusteella ei voitaisi yksilöidä edes summittaisesti niiden päästöoikeuksien määrää, jotka valtion viranomaisten olisi jaettava eri teollisuudenaloille, ja vielä vähemmän yksittäisille toiminnanharjoittajille jaettavien päästöoikeuksien määrää. Tätä toteamusta tukee se seikka, että kantaja ei ole oikeudenkäynnin kuluessa kyennyt täsmentämään tai ennakoimaan riidanalaisen direktiivin ja päätöksen 2002/358 valossa niiden päästöoikeuksien määrää, jotka jäsenvaltiot jakavat maksutta sen sisämarkkinoille sijoitautuneille tuotantolaitoksille, eikä sen mahdollisen rasitteen laajuutta, josta sen olisi vastattava, mikäli näitä päästöoikeuksia olisi liian vähän.
- 117 Näin ollen kantaja ei ole näyttänyt toteen, että riidanalaiset säännökset koskivat sitä suoraan ja erikseen sen väitetyn ”ainutlaatuisen sidotun tilanteen” vuoksi, joka johtui erityisesti sen konsernin rajat ylittävästä rakenneuudistuksesta.
- 118 Viidenneksi on todettava pitkän aikavälin kaasuntoimitussopimuksista, jotka kantaja väittää tehneensä usean sähkölaitoksen kanssa ennen riidanalaisen direktiivin voimaantuloa, että nekkään eivät yksilöi kantajaa riidanalaisten säännösten osalta. Näissä säännöksissä säädetään näet yleisesti ja abstraktisti päästöoikeuksien kaupan järjestelmään kuuluvien toimijoiden velvoitteista, mutta niissä ei täsmennetä edellytyksiä tai yksityiskohtaisia sääntöjä sille, miten jäsenvaltioiden on jaettava ja peruutettava päästöoikeuksia (ks. edellä 112–116 kohta). Tästä seuraa joka tapauksessa, että mahdollisuus, että riidanalaisilla säännöksillä on vaikutusta näiden

kaasuntoimitussopimusten täytäntöönpanoon, voi johtua vain päästöoikeuksien jakoa koskevista kansallisista säännöksistä siten, että kantaja ei voi myöskään tämän osalta perustellusti väittää, että riidanalaiset säännökset koskevat sitä suoraan. Kuten neuvosto huomauttaa, kantaja sitä paitsi toteaa itse, että ainakin osa näistä kaasuntoimitussopimuksista on tehty sen omaan konserniin kuuluvien sähkölaitosten kanssa. Näin ollen mikäli näiden sähkölaitosten toimintaan sovelletaan riidanalaisen direktiivin liitettä I siksi, että toiminta ylittää liitteessä mainitun tuotantovolyymin, kantajalla on väistämättä käytössään kansallisten jakosuunnitelmien ja soveltuvien kansallisten säännösten perusteella päästöoikeuksia kyseisten kaasujen polttoa varten. Lopuksi on todettava, että siitä huolimatta, että energiantuotanto on pääsääntöisesti riidanalaisen direktiivin liitteen I kattamaa toimintaa, kantaja ei ole täsmentänyt, missä määrin kyseiset kaasuntoimitussopimukset sitoivat sen kolmansiin sähkölaitoksiin, eikä ilmoittanut, saattoivatko viimeksi mainitut saada päästöoikeuksia omaan lukuunsa tai tarvitsivatko ne niitä siksi, että ne mainitaan kyseisessä liitteessä, eikä selostanut, millä edellytyksillä se, että niiltä mahdollisesti puuttui päästöoikeuksia, oli omiaan vaikuttamaan kyseisten sopimusten täytäntöönpanoon. Näissä olosuhteissa on todettava, että kantaja ei ole näyttänyt toteen, että riidanalaiset säännökset koskivat sitä suoraan ja erikseen sillä perusteella, että se väittää, että riidanalaisella direktiivillä oli vaikutusta pitkän aikavälin kaasuntoimitussopimusten täytäntöönpanoon.

- 119 Kuudenneksi on todettava kantajan väitteestä, jota ei ole selostettu yksityiskohtaisesti ja jonka mukaan se on osallistunut riidanalaisen direktiivin antamiseen johtaneeseen päätöksentekomenettelyyn, että se, että tietty henkilö osallistuu jollain tavalla menettelyyn, joka johtaa yhteisön toimen antamiseen, on kyseisen toimen osalta tämän henkilön yksilöivä seikka vain silloin, kun sovellettavassa yhteisön lainsäädännössä myönnetään tälle tiettyjä menettelyllisiä takeita. Jollei ole annettu nimenomaisia päinvastaisia säännöksiä, yleisesti sovellettavien toimien valmistelumenettely tai nämä toimet itsessään eivät edellytä yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden, kuten kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden, nojalla kyseessä olevien henkilöiden osallistumista näiden toimien antamiseen, koska niiden poliittisten tahojen, jotka antavat nämä toimet, oletetaan edustavan näiden henkilöiden etuja. Näin ollen kun nimenomaisesti taattuja menettelyllisiä oikeuksia ei ole, olisi EY 230 artiklan sanamuodon ja tarkoituksen vastaista antaa jokaiselle yksityiselle oikeussubjektille, joka on osallistunut lainsäädäntötoimen valmisteluun, yksinomaan tällä perusteella oikeus nostaa kante tästä toimesta (ks. vastaavasti asia T-369/03, Arizona Chemical ym. v. komissio, määräys 14.12.2005, Kok., s. II-5839, 72 ja 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 120 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että yhtäältä riidanalaisen direktiivin valmistelu ja antamista koskeva menettely oli EY 175 artiklan 1 kohdan ja EY 251 artiklan nojalla päätöksentekomenettely, joka edellytti neuvoston ja parlamentin osallistumista yhdessä yhteisön lainsäätäjänä ja päättyi yleisesti sovellettavan toimen antamiseen, ilman että tässä yhteydessä on määrätty mitään toimijoiden osallistumisesta, ja että toisaalta kantaja ei ole väittänyt eikä näyttänyt toteen, että sillä on menettelyllisiä oikeuksia, jotka oikeuttavat sen, että sillä on asiavaltuus edellä 119 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.
- 121 Tästä seuraa, että kantajan väitetty osallistuminen päätöksentekomenettelyyn, joka johti riidanalaisen direktiivin antamiseen, ei ole omiaan yksilöimään sitä EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, joten ei ole tutkittava, koskeeko riidanalainen direktiivi sitä tämän osalta suoraan.
- 122 Kaikkien edellä esitettyjen huomioiden perusteella on katsottava, että riidanalaiset säännökset eivät koske kantajaa erikseen eivätkä suoraan EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla ja että sen kumoamista koskeva vaatimus on jätettävä tutkimatta, eikä ole tarpeen tutkia, voidaanko riidanalaiset säännökset irrottaa riidanalaisesta direktiivistä kokonaisuudessaan.
- 123 SEUT 263 artiklan neljäs kohta ei aseta tätä ratkaisua kyseenalaiseksi esillä olevassa asiassa. Kuten on näet todettu edellä 114 kohdassa, jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta kanteen kohteena olevan direktiivin toteuttamisen osalta. Näin ollen toisin kuin kantaja väittää, tämän direktiivin ei voida missään tapauksessa katsoa olevan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

II *Vahingonkorvausvaatimuksen tutkittavaksi ottaminen*

A *Osapuolten lausumat*

- 124 Parlamentti ja neuvosto väittävät komission tukemina, että myös vahingonkorvausvaatimus on jätettävä tutkimatta.
- 125 Niiden mukaan kantajan vaatimus ei ole työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdassa määrättyjen edellytysten mukainen, koska yhtäältä väitetty vahinko ei ole välittömästi uhkaava, varma eikä riittävästi yksilöity ja toisaalta riidanalaisen direktiivin ja tämän vahingon välillä ei ole suoraa syy-yhteyttä. Parlamentti toteaa lisäksi, että kantaja ei ole vapautunut velvollisuudestaan näyttää toteen, että yhteisön lainsäätäjän valinnalla loukataan vakavasti ja selvästi kantajan mainitsemia ylemmäntasoisia oikeussääntöjä, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Se ei ole näyttänyt toteen, että kemian ja alumiinin teollisuudenalat toimivat samalla markkinalohkolla kuin raakaraudan ja teräksen ala ja että nämä teollisuudenalat tuottivat niin merkittäviä suoria hiilidioksidipäästöjä, että ne olisi pitänyt sisällyttää alusta lähtien riidanalaiseen direktiiviin.
- 126 Neuvosto toteaa vahingon olemassaolosta, että vaikka riidanalainen direktiivi oli jo voimassa, sillä ei ollut kanteen nostamishetkellä ollut vielä mitään välitöntä oikeusvaikutusta kantajan taloudelliseen toimintaan ja että mahdollisten tulevien vaikutusten ei voida katsoa olevan välittömiä. Kantaja ei ole myöskään näyttänyt toteen, että vahinko oli varma, koska tämä ei ole mahdollista tässä vaiheessa useasta syystä. Parlamentti ja neuvosto väittävät tämän osalta muun muassa, että kantajan väittäämä ”päästöoikeuksien netto-ostajan” tilanne on vain hypoteettinen eikä riidanalaisen direktiivin välitön, välttämätön ja varma seuraus.
- 127 Neuvoston mukaan sen selvittäminen, tuleeko kantajasta ”päästöoikeuksien netto-ostaja”, riippuu useista tuntemattomista tekijöistä, joita ei ole näytetty toteen esillä

olevassa asiassa, kuten kansallisten viranomaisten kansallisten jakosuunnitelmien mukaisesti alun perin jakamien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja päästöjen vähennyksistä aiheutuvista kustannuksista verrattuna päästökaupan markkinoilla olevien päästöoikeuksien hintaan. Jaettujen päästöoikeuksien kokonaismäärä puolestaan riippuu useista tekijöistä, kuten jäsenvaltiolle asetetusta päästöjen vähennystavoitteesta, sen mahdollisesta aikeesta ostaa maailmanlaajuisilta markkinoilta Kioton pöytäkirjassa tarkoitettuja päästöyksikköjä sekä sen päätöksestä, miten tarvittava päästöjen vähennys jaetaan eri teollisuudenalojen välillä. Neuvosto väittää lisäksi, että jos jaetut päästöoikeudet osoittautuvat riittämättömiksi, riidanalaisen direktiivin vaikutus riippuu, kun otetaan investointikustannukset huomioon, siitä, päättääkö toiminnanharjoittaja ostaa lisää päästöoikeuksia voidakseen kattaa hiilidioksidipäästönsä vai toteuttaa päästöjä vähentäviä toimenpiteitä.

128 Sitä, että varmaa vahinkoa ei ole olemassa, tukee neuvoston mukaan se seikka, että riidanalaisen direktiivin liitteessä III olevissa perusteissa 3 ja 7 mainitaan nimenomaisesti, että jaettavien päästöoikeusmäärien on vastattava toimijoiden harjoittamien toimintojen edellytyksiä, myös teknisiä edellytyksiä, ja että kansalliseen jakosuunnitelmaan voi sisältyä varhaisia toimia, kuten hiilidioksidipäästöjen vähennyksiä, joita kantaja toteaa toteuttaneensa vuodesta 1990 lähtien. Lisäksi neuvosto muistuttaa, että kantaja voi tehdä käyttämättömien päästöoikeuksien rajat ylittäviä siirtoja konserniinsa kuuluvien laitosten välillä, sillä tämä mahdollisuus muodostaa päästöoikeuksien kaupan järjestelmän perustan.

129 Parlamentti ja neuvosto toteavat komission tukemina, että kantaja ei ole kyennyt osoittamaan, että sille aiheutuisi riidanalaisen direktiivin täytäntöönpanosta ylimääräisiä kustannuksia, kuten hiilidioksidipäästöjen valvonnasta ja kertomusten laadinnasta vastaavasta henkilöstöstä aiheutuvia kustannuksia, koska nämä velvoitteet ovat jo voimassa direktiivin 96/61 nojalla. Neuvosto toteaa, että kantajan väitteet, jotka koskevat ylimääräisen henkilöstön palkkaamisesta aiheutuneita kustannuksia ja tulevien voittojen menetyksiä, ovat liian epäselviä ja epätasällisia, jotta voitaisiin katsoa, että niillä on näytetty toteen tuleva vahinko. Samoin mahdolliset markkinaosuuksien tai voittojen menetykset eivät ole varmoja ja riippuvat tuntemattomista ja riidanalaisesta direktiivistä riippumattomista tekijöistä, esimerkiksi raakaraudan ja teräksen ja toisaalta kilpailevien tuotteiden hintojen kehityksestä.

- 130 Parlamentti ja neuvosto toteavat komission tukemina, että kantaja ei ole myöskään näyttänyt toteen, että riidanalaisen direktiivin ja väitetyn sille tulevaisuudessa aiheutuvan vahingon välillä olisi syy-yhteys. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioille varattu harkintavalta, riidanalaisesta direktiivistä ei voi sellaisenaan aiheutua suoraan mitään vahinkoa kantajalle, koska tämä voi aiheutua vain kansallisista täytäntöönpanosäännöksistä ja erityisesti päästöoikeuksien jaosta.
- 131 Kantaja katsoo, että sen esittämä vahingonkorvausvaatimus täyttää työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c kohdassa määrätyt edellytykset ja voidaan näin ollen tutkia.

B Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 132 On muistutettava, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisen alakohdan, luettuna yhdessä tämän perussäännön 53 artiklan ensimmäisen alakohdan sekä työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, mukaan kanteessa on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenvedo kanteen oikeudellisista perusteista. Näiden mainintojen on oltava riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta tuomioistuin voi tarvittaessa ratkaista kanteen tukeutumatta muihin tietoihin. Oikeusvarmuuden ja hyvän oikeudenkäytön takaamiseksi kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että ne oleelliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin kanne perustuu, ilmenevät ainakin pääpiirteittäin mutta silti johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmästä. Jotta nämä edellytykset täyttyisivät, kannekirjelmästä, jossa vaaditaan yhteisön toimielimen aiheuttamien vahinkojen korvaamista, on ilmettävä seikat, joiden perusteella kantajan riitauttama toimielimen menettely voidaan yksilöidä, ja syyt, joiden nojalla kantaja katsoo, että tämän menettelyn ja aiheutetuksi väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys, sekä vahingon laatu ja sen laajuus (asia T-19/01, *Chiquita Brands ym. v. komissio*, tuomio 3.2.2005, Kok., s. II-315, 64 ja 65 kohta; asia

T-279/03, Galileo International Technology ym. v. komissio, tuomio 10.5.2006, Kok., s. II-1291, 36 ja 37 kohta; asia T-304/01, Abad Pérez ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 13.12.2006, Kok., s. II-4857, 44 kohta; asia T-138/03, É.R. ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 13.12.2006, Kok., s. II-4923, 34 kohta ja asia T-379/02, Andolfi v. komissio, määräys 27.5.2004, 41 ja 42 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

- 133 Tämä tuomioistuin katsoo, että kannekirjelmä täyttää nämä muotovaatimukset ja että on hylättävä parlamentin ja neuvoston tätä koskevat väitteet, joista suurin osa koskee vahingonkorvausvaatimuksen perusteltavuuden eikä tutkittavaksi ottamisen arviointia. Kantaja on näet esittänyt kannekirjelmässään riittävästi seikkoja, joiden avulla on mahdollista yksilöidä yhteisön lainsäätäjän lainvastaiseksi väitetty toiminta, syyt, joiden vuoksi kantaja katsoo, että tämän toiminnan ja sen väittämän vahingon välillä on syy-yhteys, sekä tämän vahingon luonne ja mahdollinen laajuus, ja näiden seikkojen avulla parlamentti ja neuvosto ovat voineet puolustautua asianmukaisesti tämän osalta esittämällä väitteitä, joilla pyrittiin tosiasiasa osoittamaan, että vahingonkorvausvaatimus ei ole perusteltu.
- 134 Parlamentin ja neuvoston lainvastaiseksi väitetystä toiminnasta on todettava, että kantaja on esittänyt oikeuskäytännössä vahvistettujen edellytysten mukaisesti (asia C-352/98, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000, Kok., s. I-5291, 39 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja asia C-198/03 P, komissio v. CEVA ja Pfizer, tuomio 12.7.2005, Kok., s. I-6357, 61 kohta ja sitä seuraavat kohdat) yksityiskohtaisia väitteitä, joilla pyritään osoittamaan useiden oikeussääntöjen ja jopa ylemmäntasoisien oikeussääntöjen – joiden tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaate ja sijoittautumisvapaus – riittävän ilmeinen rikkominen.
- 135 Vahingon osalta on todettava aluksi, että kun otetaan huomioon kannetta nostettaessa vallinneet olosuhteet, tämän vahingon oli väistämättä oltava luonteeltaan tulevaa, koska riidanalaisen direktiivin saattaminen osaksi kansallisia oikeusjärjestyksiä oli vielä kesken ja koska jäsenvaltiot olivat vasta alkaneet valmistella kansallisia

jakosuunnitelmiaan ja lainsäädäntöjään ensimmäisen jakokauden osalta. Kun lisäksi otetaan huomioon jäsenvaltioiden harkintavalta päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisen osalta alueillaan kansallisten jakosuunnitelmien nojalla (ks. edellä 116 kohta), kantaja ei voinut täsmentää tulevan vahingon täsmällistä laajuutta kanteen nostaessaan. Tällaisissa kantajan viittaamissa erityisissä olosuhteissa kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä ei ole välttämättä, että kannekirjelmässä täsmennetään vahingon täsmällinen laajuus, eikä etenkään, että siinä yksilöidään vaaditun vahingonkorvauksen määrä, koska tämä on joka tapauksessa mahdollista vastauskirjelmän toimittamiseen saakka, sillä edellytyksellä, että kantaja vetoaa tällaisiin olosuhteisiin ja ilmoittaa seikat, joiden perusteella on mahdollista arvioida vahingon luonnetta ja laajuutta, jolloin vastaajalla on edellytykset puolustautumiseen (ks. vastaavasti edellä 132 kohdassa mainittu asia *Andolfi v. komissio*, määräyksen 48 ja 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia *T-376/04, Polyelectrolyte Producers Group v. neuvosto ja komissio*, määräys 22.7.2005, *Kok.*, s. II-3007, 55 kohta).

- 136 Tämän jälkeen on todettava, että kantaja on esittänyt riittävästi seikkoja, jotka erittelevät sen tulevaa vahinkoa, mukaan luettuna tämän vahingon luonne, laajuus ja sen eri osatekijät, jotta työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdassa asetetut edellytykset täyttyvät. Kantaja näet viittaa kannekirjelmässä ensinnäkin vahinkoon, joka johtuu ylimääräisistä kustannuksista, joita sille on aiheutunut henkilöstön palkkaamisesta riidanalaisen direktiivin 14 ja 15 artiklassa tarkoitettujen tarkkailu- ja raportointitehtävien hoitamiseksi. Lisäksi kantaja on oikeudenkäyntiväitteitä koskevissa huomautuksissaan esittänyt konkreettisen numeromääräisen arvion ylimääräisistä kustannuksistaan. Toiseksi kantaja väittää, että sille on aiheutunut sekä aineellista että aineetonta vahinkoa, joka johtuu markkinaosuuksien menetyksestä ja vahingosta sen maineelle ympäristöasioissa, jotka ovat aiheutuneet siitä, että muiden metallien kuin rautametallien ja kemikaalien kilpailevia aloja ei ole sisällytetty riidanalaisen direktiivin soveltamisalaan. Kolmanneksi kantaja on esittänyt numeromääräisiä arvioita sen osoittamiseksi (ks. edellä 80 ja 81 kohta), että sille on aiheutunut vahinkoa ”päästöoikeuksien netto-ostajan” tilanteesta ja näiden päästöoikeuksien odotettavissa olleiden kustannusten noususta, joka on omiaan tekemään tyhjäksi sen bruttovoiton. Neljänneksi kantaja on vaatinut korvausta saamatta jääneestä voitosta, joka johtuu siitä, että sen ei ole ollut mahdollista toteuttaa rajat ylittävää rakenneuudistusstrategiaansa. Tästä seuraa, että vahingon yksilöimistä koskevat vähimmäisedellytykset täyttyvät esillä olevassa asiassa.

- 137 Lopuksi on todettava lainvastaisen toiminnan ja vahingon välisestä syy-yhteydestä, että kantaja on todennut sen näkemykseen sisältyvästä logiikasta johtuvalla riittäväällä täsmällisyydellä, että jäsenvaltiolla ei ollut harkintavaltaa riidanalaisten säännösten saattamisesta osaksi kansallista oikeutta ja tästä toimijoille aiheutuvista velvoitteista ja että näin ollen kaikki sille aiheutunut mahdollinen vahinko on seurausta yhteisön lainsäätäjän lainvastaiseksi väitetystä toiminnasta. Tämän osalta ei voida hyväksyä parlamentin, neuvoston ja komission väitteitä, joiden mukaan kantajan olisi pitänyt ”osoittaa” tai ”näyttää toteen” tällainen syy-yhteys, jotta vaatimus voitaisiin ottaa tutkittavaksi, koska tällainen arviointi kuuluu vaatimuksen perusteltavuutta eikä sen tutkittavaksi ottamista koskevan arvioinnin yhteyteen.
- 138 Kaikkien edellä esitettyjen toteamusten perusteella on hylättävä parlamentin ja neuvoston oikeudenkäyntiväitteet siltä osin kuin ne koskevat vahingonkorvausvaatimusta.

III *Vahingonkorvausvaatimuksen perusteltavuus*

A *Edellytykset, joiden nojalla yhteisölle syntyy sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu*

- 139 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että EY 288 artiklan toisen kohdan mukaan yhteisö on sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa elintensä lainvastaisesta menettelystä ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: toimielinten moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on todella syntynyt ja toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (ks. asia C-243/05 P, Agraz ym. v. komissio, tuomio 9.11.2006, Kok., s. I-10833, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; asia T-333/03, Masdar (UK) v. komissio, tuomio 16.11.2006, Kok., s. II-4377, 59 kohta;

edellä 132 kohdassa mainittu asia Abad Pérez ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 97 kohta; edellä 128 kohdassa mainittu asia É.R. ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 99 kohta ja asia T-259/03, Nikolaou v. komissio, tuomio 12.9.2007, 37 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

- ¹⁴⁰ Kun otetaan huomioon näiden edellytysten kumulatiivisuus, silloin kun yksi näistä edellytyksistä jää täyttymättä, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan (ks. vastaavasti edellä 132 kohdassa mainittu asia Abad Pérez ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 99 kohta ja edellä 132 kohdassa mainittu asia É.R. ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- ¹⁴¹ Ensimmäisen edellytyksen osalta vaatimuksena on, että näytetään toteen sellaisen oikeussäännön, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeinen rikkominen (edellä 1340kohdassa mainittu asia Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomion 42 kohta). Ratkaiseva peruste, jotta riittävän ilmeistä rikkomista koskevan edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän, on se, että kyseinen yhteisön toimielin on selvästi ja vakavasti ylittänyt harkintavaltansa rajat. Ainoastaan jos kyseessä olevalla toimielimellä on huomattavan vähän tai ei ollenkaan harkintavaltaa, jo pelkän yhteisön oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen (asia C-312/00 P, komissio v. Camar ja Tico, tuomio 10.12.2002, Kok., s. I-11355, 54 kohta; yhdistetyt asiat T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 ja T-225/99, Comafrika ja Dole Fresh Fruit Europe v. komissio, tuomio 12.7.2001, Kok., s. II-1975, 134 kohta; edellä 132 kohdassa mainittu asia Abad Pérez ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 98 kohta ja edellä 132 kohdassa mainittu asia É.R. ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 100 kohta).
- ¹⁴² Aluksi on arvioitava kantajan vetoamien lainvastaisuusväitteiden perusteltavuutta edellä 141 kohdassa selostettujen edellytysten valossa.

143 Tämän osalta esillä olevan tapauksen asiayhteydessä on täsmennettävä, että kyseisten oikeussääntöjen riittävän ilmeisen rikkomisen on perustuttava yhteisön lainsäätäjällä sen harjoittaessa toimivaltaansa ympäristön alalla EY 174 ja EY 175 artiklan nojalla olevan laajan harkintavallan rajojen selvään ja vakavaan huomiotta jättämiseen (ks. vastaavasti ja analogisesti yhtäältä yhdistetyt asiat T-125/96 ja T-152/96, *Boehringer v. neuvosto* ja komissio, tuomio 1.12.1999, Kok., s. II-3427, 74 kohta ja yhdistetyt asiat T-64/01 ja T-65/01, *Afrikanische Frucht-Compagnie v. neuvosto* ja komissio, tuomio 10.2.2004, Kok., s. II-521, 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja toisaalta asia T-13/99, *Pfizer Animal Health v. neuvosto*, tuomio 11.9.2002, Kok., s. II-3305, 166 kohta; yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00–T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, *Artegodan ym. v. komissio*, tuomio 26.11.2002, Kok., s. II-4945, 201 kohta). Tämän harkintavallan käyttö edellyttää yhtäältä sitä, että yhteisön lainsäätäjät ennakoivat ja arvioivat luonteeltaan monitahoista ja epävarmaa ekologista, tieteellistä, teknistä ja taloudellista kehitystä ja toisaalta vertailevat ja sovittelevat EY 174 artiklassa tarkoitettuja tavoitteita, periaatteita ja intressejä (ks. vastaavasti asia C-284/95, *Safety Hi-Tech*, tuomio 14.7.1998, Kok., s. I-4301, 36 ja 37 kohta; asia C-86/03, *Kreikka v. komissio*, tuomio 15.12.2005, Kok., s. I-10979, 88 kohta ja edellä 42 kohdassa mainittu asia *Arcelor Atlantique ja Lorraine ym.*, 57–59 kohta; ks. myös analogisesti edellä 132 kohdassa mainittu asia *Chiquita Brands ym. v. komissio*, tuomion 228 kohta). Riidanalaisessa direktiivissä tämä on toteutettu vahvistamalla keskenään osittain ristiriitaisia tavoitteita ja alatavoitteita (ks. vastaavasti edellä 42 kohdassa mainittu asia *Arcelor Atlantique ja Lorraine ym.*, tuomion 28–33 kohta ja edellä 114 kohdassa mainittu asia *Saksa v. komissio*, tuomion 121–125 ja 136–139 kohta).

144 Näin ollen on selvitettävä, liittyykö kantajan viittaamien oikeussääntöjen väitettyyn rikkomiseen yhteisön lainsäätäjällä sen antaessa riidanalaista direktiiviä olleen laajan harkintavallan rajojen ilmeinen ja vakava huomiotta jättäminen.

145 Koska kantajan kahta ensimmäistä lainvastaisuusväitettä koskevat argumentit ovat suurelta osin päällekkäisiä, niitä on syytä tarkastella yhdessä.

B Omaisuudensuojan, taloudellisen toiminnan harjoittamisen vapauden ja suhteellisuusperiaatteen riittävän ilmeinen loukkaaminen

1. Osapuolten lausumat

- ¹⁴⁶ Kantaja väittää, että riidanalaisilla säännöksillä loukataan sen omaisuudensuojaa ja taloudellisen toiminnan harjoittamisen vapautta, jotka ovat yhteisön oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia, mikä vahvistetaan 7.12.2000 Nizzassa julistetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EYVL C 364, s. 1) 16 ja 17 artiklassa. Pakolliset toimet, joilla ”omaisuuden käytölle” kohdistetaan tiettyjä edellytyksiä, ovat omiaan rajoittamaan omistusoikeuden käyttöä, ja jos näillä toimilla estetään yksityistä käytästä tätä oikeutta, niillä loukataan tämän oikeuden keskeistä sisältöä.
- ¹⁴⁷ Kantaja katsoo, että riidanalaisilla säännöksillä loukataan suhteettomasti sen omaisuudensuojan ja taloudellisen toiminnan harjoittamisen vapauden sisältöä pakottamalla se harjoittamaan laitostensa toimintaa taloudellisesti kannattamattomissa olosuhteissa. Yhtäältä näistä säännöksistä seuraa, että kantajasta tulee ”päästöoikeuksien netto-ostaja” (ks. edellä 75 ja 77 kohta), koska huolimatta sen aikaisemmista ponnisteluista, sen ei ole, toisin kuin muiden alojen toimijoiden, teknisesti mahdollista vähentää lähitulevaisuudessa entisestään hiilidioksidipäästöjään (ks. edellä 77 ja 78 kohta). Kun toisaalta otetaan huomioon terästeollisuuden alalla vallitsevat erityiset olosuhteet (ks. edellä 79 kohta), kantaja ei voi enää vyöryttää tuotantokustannustensa nousua asiakkailleen (ks. edellä 80 kohta). Näin ollen sen tuotannosta tulee tappiollista, ja sen pitäisi joko jatkaa tuottamattomien ja tehottomien laitostensa toiminnan harjoittamista sisämarkkinoilla tai sulkea ne ja siirtää ne maihin, joilla ei ole Kioton pöytäkirjaan perustuvia päästöjen vähentämisvelvoitteita.
- ¹⁴⁸ Kantaja täsmentää vastauskirjelmässään, että riidanalaisesta direktiivistä aiheutuu kilpailun vääristymistä kolmella tasolla. Vaikka ensinnäkin yhteisön teollisuuteen sovelletaan hiilidioksidipäästöjen vähentämisvelvoitteita, jolloin tuotantokustannukset

nousevat, kolmansissa maissa tuotantokustannukset pysyvät muuttumattomina tai jopa laskevat sellaisten hankkeiden vuoksi, jotka ovat osa Kioton pöytäkirjassa määrättyä ”puhtaan” kehityksen mekanismia (ks. edellä 5 kohta). Toiseksi tuotantokustannusten nousu vaihtelee sisämarkkinoilla kansallisten päästöjen vähentämistavoitteiden ja päästöoikeuksien jakoa koskevien kansallisten politiikkojen välillä vallitsevien erojen vuoksi. Kolmanneksi päästöoikeuksien kaupan järjestelmä koskee pelkästään tiettyjen tuotteiden, kuten teräksen, tuotantoa. Kantaja toteaa, että kaikkia tuotteita olisi kohdeltava samalla tavalla suhteessa tuotettuun hiilidioksidimäärään ja siten, että otetaan huomioon sekä tuotantomenettely että kyseisen tuotteen elinkaari.

149 Kantaja katsoo, että riidanalainen direktiivi ei kannusta laitosten toiminnanharjoittajia vähentämään päästöjään. Yhtäältä siinä ei kannusteta tekniseen innovaatioon, koska siinä säädetään, että uusille laitoksille myönnetään päästöoikeuksia niiden todellisten tarpeiden perusteella, mikä kannustaa tuottajia jatkamaan kannattamattomien laitosten toiminnan harjoittamista. Toisaalta riidanalaisessa direktiivissä ei palkita päästöjen vähennyksiä, kuten Euroopan terästeollisuuden alalla aiemmin toteutettuja huomattavia vähentämissponnisteluja. Päinvastoin tehottoman laitoksen sulkeminen johtaa jaettujen päästöoikeuksien menettämiseen, koska näitä päästöoikeuksia ei ole mahdollista siirtää toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin laitoksiin (ks. edellä 83–85 kohta). Näin ollen raakaraudan tai teräksen tuottajille on vähemmän houkuttelevaa vähentää päästöjään tai siirtää tuotantoaan tehokkaampiin ja siis ympäristöystävällisempiin laitoksiin. Kantajan omaisuudensuojan, taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevan vapauden ja sijoittautumisvapauden vakavan loukkaamisen vuoksi se epäilee myös sitä, että riidanalaisen direktiivin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja ympäristön suojelua koskeva tavoite voitaisiin saavuttaa. Terästeollisuuden alan osalta se väittää, että koska tehottomien laitosten toiminnan harjoittamista jatketaan ja teräksen tuotantoa siirretään kolmansiin maihin, on todennäköistä, että kokonaisuudessaan mitään päästöjen vähennyksiä ei voida saavuttaa.

150 Kantaja toteaa, että näistä toteamuksista, joilla osoitetaan, että sen omaisuudensuojaa, vapautta harjoittaa taloudellista toimintaa ja sijoittautumisvapautta on loukattu, käy ilmi, että riidanalaisilla säännöksillä loukataan myös suhteellisuusperiaatetta. Tämän

periaatteen nojalla yhteisön toimien ja toimenpiteiden laillisuuden edellytyksenä on, että nämä toimet ja toimenpiteet ovat asianmukaisia ja tarpeen tällä säännöstöllä laillisesti tavoiteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EY 5 artiklan kolmannessa kohdassa edellytetään sen mukaan, että yhteisön lainsäädäntötoimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen EY:n perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi kun valittavana on useita asianmukaisia toimia, on valittava näistä vähiten rajoittava, eivätkä asetetut rasitteet saa olla suhteettomia tavoiteltuihin päämääriin nähden. Raakarautaa ja terästä tuottavien laitosten sisällyttäminen riidanalaisen direktiivin liitteeseen I on ollut alusta asti soveltumaton keino riidanalaisen direktiivin päästövähennyksiä ja ympäristönsuojelua koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi, ja riidanalaisissa säännöksissä asetetaan kantajalle raskas ja suhteeton rasite ja vaarannetaan jopa sen olemassaolo (ks. edellä 147–149 kohta).

- 151 Parlamenti ja neuvosto kiistävät, että riidanalaisella direktiivillä vaikutettaisiin suhteettomasti kantajan omaisuudensuojaan ja taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevaan vapauteen. Vaikka katsottaisiinkin, että siitä kantajalle seuraavat velvoitteet muodostavat tätä koskevia rajoituksia, ei voida kuitenkaan katsoa, että niillä puututtaisiin näihin oikeuksiin suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä riidanalaisella direktiivillä ja päästöoikeuksien kaupan järjestelmällä tavoitellun yleisen edun mukaisen tavoitteen eli ympäristönsuojelun valossa.
- 152 Näin ollen ensimmäinen ja toinen kanneperuste on niiden mukaan hylättävä perusteettomina.

2. Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 153 Aluksi on todettava, että vaikka omaisuudensuoja ja taloudellisen toiminnan harjoittamisen vapaus ovat yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, nämä periaatteet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan niitä on tarkasteltava ottaen huomioon niiden

yhteiskunnallinen tehtävä. Näin ollen omaisuudensuojan ja ammatin harjoittamisen vapauden käyttämistä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiaassa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa näihin periaatteisiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. vastaavasti asia C-295/03 P, Alessandrini ym. v. komissio, tuomio 30.6.2005, Kok., s. I-5673, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja edellä 132 kohdassa mainittu asia Chiquita Brands ym. v. komissio, tuomion 220 kohta).

- 154 Erityisesti omistusoikeuden väitetyn loukkaamisen osalta on todettava, että lukuun ottamatta sitä hyvin yleistä väitettä, jonka mukaan kantaja ei riidanalaisten säännösten seurauksena enää kykene harjoittamaan kannattavalla tavalla teräksentuotantolaitostensa toimintaa sisämarkkinoilla, kantaja ei ole täsmentänyt, missä määrin kyseisten säännösten soveltamisella tai saattamisella osaksi kansallista oikeutta loukattaisiin tai tehtäisiin tyhjäksi sen tuotantoprosessiin liittyvään tiettyyn aineelliseen tai aineettomaan omaisuuteen kohdistuva omistusoikeus. Kantaja ei ole myöskään ilmoittanut, mihin sen tuotantolaitoksiin riidanalaisilla säännöksillä olisi erityisesti vaikutusta ja mistä syistä tällainen vaikutus on olemassa, kun otetaan huomioon kunkin laitoksen yksittäinen tilanne niiden sijoittautumisalueella ja sovellettavan kansallisen jakosuunnitelman valossa. Tämän osalta kantaja on tyytynyt toteamaan epämääräisesti, että se ei voinut sulkea tiettyjä tehottomia laitoksiaan, jotta se ei olisi menettänyt sille jaettuja päästöoikeuksia, selostamatta kuitenkaan, missä määrin tämä tehokkuuden ja kannattavuuden puuttuminen ja niistä johtuvat taloudelliset vaikeudet johtuvat erityisesti riidanalaisten säännösten soveltamisesta sellaisenaan. Sen omien toteamusten mukaan nämä vaikeudet olivat olemassa jo kauan ennen vuonna 2001 toteutettua yrityskeskittymää (ks. edellä 30 kohta) ja olivat yksi yrityskeskittymään johtaneista taloudellisista syistä.

- 155 Lisäksi omaisuudensuojan ja taloudellisen toiminnan harjoittamisen vapauden, niitä yhdessä tarkasteltuina, väitetyn loukkaamisen osalta on todettava, että kantaja ei ole

kirjelmissään eikä istunnossa kyennyt selostamaan uskottavasti eikä toimittamaan asiakirjanäyttöä siitä, miten ja missä määrin kantajasta tulisi riidanalaisen direktiivin täytäntöönpanon vuoksi ”päästöoikeuksien netto-ostaja”, mistä aiheutuvia kustannuksia se ei voisi vyöryttää asiakkailleen. Kantaja ei näet ole väittänyt, että sen olisi pitänyt ostaa ensimmäisenä jakokautena, joka päättyi vuonna 2007, lisää päästöoikeuksia siksi, että joltakin sen sisämarkkinoille sijoittautuneelta tuotantolaitokselta olisi mahdollisesti puuttunut päästöoikeuksia. Päinvastoin kantaja on istunnossa myöntänyt vastauksena tämän tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että se on myynyt vuonna 2006 ylimääräisiä päästöoikeuksia päästökauppariikinoilla ja on saanut niistä 101 miljoonaa euroa voittoa, mikä on kirjattu suullisen käsittelyn pöytäkirjaan. Näin ollen vaikuttaa poissuljetulta, että riidanalaisista säännöksistä kokonaisuudessaan aiheutuisi väistämättä negatiivisia taloudellisia seurauksia, joilla loukataan kantajan omaisuudensuojaa ja vapautta harjoittaa taloudellista toimintaa.

156 Lisäksi on todettava, että kantaja ei ole väittänyt vahingonkorvausvaatimuksensa yhteydessä, että tietyille sen sisämarkkinoilla oleville tuotantolaitoksille oli aiheutunut tappiota riidanalaisien säännösten soveltamisen vuoksi, eikä se ole toimittanut täsmällisiä numeromääräisiä tietoja näiden laitosten kannattavuuden kehityksestä siitä lähtien, kun päästöoikeuksien kaupan järjestelmää alettiin soveltaa. Kantaja ei ole myöskään täsmentänyt yhtäältä sitä, miten kukin näistä laitoksista sopeutettiin päästöjen vähentämistavoitteisiin kyseisissä jäsenvaltioissa, joista tietyillä, esimerkiksi Espanjan kuningaskunnalla, on jopa mahdollisuus kasvattaa päästöjään päätöksen 2002/358 mukaisesti, ja rasitteiden jakamista koskevaan sopimukseen, eikä toisaalta sitä, oliko päästöoikeuskiintiö, jonka se saattoi saada näille laitoksille eri kansallisten jakosuunnitelmien perusteella, riittävä. Lopuksi vaikka katsottaisiinkin, että eri kansallisilla jakosuunnitelmissa ja kansallisilla päästöjen vähentämistavoitteilla loukataan kantajan oikeuksia, se ei ole väittänyt eikä näyttänyt toteen, että tämä vahinko johtui riidanalaisista säännöksistä sellaisenaan eikä jäsenvaltioiden EY 249 artiklan kolmannen kohtaan perustuvaa riidanalaisen direktiivin täytäntöönpanoa koskevaa harkintavaltaa käyttäessään antamasta kansallisesta lainsäädännöstä.

157 Kantajan väitteestä, jonka mukaan teräksentuottajien ei ole teknisistä ja taloudellisista syistä mahdollista vähentää entisestään hiilidioksidipäästöjään, riittää kun todetaan,

että riidanalaisen direktiivin liitteessä III oleva peruste 3 velvoittaa jäsenvaltiot jaettavien päästöoikeuksien määriä vahvistaessaan ottamaan huomioon päästöoikeuksien kaupan järjestelmän kattamien toimintojen edellytykset, myös tekniset edellytykset, vähentää päästöjä (ks. vastaavasti julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus edellä 42 kohdassa mainitussa asiassa Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., ratkaisuehdotuksen 57 kohta). Tästä seuraa, että jakaessaan päästöoikeuksia eri teollisuudenaloille ja näillä aloilla toimivien laitosten toiminnanharjoittajille jäsenvaltioiden on otettava huomioon kaikkien näiden alojen ja toimijoiden, mukaan luettuna terästeollisuus ja raakaraudan tai teräksen tuottajat, edellytykset vähentää päästöjä. Lisäksi riidanalaisen direktiivin liitteessä III olevassa perusteessa 7 todetaan, että ”[kansalliseen jako]suunnitelmaan voi sisältyä [päästövähennyksiä koskevia] varhaisia toimia”, joten jäsenvaltioilla on ainakin mahdollisuus ottaa huomioon kyseisten toimijoiden tällä alalla jo toteuttamat päästöjen vähentämisponnistelut. Näin ollen sen, että jäsenvaltio ei ole riidanalaisen direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädännössä ottanut riittävästi huomioon tätä vähentämiskapasiteettia, ei voida katsoa johtuvan riidanalaisista säännöksistä.

158 Näissä olosuhteissa vaikuttaa pois suljetulta, että riidanalaisilla säännöksillä loukattaisiin kantajan omaisuudensuojaa ja ammattitoiminnan harjoittamisen vapautta tai että tästä väitetyistä loukkaamisesta aiheutuisi sille vahinkoa. Näin ollen on todettava, että kantaja ei ole näyttänyt toteen näiden oikeuksien riittävän ilmeistä loukkaamista, sitä, että riidanalaisilla säännöksillä rajoitettaisiin suhteettomasti näitä oikeuksia, eikä sitä, että väitetty loukkaus voisi olla sen kärsimän vahingon syytä.

159 Lisäksi siltä osin kuin kantaja vetoaa suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen itsenäisenä lainvastaisuusväitteenä, edellä 154–158 kohdassa tehdyistä toteamuksista käy jo ilmi, että se ei ole näyttänyt toteen väittämänsä raskasta ja suhteetonta rasitetta. Samoin ilman että on tarpeen tutkia päästöoikeuksien kaupan järjestelmän eri toimintahäiriöitä koskevien väitteiden perusteltavuutta (ks. edellä 149 ja 150 kohta), on hylättävä ilmeisen perusteettomana kantajan ensisijainen väite, jonka mukaan

teräksentuottajien, jotka ovat hiilidioksidin suurimpia teollisia päästäjiä, osallistuminen ei ole soveltuva eikä asianmukaista riidanalaisen direktiivin pääasiallisen tavoitteen edistämiseksi, jona on ympäristön suojelu vähentämällä kasvihuonekaasupäästöjä. Lopuksi on joka tapauksessa todettava, että kantaja ei ole näyttänyt toteen, että päästöoikeuksien kaupan järjestelmä sellaisenaan oli ilmeisen soveltumaton hiilidioksidipäästöjen vähentämistä koskevan päämäärän saavuttamiseksi ja että yhteisön lainsäätäjä oli näin ollen jättänyt selvällä ja vakavalla tavalla ottamatta huomioon laajan harkintavaltansa rajat.

- 160 Näin ollen on hylättävä perusteettomina lainvastaisuusväitteet, jotka koskevat omaisuudensuojan, taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevan vapauden ja suhteellisuusperiaatteen riittävän ilmeistä loukkaamista.

C Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen riittävän ilmeinen loukkaaminen

1. Osapuolten lausumat

- 161 Kantaja väittää, että riidanalaisilla säännöksillä loukataan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.
- 162 Yhtäältä muiden metallien kuin rautametallien ja kemikaalien kilpailevat alat on jätetty riidanalaisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kantajan mukaan ilman mitään objektiivista perustelua, vaikka ne tuottavat vastaavia tai jopa korkeampia hiilidioksidipäästöjä kuin terästeollisuuden ala. Tämän osalta kantaja riitauttaa sen, että kemikaalien alan, johon kuuluu suuri määrä laitoksia, sisällyttämisestä päästöoikeuksien

kaupan järjestelmään aiheutuisi järjestelmän hallinnoinnin huomattava monimutkaisuus. Ylimääräinen hallinnollinen ponnistus ei voi sellaisenaan oikeuttaa vakavaa kilpailun vääristymistä, jollaisesta on kyse esillä olevassa asiassa. Lisäksi alkuperäisen ehdotuksen mukaan ainakin massahyödykkeitä tuottavat suuret kemiantuotantolaitokset, joilla on huomattavat päästöt, olisi pitänyt sisällyttää riidanalaisen direktiivin soveltamisalaan. Muiden metallien kuin rautametallien, kuten alumiinin, alojen pois jättämisen osalta (riidanalaisen direktiivin 15 perustelukappale) parlamentti ja neuvosto eivät ole edes esittäneet mitään perustelua erilaiselle kohtelulle. Lopuksi kantaja toteaa, että näiden kilpailevien alojen osalta ei ole toteutettu mitään muita vaihtoehtoisia toimenpiteitä edellä mainitun kilpailun vääristymisen lieventämiseksi. Toisaalta sillä, että terästeollisuuden alaa ja muita riidanalaisen direktiivin liitteen I kattamia aloja kohdellaan samalla tavalla ilman objektiivista perustelua, loukataan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, koska näiden alojen tilanne on erilainen. Raaka-ainatuotannon tai teräksen tuottajien ”ainutlaatuinen sidottu tilanne” (ks. edellä 76 kohta ja sitä seuraavat kohdat) näet erottaa ne muista aloista ja asettaa ne ainaisen häviäjän asemaan kaikkien päästöoikeuksien kaupan järjestelmään osallistuvien tahojen keskuudessa.

- 163 Kantaja täsmentää vastauskirjelmässään, että muiden metallien kuin rautametallien ja kemikaalien kilpailevat alat ovat rinnastettavissa terästeollisuuden alaan ja että näiden alojen välillä on kilpailua, kuten komissio on vahvistanut yrityskeskittymiä koskevassa käytännössään. Suuret autonvalmistajat korvaavat näet yhä enenevässä määrin teräksen alumiinilla ulkopuolisten osien kuten moottorin, konepellin ja ovien osalta. Alkoholittomien juomien markkinoilla teräksiset tölkit korvataan yhä useammin alumiinitölkeillä ja muovipulloilla. Myöskään pelkästään se seikka, että terästeollisuuden alan hiilidioksidipäästöjen kokonaismäärä ylittää alumiini- ja muoviteollisuuden päästöt, ei yksin riitä erottamaan näitä aloja toisistaan, koska riidanalaisen direktiivin liite I koskee kantajan mukaan myös muita aloja, joiden päästöt ovat kemikaaliteollisuuden päästöjä vähäisempiä, eli lasialaa, keraamisten tuotteiden alaa ja rakennustarvikke- sekä paperi- ja painotuoteteollisuutta. Parlamentti ehdotti juuri näiden alojen toisiinsa rinnastettavuuden vuoksi, että alumiinin tuotanto- ja käsittelylaitokset ja kemianteollisuus sisällytettäisiin riidanalaiseen direktiiviin. Lopuksi se, että riidanalaisella direktiivillä on epäsuorasti vaikutusta alumiiniteollisuuden alaan sähkönhinnan nousun vuoksi, ei riitä erottamaan sitä terästeollisuuden alasta, johon kohdistuu samoja seurauksia.

- 164 Kantajan mukaan tässä asiayhteydessä ei voida vedota riidanalaisen direktiivin 24 artiklaan. Jäsenvaltioilla on tämän säännöksen nojalla pelkästään mahdollisuus mutta ei velvollisuutta sisällyttää yksipuolisesti muita toimintoja ja laitoksia päästöoikeuksien kaupan järjestelmään, ja edellytyksenä on komission hyväksyntä eri kriteerien perusteella. Joka tapauksessa se mahdollisuus, että jäsenvaltiot voivat sisällyttää riidanalaisen direktiivin soveltamisalaan terästeollisuuden kanssa kilpailevat alat, on ollut olemassa vasta vuodesta 2008 lähtien, eikä sillä voida näin ollen korjata ensimmäisen jakokauden aikana tapahtunutta yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista. Lopuksi kantaja toteaa, että tätä eriarvoista kohtelua ei voida perustella objektiivisesti, koska riidanalaiset säännökset eivät ole tarpeellisia eivätkä oikeasuhteisia tavoiteltuun ympäristönsuojelua koskevaan tavoitteeseen nähden.
- 165 Kantaja on istunnossa ja huomautuksissaan niistä johtopäätöksistä, joita on tehtävä yhteisöjen tuomioistuimen annettua tuomion edellä 42 kohdassa mainitussa asiassa Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., toistanut yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskevat väitteensä ja täydentänyt niitä.
- 166 Parlamentti, neuvosto ja komissio vaativat tämän kanneperusteen hylkäämistä, erityisesti koska yhteisöjen tuomioistuin on niiden mukaan lopullisesti ratkaissut asian tämänsuuntaisesti edellä 42 kohdassa mainitussa asiassa Arcelor Atlantique ja Lorraine ym. antamassaan tuomiossa.

2. Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 167 Aluksi on muistutettava, että esillä oleva lainvastaisuusväite, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun riittävän ilmeistä loukkaamista, voidaan jakaa kahteen osaan, jotka koskevat yhtäältä väitettyä toisiinsa rinnastettavien tilanteiden erilaista kohtelua ja toisaalta väitettyä erilaisten tilanteiden samanlaista kohtelua.

168 Ensimmäisen osan osalta on viitattava edellä 42 kohdassa mainitussa asiassa Arcelor Atlantique ja Lorraine ym. annetun tuomion 25 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin, joissa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

”Toisiinsa rinnastettavien tapauksien kohtelu eri tavalla

25 Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen erilaisen kohtelun vuoksi edellyttää, että kyseessä olevat tapaukset ovat toisiinsa rinnastettavissa, kun tarkastellaan näille tapauksille ominaisia seikkoja.

26 Eri tapauksille ominaiset seikat ja siis tapauksien rinnastettavuus on muun muassa määritettävä ja niitä on arvioitava yhteisön sen toimen kohteen ja päämäärän valossa, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön. On myös otettava huomioon sen alan periaatteet ja tavoitteet, johon kyseinen toimi kuuluu (ks. vastaavasti asia 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf, tuomio 27.10.1971, Kok., s. 823, 14 kohta; yhdistetyt asiat 117/76 ja 16/77, Ruckdeschel ym., tuomio 19.10.1977, Kok., s. 1753, Kok. Ep. III, s. 449, 8 kohta; asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok., s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 74 kohta ja yhdistetyt asiat C-364/95 ja C-365/95, T. Port, tuomio 10.3.1998, Kok., s. I-1023, 83 kohta).

27 Käsiteltävänä olevassa asiassa [riidanalaisen] direktiivin pätevyyttä on arvioitava sen osalta, että terästeollisuuden ala sisällytettiin sen soveltamisalaan ja kemian ala ja muiden metallien kuin rautametallien ala jätettiin sen ulkopuolelle; näihin aloihin kuuluvat – – muovi- ja alumiiniala tässä järjestyksessä.

28 [Riidanalaisen] direktiivin – – 1 artiklan mukaan direktiivin kohteena on – – päästökauppajärjestelmän perustaminen. Kuten [kasvihuonekaasujen päästökau-
pasta Euroopan unionissa 8.3.2000 annetun] vihreän kirjan 4.2 ja 4.3 kohdasta

ilmenee, yhteisö on pyrkinyt ottamaan tällä direktiivillä käyttöön tällaisen järjestelmän yritysten tasolla, joten se koskee taloudellista toimintaa.

- 29 [Riidanalaisen] direktiivin johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan tämän direktiivin tavoitteena on tämän järjestelmän käyttöön ottaminen, jotta voidaan myötävaikuttaa siihen, että Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot täyttävät Kioton pöytäkirjan mukaiset sitoumuksensa; pöytäkirjalla pyritään ilmakehän kasviuonekaasupäästöjen vähentämiseen sellaiselle tasolle, että estetään ihmisen toiminnan vaaralliset vaikutukset ilmastojärjestelmään, ja sen perimmäinen tavoite on ympäristönsuojelu.
- 30 Yhteisön ympäristöpolitiikalla, jonka soveltamisalaan pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntötoimi kuuluu ja jonka yksi tärkeimmistä tavoitteista on ympäristönsuojelu, pyritään EY 174 artiklan 2 kohdan mukaan suojelun korkeaan tasoon, ja se perustuu muun muassa ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä ja saastuttajan olisi maksettava (ks. asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998, Kok., s. I-2211, 64 kohta ja yhdistetyt asiat C-14/06 ja C-295/05, parlamentti v. komissio, tuomio 1.4.2008, [Kok., I-1649,] 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

--

- 34 Tästä seuraa, että [riidanalaisen] direktiivin -- kohteen, sen tämän tuomion 29 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden sekä periaatteiden, joihin yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu, kannalta eri kasviuonekaasujen päästölähteet, jotka kuuluvat taloudellisen toiminnan piiriin, ovat periaatteessa toisiinsa rinnastettavissa olevassa tilanteessa, koska kaikki kasviuonekaasupäästöt voivat myötävaikuttaa ilmastojärjestelmälle aiheutuviin vaarallisiin vaikutuksiin ja koska kaikki talouden alat, joilla tällaisia kaasupäästöjä syntyy, voivat myötävaikuttaa päästökauppajärjestelmän toimintaan.

- 35 On lisäksi korostettava yhtäältä, että [riidanalaisen] direktiivin – – johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan, että politiikkoja ja toimenpiteitä olisi toteutettava kaikilla talouden aloilla Euroopan unionissa, jotta saadaan aikaan huomattavia vähennyksiä päästöissä, ja toisaalta, että [riidanalaisen] direktiivin 30 artiklassa säädetään uudelleentarkastelun suorittamisesta muiden alojen sisällyttämiseksi sen soveltamisalaan.
- 36 Tästä seuraa, että kun on kyse asianomaisten alojen tilanteiden toisiinsa rinnastettavuudesta [riidanalaisen] direktiivin – – valossa, näiden alojen välisen mahdollisen kilpailun olemassaolo ei voi olla ratkaiseva peruste – –
- 37 Näiden alojen toisiinsa rinnastettavuuden arvioimiseksi ei myöskään ole olennaista – –, miten suuret CO₂ -päästöt kullakin näistä aloista on, kun otetaan huomioon muun muassa [riidanalaisen] direktiivin – – tavoitteet ja päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toiminta, jotka kuvataan tämän tuomion 31–33 kohdassa.
- 38 Terästeollisuuden, kemian ja muiden metallien kuin rautametallien ala ovat siis toisiinsa rinnastettavissa olevassa tilanteessa ja niitä kohdellaan eri tavalla, kun [riidanalaisen] direktiivin pätevyyttä tutkitaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kannalta.

Toisiinsa rinnastettavien tapauksien erilaisesta kohtelusta aiheutuva haitta

- 39 – – jotta yhteisön lainsäätäjää voitaisiin moittia yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisesta, tämän on pitänyt kohdella toisiinsa rinnastettavia tapauksia eri tavalla, minkä vuoksi tietyille henkilöille aiheutuu haittaa muihin verrattuna (ks. yhdistetyt asiat 17/61 ja 20/61, Klöckner-Werke ja Hoesch v. korkea viranomainen, tuomio 13.7.1962, Kok., s. 615, 652; asia 250/83, Finsider v. komissio,

tuomio 15.1.1985, Kok., s. 131, 8 kohta ja asia C-462/99, Connect Austria, tuomio 22.5.2003, Kok., s. I-5197, 115 kohta).

--

- 42 Se, että tietyt alat – – kuuluvat – – päästöoikeuksien kaupan järjestelmän piiriin, merkitsee asianomaisille toiminnanharjoittajille yhtäältä velvollisuutta siihen, että niillä on lupa kasvihuonekaasupäästöihin, ja toisaalta velvollisuutta palauttaa sellainen määrä päästöoikeuksia, joka vastaa niiden laitosten kokonaispäästöjä tietyn ajanjakson kuluessa, rahamääräisten seuraamusten uhalla. Jos yhden laitoksen päästöt ylittävät asianomaiselle toiminnanharjoittajalle kansallisessa jakosuunnitelmassa myönnettyt päästöoikeudet, tämän on hankittava itselleen lisäpäästöoikeuksia päästöoikeuksien kaupan järjestelmään turvautumalla.
- 43 Vastaavia oikeudellisia velvoitteita, joilla pyritään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, ei sen sijaan ole olemassa yhteisön tasolla sellaisten laitosten toiminnanharjoittajien osalta, joita [riidanalaisen] direktiivin liite I ei kata. Näin ollen taloudellisen toiminnan sisällyttäminen [riidanalaisen] direktiivin – – soveltamisalaan aiheuttaa asianomaisille toiminnanharjoittajille haittaa niihin toiminnanharjoittajiin verrattuna, jotka harjoittavat toimintaa, jota ei ole sisällytetty direktiivin soveltamisalaan.
- 44 Jopa olettaen, että tällaiseen järjestelmään kuuluminen ei välttämättä ja järjestelmällisesti aiheuttaisi taloudellista haittaa, – – haitan olemassaoloa ei voida pelkää tällä perusteella kieltää, koska huomioon otettava haitta yhdenvertaisen kohtelun periaatteen valossa voi myös olla luonteeltaan sellainen, että se vaikuttaa henkilön, jota erilainen kohtelu koskee, oikeudelliseen tilanteeseen.

- 45 Lisäksi – – niiden laitosten, jotka kuuluvat aloihin, joita [riidanalainen] direktiivi – – koskee, toiminnanharjoittajille aiheutuvaa haittaa ei voida kompensoida sellaisin kansallisin toimenpitein, joita ei määritetä yhteisön oikeudessa.

Erilaisen kohtelun perusteleminen

- 46 Yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei kuitenkaan ole loukattu, jos yhtäältä terästeollisuuden alan ja toisaalta kemian alan ja muiden metallien kuin rautametallien alan erilainen kohtelu on perusteltua.
- 47 Erilainen kohtelu on perusteltua, kun se perustuu objektiiviseen ja järkevään perusteeseen eli kun se vastaa asianomaisessa lainsäädännössä hyväksyttävästi tavoiteltua päämäärää ja kun tämä erilainen kohtelu on oikeassa suhteessa asianomaisella kohtelulla tavoiteltuun päämäärään nähden (ks. vastaavasti asia 114/76, Bela-Mühle Bergmann, tuomio 5.7.1977, Kok., s. 1211, 7 kohta; asia 245/81, Edeka Zentrale AG, tuomio 15.7.1982, Kok., s. 2745, 11 ja 13 kohta; asia C-122/95, Saksa v. neuvosto, tuomio 10.3.1998, Kok., s. I-973, 68 ja 71 kohta sekä asia C-535/03, Unitymark ja North Sea Fishermen's Organisation, tuomio 23.3.2006, Kok., s. I-2689, 53, 63, 68 ja 71 kohta).
- 48 Koska kyseessä on yhteisön lainsäädäntötoimi, yhteisön lainsäätäjän on osoitettava sellaisten objektiivisten perusteiden olemassaolo, jotka esitetään perusteluksi, ja esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat seikat, jotta tämä voi tarkistaa kyseisten perusteiden olemassaolon (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 124/76 ja 20/77, Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson ja Providence agricole de la Champagne, tuomio 19.10.1977, Kok., s. 1795, 22 kohta ja em. asia Saksa v. neuvosto, tuomio 10.3.1998, 71 kohta).

--

- 57 Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut yhteisön lainsäätäjälle sen käyttäessä sille myönnettyä toimivaltaa laajan harkintavallan, kun sen toimintaan liittyy poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekeminen ja kun sen on suoritettava monitahoisia arviointeja (ks. asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-403, 80 kohta). Kun lisäksi sitä pyydetään luomaan monitahoinen järjestelmä tai uusimaan sellaista rakenteellisesti, se saa toimia vaihteittain (ks. vastaavasti asia 37/83, Rewe-Zentrale, tuomio 29.2.1984, Kok., s. 1229, 20 kohta; asia C-63/89, Assurances du crédit v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.4.1991, Kok., s. I-1799, 11 kohta ja asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997, Kok., s. I-2405, 43 kohta) ja muun muassa toimia saadun kokemuksen perusteella.
- 58 Jopa silloin, kun yhteisön lainsäätäjällä on tällainen harkintavalta, sen on kuitenkin perustettava valintansa objektiivisiin ja asianomaisen lainsäädännön päämäärän kannalta tarkoituksenmukaisiin perusteisiin (ks. vastaavasti asia 106/81, Kind v. ETY, tuomio 15.9.1982, Kok., s. 2885, 22 ja 23 kohta sekä edellä 23 kohdassa mainittu asia Sermide, tuomion 28 kohta) ja sen on otettava huomioon kaikki tosiseikat sekä kyseessä olevan toimen toteuttamishetkellä käytettävissä olevat tekniset ja tieteelliset tiedot (ks. vastaavasti asia C-284/95, Safety Hi-Tech, tuomio 14.7.1998, Kok., s. I-4301, 51 kohta).
- 59 Harkintavaltaansa käyttäessään yhteisön lainsäätäjän on ympäristönsuojelun päätavoitteen lisäksi otettava täysimääräisesti huomioon esillä olevat intressit (ks. maatalouden alan toimenpiteiden osalta yhdistetyt asiat C-96/03 ja C-97/03, Tempelman ja van Schaijk, tuomio 10.3.2005, Kok., s. I-1895, 48 kohta ja asia C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, tuomio 12.1.2006, Kok., s. I-679, 37 kohta). Erilaisiin mahdollisiin toimenpiteisiin liittyviä velvoitteita tutkittaessa on katsottava, että jos tavoitteet ovat niin tärkeitä, että niillä voidaan perustella jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset tietyille toimijoille (ks. vastaavasti asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990, Kok., s. I-4023, 15–17 kohta ja asia C-86/03, Kreikka v. komissio, tuomio 15.12.2005, Kok.,

s. I-10979, 96 kohta), yhteisön lainsäätäjän harkintavallan käyttö ei saa johtaa muista niin ikään näihin päämääriin soveltuvista toimenpiteistä aiheutuvia tuloksia selvästi vähemmän tarkoituksenmukaisiin tuloksiin.

- 60 Käsiteltävänä olevassa asiassa on kiistatonta yhtäältä, että [riidanalaisella] direktiivillä – – käyttöön otettu päästöoikeuksien kaupan järjestelmä on uusi ja monitahoinen järjestelmä, jonka perustamista ja toimintaa liian monen osallistujan osallistuminen siihen olisi voinut häiritä, ja toisaalta, että [riidanalaisen] direktiivin – – soveltamisalan alkuperäisen rajaamisen saneli tavoite saavuttaa tämän järjestelmän perustamisen edellyttämä osallistujien riittävä määrä.
- 61 Kun otetaan huomioon kyseisen järjestelmän uutuus ja monitahoisuus, [riidanalaisen] direktiivin – – soveltamisalan alkuperäinen rajaaminen ja hyväksytty progressiivinen lähestymistapa, joka perustuu muun muassa sen täytäntöönpanon ensimmäisessä vaiheessa saatuun kokemukseen, jotta tämän järjestelmän käyttöönotto tapahtuisi häiriöttömästi, kuuluivat sen laajan harkintavallan piiriin, joka yhteisön lainsäätäjällä oli.
- 62 Tämän osalta on todettava, että vaikka yhteisön lainsäätäjä saattoi oikeutetusti tukeutua tällaiseen progressiiviseen lähestymistapaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmän käyttöön ottamiseksi, sen on muun muassa [riidanalaisen] direktiivin ja yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteiden valossa tutkittava asetettuja toimenpiteitä muun muassa [riidanalaisen] direktiivin kattamien alojen osalta kohtuullisin väliajoin, mistä säädetäänkin tämän direktiivin 30 artiklassa.
- 63 – – yhteisön lainsäätäjällä oleva harkintavalta progressiivisen lähestymistavan soveltamiseksi ei kuitenkaan voinut yhdenvertaisen kohtelun periaatteen valossa vapauttaa sitä turvautumasta niiden alojen määrittämisessä, joiden se katsoi soveltuvan sisällytettäväksi alusta alkaen [riidanalaisen] direktiivin – – soveltamisalaan, objektiivisiin perusteisiin, jotka perustuivat sen hyväksymishetkellä käytettävissä olleisiin teknisiin ja tieteellisiin tietoihin.

- 64 Ensinnäkin kemian alan osalta [riidanalaisen] direktiivin – – syntyhistoriasta ilmenee, että se kattaa erityisen suuren määrän eli noin 34 000 laitosta paitsi suhteessa niiden aiheuttamiin päästöihin myös suhteessa niiden laitosten määrään, jotka kuuluvat tällä hetkellä [riidanalaisen] direktiivin – – soveltamisalaan; tämä määrä on noin 10 000.
- 65 Tämän alan sisällyttäminen [riidanalaisen] direktiivin – –soveltamisalaan olisi siis vaikeuttanut päästöoikeuksien kaupan järjestelmän hallintaa ja lisännyt sen hallinnollista taakkaa, joten mahdollisuutta tämän järjestelmän toimintahäiriöön sen täytäntöönpanon yhteydessä kyseisen sisällyttämisen vuoksi ei voida sulkea pois. Lisäksi yhteisön lainsäätäjä saattoi katsoa, että koko alan poissulkeminen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän täytäntöönpanon alkuvaiheessa oli tärkeämpää niihin etuihin verrattuna, joita sen sisällyttämisellä oli, [riidanalaisen] direktiivin päämäärän saavuttamiseksi. Tästä seuraa, että yhteisön lainsäätäjä on osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että se on tukeutunut objektiivisiin perusteisiin jättäessään koko kemian alan [riidanalaisen] direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle päästöoikeuksien kaupan järjestelmän ensimmäisessä täytäntöönpanovaiheessa.
- 66 – – argumentilla, jonka mukaan sellaisten kyseisen alan yritysten sisällyttäminen [riidanalaisen] direktiivin – – soveltamisalaan, joiden CO₂-päästöt ylittävät tietyn raja-arvon, ei olisi aiheuttanut ongelmia hallinnollisella tasolla, ei voida asettaa kyseenalaiseksi edeltävää arviointia.
-
- 69 Edellä esitetyn valossa ja kun otetaan huomioon progressiivinen lähestymistapa, johon [riidanalainen] direktiivi – – perustuu, päästöoikeuksien kaupan järjestelmän täytäntöönpanon ensimmäisessä vaiheessa kemian alan erilainen kohtelu terästeollisuuden alaan verrattuna voidaan katsoa perustelluksi.

- 70 Toiseksi muiden metallien kuin rautametallien alan osalta – – [riidanalaisen] direktiivi[n antamishetkellä] tämän alan suorat päästöt olivat 16,2 miljoonaa CO₂-tonnia vuonna 1990, kun taas terästeollisuuden alan päästöt olivat 174,8 miljoonaa tonnia.
- 71 Kun otetaan huomioon yhteisön lainsäätäjän pyrkimys rajoittaa [riidanalaisen] direktiivin – – soveltamisalaa siten, että päästöoikeuksien kaupan järjestelmän hallinnolliseen toteutettavuuteen ei vaikuteta häiritsevästi sen alkuvaiheessa sisällyttämällä siihen liian suurta osallistujien määrää, sen velvollisuutena ei ollut turvautua yhteen ainoaan keinoon, joka muodostuu kunkin talouden alan, jolla aiheutuu CO₂-päästöjä, osalta käyttöön otetusta päästörajusta, tavoitellun päämäärän toteuttamiseksi. Näin ollen [riidanalaisen] direktiivin – – hyväksymisen taustalla vallinneissa olosuhteissa se saattoi tämän järjestelmän käyttöön ottamisen yhteydessä pätevästi rajoittaa direktiivin soveltamisalaa alakohtaista lähestymistapaa soveltamalla ylittämättä sillä olevan harkintavallan rajoja.
- 72 Asianomaisten kahden alan välinen ero suorien päästöjen tasossa on siinä määrin huomattava, että näiden alojen erilaista kohtelua voidaan pitää päästöoikeuksien kaupan järjestelmän täytäntöönpanon ensimmäisessä vaiheessa ja sen progressiivisen lähestymistavan valossa, johon [riidanalainen] direktiivi perustuu, perusteltuna, eikä yhteisön lainsäätäjän velvollisuutena ollut ottaa huomioon eri alojen välillisiä päästöjä.
- 73 On näin ollen todettava, että yhteisön lainsäätäjä ei loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, koska se kohteli toisiinsa rinnastettavia tilanteita eri tavalla, kun se sulki [riidanalaisen] direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kemian alan ja muiden metallien kuin rautametallien alan.”
- 169 Koska yhteisöjen tuomioistuimen edellä viitatus tuomion perusteluissa vastataan kattavasti esillä olevan lainvastaisuusväitteen ensimmäiseen osaan, joka koskee sitä, että eriarvoista kohtelua terästeollisuuden alan ja muiden metallien kuin rautametallien ja kemikaalien alojen välillä ei ole perusteltu, tämä osa on hylättävä perusteettomana.

- 170 Toisesta osasta, joka koskee sitä, että terästeollisuuden alan ja riidanalaisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen muiden alojen samanlaista kohtelua ei ole perusteltu, vaikka terästeollisuuden ala on, toisin kuin muut alat, ”ainutlaatuisen sidotun tilanteensa” vuoksi ”ainainen häviöjä”, riittää kun todetaan, että ympäristönsuojelua kasvihuonekaasupäästöjä vähentämällä koskevan yleisen tavoitteen ja saastuttaja maksaa -periaatteen vuoksi kaikki nämä alat ovat toisiinsa rinnastettavissa olevassa tilanteessa (ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 42 kohdassa mainittu asia Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomion 29–38 kohta). Lisäksi edellä olevista 112–116 kohdasta käy ilmi, että kantaja ei ole näyttänyt toteen, että terästeollisuuden ala oli erityisessä tilanteessa, joka erottaa sen riidanalaisen direktiivin liitteen I kattamista kaikista muista aloista (ks. myös vastaavasti julkisasiamies Poiars Maduron ratkaisuehdotus edellä 157 kohdassa mainitussa asiassa Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., ratkaisuehdotuksen 57 kohta).
- 171 Näin ollen lainvastaisuutta koskeva kanneperuste, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen riittävän ilmeistä loukkaamista, on hylättävä kokonaisuudessaan perusteettomana.

D Sijoittautumisvapauden riittävän ilmeinen loukkaaminen

1. Osapuolten lausumat

- 172 Kantaja väittää, että riidanalaisilla säännöksillä loukataan vakavalla tavalla sen EY 43 artiklan ensimmäiseen kohtaan perustuvaa sijoittautumisvapautta.
- 173 Sijoittautumisvapauden rajoittamisen kieltoa ei sovelleta ainoastaan valtion toimenpiteisiin, vaan se on kantajan mukaan oikeusperiaate, joka velvoittaa myös yhteisöä. EY 39 ja EY 43 artiklassa pyritään toteuttamaan EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa vahvistettu perusperiaate, jonka mukaan EY 2 artiklassa mainittujen tavoitteiden

toteuttamiseksi yhteisön toimintaan sisältyy se, että henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä. Lisäksi myös yhteisön toimielinten on noudatettava kaupan vapautta, joka on yhteismarkkinoiden peruseriaate, josta sijoittautumisvapaus on johdettu. Kantaja toteaa, että EY 43 artiklassa taataan, että yritykset voivat vapaasti valita taloudellisten kriteerien perusteella tuotantopaikkansa yhteismarkkinoilla. Samoin tässä peruseriaatteessa kielletään sellaisten esteiden asettaminen lähtöjäsenvaltiossa, joiden tarkoituksena on estää yritysten siirtäminen toiseen jäsenvaltioon, koska muutoin EY 43 artiklassa taattujen oikeuksien sisältö tehtäisiin tyhjäksi.

- 174 Riidanalaisilla säännöksillä loukataan kantajan mukaan sen oikeutta siirtää yhdessä jäsenvaltiossa sijaitsevan vähemmän kannattavan laitoksensa tuotanto toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan kannattavampaan laitokseen, koska niissä ei taata, että samalla voidaan siirtää suljettavalle ja siirrettävälle tuotantokapasiteetille jaetut päästöoikeudet (ks. edellä 149 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Tämän vuoksi kantajan on ilman objektiivista perustelua jatkettava vähemmän kannattavien tuotantolaitosten toiminnan harjoittamista ainoastaan, jotta se ei menettäisi näitä päästöoikeuksia. Tämä sen sijoittautumisvapautteen kohdistuva rajoitus on suhteeton, kun otetaan huomioon se, että riidanalainen direktiivi ei ole asianmukainen tavoitellun ympäristönsuojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi (ks. edellä 149 kohta), sekä sijoittautumisvapauden käyttämisen olennainen merkitys sisämarkkinoiden toteutumiselle.
- 175 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että esillä oleva kanneperuste on hylättävä.

2. Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 176 Kantaja väittää esillä olevalla kanneperusteellaan pääasiallisesti, että EY 43 artiklan mukaisen sijoittautumisvapauden valossa, luettuna yhdessä EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, yhteisön lainsäätäjällä EY 174 ja EY 175 artiklan nojalla olevaa laajaa harkintavaltaa (ks. edellä 143 kohta) on rajoitettu siten, että se ei laillisesti voinut kieltäytyä itse ratkaisemasta riidanalaisessa direktiivissä, joka annettiin EY

175 artiklan 1 kohdan nojalla, päästöoikeuksien vapaata rajat ylittävää siirtämistä konsernin sisällä koskevaa kysymystä ja varata sen sijaan jäsenvaltioille kyseisen direktiivin täytäntöönpanoa varten laajaa toimintamarginaalia, mikä johtaa siihen, että annetaan erilaisia kansallisia säännöksiä, mistä saattaa aiheutua lainvastaisia esteitä sijoittautumisvapaudelle.

177 Tämän osalta on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen toimielinten on, samoin kuin jäsenvaltioidenkin, kunnioitettava perusvapauksia, kuten sijoittautumisvapautta, joilla pyritään saavuttamaan jokin yhteisön olennaisista tavoitteista, erityisesti EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa vahvistettu sisämarkkinoiden toteuttaminen (ks. vastaavasti asia 37/83, Rewe-Zentrale, tuomio 29.2.1984, Kok., s. 1229, 18 kohta).

178 Tästä yleisestä veloitteesta ei kuitenkaan seuraa, että yhteisön lainsäätäjän olisi säänneltävä kyseistä alaa antamalla yhteisön lainsäädäntöä siten, että erityisesti kun tämä lainsäädäntö on EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitetun direktiivin muodossa, sillä tarjotaan tyhjentävä ja lopullinen ratkaisu tiettyihin sisämarkkinoiden toteuttamista koskeviin ongelmiin tai että sillä yhdenmukaistetaan täysin kansallinen lainsäädäntö tarkoituksena syrjäyttää kaikki ajateltavissa olevat esteet jäsenvaltioiden väliselle kaupalle. Kun yhteisön lainsäätäjää pyydetään luomaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmän kaltainen monitahoinen järjestelmä tai uusimaan sellaista rakenteellisesti, se saa toimia vaiheittain (ks. vastaavasti edellä 42 kohdassa mainittu asia Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomion 57 kohta), ja se voi turvautua kansallisen lainsäädännön asteittaiseen yhdenmukaistamiseen, koska tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen on yleensä vaikeaa, koska se edellyttää, että toimivaltaiset yhteisön toimielimet laativat toisistaan poikkeavien ja monimutkaisten kansallisten säännösten perusteella yhteiset säännöt, jotka ovat perustamissopimuksessa määriteltyjen tavoitteiden mukaisia ja sellaisia, että neuvoston jäsenet ovat valmiita hyväksymään ne määränemmistöllä (ks. vastaavasti edellä 173 kohdassa mainittu asia Rewe-Zentrale, tuomion 20 kohta; asia C-63/89, Assurances du crédit v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.4.1991, Kok., s. I-1799, 11 kohta; asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997, Kok., s. I-2405, 43 kohta; asia C-166/98, Socridis, tuomio 17.6.1999, Kok., s. I-3791, 26 kohta ja asia C-221/05, Sam Mc Cauley Chemists (Blackpool) ja

Sadja, tuomio 13.7.2006, Kok., s. I-6869, 26 kohta). Näin on myös ympäristönsuojelua koskevan, EY 174 ja EY 175 artiklan nojalla annetun yhteisön säännösten osalta.

179 Lisäksi on muistutettava, että yhtäältä EY 249 artiklan kolmannen kohdan direktiivi velvoittaa vain saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää toimivaltaisten kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot, mikä tarkoittaa loogisesti, että tälle valtiolle jätetään tarpeellista harkintavaltaa täytäntöönpanotoimien määrittämiseksi (ks. vastaavasti asia C-275/06, *Promusicae*, tuomio 29.1.2008, Kok., s. I-271, 67 kohta), ja että toisaalta riidanalaisen direktiivin 30 perustelukappaleessa viitataan EY 5 artiklan toisessa kohdassa vahvistettuun toissijaisuusperiaatteeseen. Tuon periaatteen nojalla aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. EY 174 ja EY 176 artiklasta seuraa, että ympäristönsuojelun alalla yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivalta on jaettu. Näin ollen tätä alaa koskevalla yhteisön lainsäädännöllä ei pyritä täydelliseen yhdenmukaistamiseen ja EY 176 artiklassa määrätään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä ja asetetaan tällaisten toimenpiteiden edellytykseksi ainoastaan se, että ne ovat sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa ja että niistä ilmoitetaan komissiolle (ks. vastaavasti asia C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, tuomio 14.4.2005, Kok., s. I-2753, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

180 Näiden periaatteiden mukaisesti riidanalaisessa direktiivissä ei säädetä päästöoikeuksien kaupan järjestelmän perustamisen ja toiminnan taustalla olevien edellytysten täydellisestä yhdenmukaistamisesta. Jollei EY:n perustamissopimuksen määräyksistä muuta johdu, jäsenvaltioilla on laaja harkintavaltaa tämän järjestelmän toteuttamisen osalta, erityisesti kansallisten jakosuunnitelmien ja päästöoikeuksien jakoa koskevien itsenäisten päätösten laatimisessa riidanalaisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ja 11 artiklan 1 kohdan nojalla (edellä 114 kohdassa mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 102–106 kohta). Näin ollen pelkästään se seikka, että yhteisön lainsäätäjällä on jättänyt avoimeksi jonkin riidanalaisen direktiivin ja perusvapauden soveltamisalaan kuuluvan erityisen kysymyksen siten, että on jäsenvaltioiden asiana ratkaista

tämä kysymys niiden käyttäessä harkintavaltaansa, tietenkin yhteensopivasti yhteisön oikeuden ylemmäntasoisten oikeussääntöjen kanssa, ei sellaisenaan oikeuta luonnehtimaan tätä sääntelyn puutetta EY:n perustamissopimuksen määräysten vastaiseksi (ks. vastaavasti julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-377/98, Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.10.2001, Kok., s. I-7084, ratkaisuehdotuksen 87 ja 88 kohta). Näin on erityisesti siksi, että jäsenvaltioiden on EY 10 artiklaan perustuvan lojaalia yhteistyötä koskevan velvoitteensa nojalla varmistettava direktiivien tehokas vaikutus (ks. vastaavasti asia C-40/04, Yonemoto, tuomio 8.9.2005, Kok., s. I-7755, 58 kohta), mikä tarkoittaa myös, että niiden on tulkittava kansallista oikeutta kyseisen direktiivin taustalla olevien tavoitteiden ja periaatteiden valossa (ks. tulkintaa direktiivin valossa koskevasta periaatteesta asia C-321/05, Kofoed, tuomio 5.7.2007, Kok., s. I-5795, 45 kohta).

181 Lisäksi yhteisön lainsäätäjän on direktiiviä antaessaan ja jäsenvaltioiden saattaessaan kyseistä direktiiviä osaksi kansallista oikeutta valvottava, että yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita kunnioitetaan. Näin ollen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeusjärjestyksessä tunnustettujen yleisten periaatteiden – joihin perusoikeudet kuuluvat – suojaamisesta johtuvat vaatimukset sitovat myös jäsenvaltioita silloin, kun ne panevat täytäntöön yhteisön oikeussääntöjä, joten jäsenvaltioiden tulee mahdollisuuksiensa mukaan soveltaa näitä oikeussääntöjä siten, että vaatimuksia pyritään noudattamaan (ks. asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006, Kok., s. I-5769, 105 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. vastaavasti myös asia C-101/01, Lindqvist, tuomio 6.11.2003, Kok., s. I-12971, 84–87 kohta).

182 Tämä tuomioistuin katsoo, että näitä periaatteita sovelletaan analogisesti EY:n perustamissopimuksessa vahvistettuihin perusvapauksiin. Kun riidanalaisessa direktiivissä ja erityisesti sen 9 artiklan 1 kohdassa ja 11 artiklan 1 kohdassa jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa, tämä on pääsääntöisesti riittävän laajaa, jotta ne voivat soveltaa kyseisen direktiivin sääntöjä yhdenmukaisesti EY:n perusoikeuksien ja perustamissopimuksen mukaisten perusvapauksien suojaamisesta johtuvien vaatimusten kanssa.

Koska lisäksi kansalliset tuomioistuimet valvovat riidanalaisen direktiivin täytäntöönpanoa, on niin, että jos näillä tuomioistuimilla on kyseisen direktiivin tulkintaa tai pätevyyttä koskevia vaikeuksia, niiden on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymys EY 234 artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti (ks. vastaavasti edellä 181 kohdassa mainittu asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 104 ja 106 kohta).

183 Näin ollen jäsenvaltioiden viranomaisten ja tuomioistuinten on paitsi tulkittava kansallista oikeuttaan riidanalaisen direktiivin mukaisesti myös varottava tukeutumasta sellaiseen kyseisen direktiivin tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan yhteisön oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien, muiden yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden tai EY:n perustamissopimuksen mukaisten perusvapauksien, kuten sijoittautumisvapauden, kanssa (ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 181 kohdassa mainittu asia Lindqvist, tuomion 87 kohta; asia C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.*, tuomio 26.6.2007, Kok., s. I-5305, 28 kohta ja edellä 179 kohdassa mainittu asia *Promusicae*, tuomion 68 kohta).

184 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella yhteisön lainsäätäjää ei voida moittia siitä, että se ei ole ratkaissut direktiivissä tyhjentävästi ja lopullisesti sijoittautumisvapauden soveltamisalaan kuuluvaa tiettyä kysymystä, kun tässä direktiivissä varataan jäsenvaltioille harkintavaltaa, jonka avulla ne voivat noudattaa täysin EY:n perustamissopimuksen määräyksiä ja yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita.

185 Käsiteltävässä asiassa tämä tuomioistuin katsoo, että on asianmukaista arvioida edellä mainittujen toteamusten valossa, voivatko jäsenvaltiot tulkita riidanalaisista direktiiviä ja panna sen täytäntöön EY 43 artiklassa vahvistettua sijoittautumisvapautta kunnioittaen (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, *Österreichischer Rundfunk ym.*, tuomio 20.5.2003, Kok., s. I-4989, 68 ja 91 kohta ja yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, *Orfanopoulos*, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-5257, 109 ja 110 kohta).

- 186 Kuten kantaja toteaa, riidanalaiseen direktiiviin ei sisälly mitään erityistä säännöstä, jonka nojalla laitosten toiminnanharjoittajien, joihin sovelletaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmää, olisi mahdollista siirtää jonkin laitoksen sulkemisen jälkeen sille jaetut päästöoikeuskiintiöt toiselle, samaan konserniin kuuluvalla ja johonkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle laitokselle.
- 187 Riidanalaisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä sen 3 artiklan a ja g alakohdan kanssa, kuitenkin seuraa, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että päästöoikeuksia voidaan siirtää – – [luonnollisten tai oikeus]henkilöiden välillä yhteisössä”. Lisäksi riidanalaisen direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että jonkin muun jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämät päästöoikeudet tunnustetaan toiminnanharjoittajan [saman artiklan] 3 kohdan mukaisten [käyttämättömien päästöoikeuksien palauttamis]veloitteiden täyttämiseksi”. Tästä seuraa, että yhtäältä riidanalaisen direktiivin viidennessä perustelukappaleessa, jossa mainitaan ”tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien eurooppalaiset markkinat”, mainitun tavoitteen mukaisesti riidanalaisella direktiivillä perustetulla päästöoikeuksien kaupalla on yhteisöllinen ulottuvuus ja toisaalta nämä markkinat perustuvat päästöoikeuksien vapaata rajat ylittävää siirtoa luonnollisten ja oikeushenkilöiden välillä koskevaan periaatteeseen.
- 188 Jos riidanalaisen direktiivin 12 artiklan 2 ja 3 kohdassa, luettuina yhdessä 3 artiklan a alakohdan kanssa, tarkoitettua päästöoikeuksien vapaata rajat ylittävää siirtoa luonnollisten ja oikeushenkilöiden välillä koskevaa mahdollisuutta ei olisi, riidanalaisen direktiivin 1 artiklassa tarkoitettu päästöoikeuksien kaupan järjestelmän kustannustehokkuus ja taloudellisuus häiriytyisivät suuresti. Tästä syystä riidanalaisen direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille yleinen velvollisuus ”varmistaa”, että tämä vapaus toteutetaan merkityksellisessä kansallisessa lainsäädännössä. Käänteisesti on todettava, että riidanalaisessa direktiivissä ei säädetä rajoituksista päästöoikeuksien rajat ylittävälle siirrolle samaan konserniin kuuluvien oikeushenkilöiden välillä riippumatta siitä, onko niiden toimipaikka ja/tai kotipaikka sisämarkkinoilla. Riidanalaisen direktiivin edellä viitattujen säännösten valossa ei voida näin ollen katsoa, että direktiivillä rajoitettaisiin lainvastaisesti EY:n perustamissopimuksen mukaisia perusvapauksia, mukaan luettuna sijoittautumisvapaus, tai että sillä kannustettaisiin jäsenvaltioita olemaan noudattamatta näitä vapauksia.

- 189 Kuten kantaja itse esittää oikeudenkäyntikirjelmissään, sen esiin tuoma ongelma on päinvastoin seurausta jäsenvaltioiden riidanalaisen direktiivin täytäntöön panemiseksi antamasta, osittain toisistaan poikkeavasta lainsäädännöstä, eikä kantaja ole onnistunut yksilöimään tältä osin riidanalaisen direktiivin säännöstä tai säännöksiä. Tämän osalta on muistutettava, että jäsenvaltioilla on niille EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa annetun vapauden rajoissa velvollisuus valita kaikkein tarkoituksenmukaisimmat muodot ja keinot direktiivien tehokkaan vaikutuksen turvaamiseksi (edellä 180 kohdassa mainittu asia Yonemoto, tuomion 58 kohta) ja soveltaa kansallista oikeuttaan yhdenmukaisesti näiden direktiivien ja EY:n perustamissopimuksen mukaisten perusvapauksien, kuten sijoittautumisvapaiden, kanssa (ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 181 kohdassa mainittu asia Lindqvist, tuomion 87 kohta ja edellä 179 kohdassa mainittu asia Promusicae, tuomion 68 kohta).
- 190 Näin ollen ei ole tarpeen lausua siitä, ovatko merkitykselliset kansalliset lainsäädännöt, joista johtuu, että kantaja ei voi vapaasti siirtää päästöoikeuskiintiöitään eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden laitostensa välillä, yhteensopivia EY 43 artiklassa tarkoitettujen sijoittautumisvapauden kanssa, vaan on todettava, että sijoittautumisvapauden tällaisen rajoituksen ei voida katsoa johtuvan riidanalaisesta direktiivistä pelkästään sillä perusteella, että siinä ei kielletä nimenomaisesti tällaista käytäntöä jäsenvaltioissa. Erityisesti on todettava, että yhteisön lainsäätäjän ei voida katsoa olevan vastuussa siitä, että se olisi tämän osalta laiminlyönyt selvästi ja vakavalla tavalla ottaa huomioon EY 174 artiklaan, luettuna yhdessä EY 43 artiklan kanssa, perustuvan harkintavaltansa rajat.
- 191 Näissä olosuhteissa ei ole tarpeen tutkia niiden väitteiden perusteltavuutta, joita osapuolet ovat esittäneet mahdollisuudesta, että kantajan hyväksi voidaan soveltaa kansallisia säännöksiä, joiden mukaan reservissä olevia päästöoikeuksia on oltava maksutta kaikkien uusien osallistujien saatavilla. Vaikka riidanalaisen direktiivin 11 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä liitteessä III olevan perusteen 6 kanssa, edellytetään, että jäsenvaltioiden on otettava huomioon tarve, että päästöoikeuksia on annettava uusien osallistujien saataville, riidanalaisessa direktiivissä itsessään ei ole säädetty tällaisen reservin perustamisesta. Näin ollen yhteisön lainsäätäjän ei myöskään voida katsoa olevan vastuussa siitä, että tällainen mahdollisuus saada hyvitystä jonkin laitoksen sulkemisesta johtuviin päästöoikeuksien menetyksiin on riittämätön.
- 192 Näin ollen lainvastaisuutta koskeva kanneperuste, joka koskee sijoittautumisoikeuden riittävän ilmeistä loukkaamista, on hylättävä perusteettomana.

E *Oikeusvarmuuden periaatteen riittävän ilmeinen loukkaaminen*

1. Osapuolten lausumat

- ¹⁹³ Kantaja väittää, että riidanalaisilla säännöksillä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta. Yhteisön lainsäädännön, mukaan luettuna direktiivit, on oltava varmaa, selkeää ja täsmällistä, ja yksityisten on voitava ennakoida sen soveltaminen, jotta ne voisivat tuntea yksiselitteisesti oikeutensa ja velvollisuutensa ja toimia sen mukaisesti. Näitä vaatimuksia on noudatettava erityisen tiukasti silloin, kun kyseessä on säännöstö, joka on omiaan saamaan aikaan taloudellisia vaikutuksia.
- ¹⁹⁴ Kantajan mukaan riidanalaisilla säännöksillä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta kahdesta syystä. Yhtäältä koska riidanalaisessa direktiivissä säädettyjen päästöoikeuksien hintojen osalta ei ole vahvistettu enimmäismäärää tai valvontamekanismia, kantajan on ”päästöoikeuksien netto-ostajana” siksi, että sen ei ole mahdollista vähentää hiilidioksidipäästöjä, ostettava päästöoikeuksia ”täysin ennalta arvaamattomaan hintaan”, joksi arvioidaan 20–60 euroa päästöoikeutta kohti (ks. edellä 80 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Toisaalta riidanalaisessa direktiivissä ei säädetä säännöstä, jolla taattaisiin suljettavalle laitokselle alun perin myönnettyjen päästöoikeuksien siirto saman konsernin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle laitokselle. On vahvasti jäsenvaltioiden edun mukaista peruuttaa suljettaville laitoksille jaetut päästöoikeudet, koska ne voivat näiden sulkemisten myötä vähentää entisestään hiilidioksidipäästöjään, mikä auttaa niitä saavuttamaan päätökseen 2002/358 perustuvat päästötavoitteensa. Tästä aiheutuvan oikeudellisen epävarmuuden vuoksi kantaja ei voi tehdä pitkän aikavälin toimintasuunnitelmia eikä jatkaa rakenneuudistusstrategiaansa, johon kuuluu tuotannon siirtäminen sen kaikkein tuottavimpiin laitoksiin. Koska tämä rakenneuudistusstrategia oli vuonna 2001 toteutetun yrityskesittymän taustalla oleva syy (ks. edellä 30 kohta), riidanalaisella direktiivillä loukataan myös luottamuksensuojan periaatetta. Kantaja täsmentää vastauskirjelmässään, että sen investointien ja taloudellisten hankkeiden pitkän aikavälin suunnittelusta on tullut mahdotonta erityisesti eri jäsenvaltioiden päästöjen vähentämistä koskevien tavoitteiden ja toimenpiteiden välisten vaihtelujen vuoksi. Hiilidioksidin päästöoikeuksien hintojen huomattava nousu todistaa tämän epävarmuuden. Helmikuun 2005

ja maaliskuun 2006 välisenä aikana hiilidioksidin päästöoikeuksien hinta on näet noussut noin 6 euroa ja on siis yli 26 euroa. Ei ole myöskään ennustettavissa, miten päästöoikeuksien jako kehittyi tulevaisuudessa ja erityisesti toisen jakokauden ja sitä seuraavien jakokausien osalta.

195 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että tämä kanneperuste on hylättävä.

2. Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

196 Kantaja esittää tässä kanneperusteessaan pääasiallisesti, että riidanalaiset säännökset eivät ole riittävän selkeitä ja täsmällisiä, koska niistä aiheutuu sille huomattava taloudellinen rasitus, minkä vuoksi sen ei ole mahdollista suunnitella taloudellisia ratkaisujaan. Se toteaa tämän osalta, että yhteisön lainsäätäjän olisi pitänyt säätää yhtäältä päästöoikeuksien hintoja koskevasta enimmäismäärästä tai valvontamekanismista ja toisaalta erityisestä säännöstä, jolla taataan päästöoikeuksien rajat ylittävä siirto samaan konserniin kuuluvien laitosten välillä.

197 Siltä osin kuin kantaja toistaa toisen osan yhteydessä sijoittautumisvapauden loukkaamista koskevat väitteensä, edellä 176–192 kohdassa esitetyistä huomioista seuraa, että nämä väitteet eivät voi menestyä oikeusvarmuuden periaatteen riittävän ilmeistä loukkaamista koskevan väitteen yhteydessä. Näin ollen esillä olevan kanneperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana.

198 Esillä olevan kanneperusteen ensimmäisen osan osalta on viitattava aluksi oikeuskäytäntöön, jonka mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttää muun muassa, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden seuraukset ovat ennakoitavissa varsinkin silloin, kun niillä voi yksilöiden ja yritysten kannalta olla epäedullisia

seurauksia (ks. vastaavasti asia C-17/03, VEMW ym., tuomio 7.6.2005, Kok., s. I-4983, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 199 Tämän osalta on todettava tämän jälkeen, että riidanalaiseen direktiiviin ei sisälly mitään säännöstä, jossa säädettäisiin niiden taloudellisten seurausten ulottuvuudesta, joita saattaa aiheutua jollekin laitokselle jaettujen päästöoikeuksien riittämättömyydestä ja näiden päästöoikeuksien hinnasta, koska tämä hinta määräytyy yksinomaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmän perustamisen jälkeen syntyneillä markkinoilla; riidanalaisen direktiivin 1 artiklan mukaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmä on perustettu ”kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti”. Kun otetaan huomioon edellä 178–184 kohdassa esitetyt huomiot, yhteisön lainsäätäjällä ei ollut velvollisuutta antaa tätä koskevia erityisiä säännöksiä ja rajoittaa näin jäsenvaltioille riidanalaisen direktiivin täytäntöönpanon osalta kuuluvaa harkintavaltaa.
- 200 Päästöoikeuksien hintojen sääntely yhteisön tasolla olisi päinvastoin omiaan haittaamaan riidanalaisen direktiivin pääasiallista tavoitetta eli kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä tehokkaan päästöoikeuksien kaupan järjestelmän avulla, jossa päästöjen ja niiden vähentämiseksi toteutettujen investointien kustannukset määräytyvät pääosin markkinoilla (riidanalaisen direktiivin viides perustelukappale). Tästä seuraa, että jos päästöoikeuksia on riittämätön määrä, se, kannustetaanko toiminnanharjoittajia vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään, riippuu monitahoisista taloudellisista ratkaisuksista, jotka tehdään yhtäältä päästökauppamarkkinoilla saatavilla olevien päästöoikeuksien hintojen ja toisaalta niistä mahdollisista päästöjen vähentämistoimenpiteistä, joiden tavoitteena voi olla joko alentaa tuotantoa tai investoida energiatehokkaampiin tuotantomenetelmiin, aiheutuvien kustannusten perusteella (riidanalaisen direktiivin 20 perustelukappale; ks. myös edellä 114 kohdassa mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 132 kohta ja sitä seuraavat kohdat).
- 201 Tällaisessa järjestelmässä yhteisön lainsäätäjä ei voi etukäteen säädellä päästöistä aiheutuvien kustannusten ja näin ollen päästöoikeuksien hintojen nousua, joka riippuu useista taloudellisista tekijöistä, ilman että vaarana olisi heikentää järjestelmän toiminnan perustana olevia taloudellisia kannustimia tai jopa kokonaan poistaa ne

ja haitata näin päästöoikeuksien kaupan järjestelmän tehokkuutta. Lisäksi tällaisen järjestelmän perustaminen ja sen taloudellisten lähtökohtien vahvistaminen Kioton pöytäkirjasta seuraavien veloitteiden noudattamiseksi kuuluu yhteisön lainsäätäjällä EY 174 artiklan nojalla olevan laajan harkintavallan piiriin (ks. edellä 143 kohta) ja on sellaisenaan legitiimi ja asianmukainen valinta, jonka perusteltavuutta sellaisenaan kantaja ei ole riitauttanut.

202 Lisäksi yhteisön lainsäätäjä on tämän legitiimin valinnan perusteella asettanut päästöoikeuksien kaupan järjestelmän lähtökohdaksi sen, että riidanalaisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ja 11 artiklan 1 kohdan nojalla on jäsenvaltioiden tehtävänä päättää kansallisten jakosuunnitelmien perusteella ja niille tämän osalta varattua harkintavaltaa käyttäen jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja niiden jakamisesta kullekin niiden alueelle sijoittautuneelle laitokselle (ks. vastaavasti edellä 114 kohdassa mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 102–106 kohta). Lisäksi komissio valvoo tätä päätöstä etukäteen vain rajoitetusti riidanalaisen direktiivin 9 artiklan 3 kohdan nojalla, erityisesti sen liitteessä III mainittujen perusteiden valossa (asia T-387/04, EnBW Energie Baden-Württemberg v. komissio, määräys 30.4.2007, Kok., s. II-1195, 104 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Näin ollen jäsenvaltioiden päästöjen vähennystä koskevien tavoitteiden ja toimenpiteiden väliset vaihtelut, jotka ovat seurausta niille Kioton pöytäkirjan perusteella kuuluvista velvoitteista, sellaisina kuin ne käyvät ilmi päätöksessä 2002/358 mainitusta rasitteiden jakamista koskevasta sopimuksesta, ja näin ollen epävarmuus eri teollisuudenaloille ja toiminnanharjoittajille eri kansallisten jakosuunnitelmien perusteella jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja kullekin erikseen jaettavista määristä eivät johdu riidanalaisista säännöksistä sellaisinaan.

203 Lopuksi on todettava, että kantaja ei ole riitauttanut erityisellä tavalla muiden riidanalaisien säännösten selkeyttä ja täsmällisyyttä voidakseen näyttää toteen, että se ei voinut tuntea yksiselitteisesti tästä johtuvia oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Riidanalaisen direktiivin 4 artiklassa säädetty velvollisuus hankkia päästölupa, sen 6 artiklan 2 kohdan e alakohdassa, luettuna yhdessä sen 12 artiklan 3 kohdan kanssa, tarkoitettu palauttamisvelvollisuus sekä kyseisen direktiivin 16 artiklan 2–4 kohdassa säädetty

seuraamukset ovat riittävän selviä ja täsmällisiä oikeussääntöjä, joiden vaikutukset ovat ennakoitavissa ja joiden tosiasiallinen laajuus riippuu vain maksutta toiminnanharjoittajien käyttöön asetettujen päästöoikeuksien määrästä tai päästökaupparmarkkinoilla saatavilla olevien päästöoikeuksien hinnasta. Viimeksi mainitun seikan osalta on muistutettava, että päästökaupparmarkkinoiden ennustettavuuden puuttuminen kuuluu olennaisesti ja erottamattomasti päästöoikeuksien kaupan järjestelmälle ominaiseen taloudelliseen mekanismiin, johon sovelletaan klassisia tarjontaa ja kysyntää koskevia sääntöjä, jotka ovat ominaisia vapaille ja kilpailuille avoimille markkinoille, niiden periaatteiden mukaisesti, jotka on vahvistettu riidanalaisen direktiivin 1 artiklassa, luettuna yhdessä direktiivin seitsemännen perustelukappaleen kanssa, sekä EY 2 artiklassa ja EY 3 artiklan 1 kohdan c ja g alakohdassa. Tämän seikan ei näin ollen voida katsoa olevan oikeusvarmuuden periaatteen vastainen, sillä muutoin asetettaisiin kyseenalaiseksi päästöoikeuksien kaupan koko taloudellinen perusta, sellaisena kuin se on vahvistettu direktiivissä yhdenmukaisesti EY:n perustamissopimuksen määräysten kanssa.

204 Näissä olosuhteissa sitä, että riidanalaiseen direktiiviin ei sisälly erityistä sääntöä, jossa säädetään päästöoikeuksien hintoja koskevasta enimmäismäärästä tai niiden valvontamekanismista, ei voida luokitella yhteisön lainsäätäjän harkintavallan rajojen vakavaksi ja selväksi rikkomiseksi.

205 Näin ollen tämä kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

206 Kaikista edellä esitetyistä toteamuksista seuraa, että kantaja ei ole näyttänyt toteen, että yhteisön lainsäätaja olisi antaessaan riidanalaisen direktiivin toiminut lainvastaisesti tai rikkonut riittävän ilmeisellä tavalla oikeussääntöä, jonka tarkoituksena on antaa kantajalle oikeuksia. Tästä seuraa, että vahingonkorvausvaatimus on hylättävä ilman, että on tarpeen lausua muista yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun aikaansaavista edellytyksistä tai neuvoston esittämästä tutkimatta jättämisestä koskevasta väitteestä, joka koskee vastauskirjelmän tiettyjä liitteitä.

Oikeudenkäyntikulut

- 207 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut parlamentin ja neuvoston vaatimusten mukaisesti.
- 208 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Komissio, joka on osallistunut oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen parlamentin ja neuvoston vaatimuksia, vastaa siis omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kanne hylätään.**

- 2) **Arcelor SA vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut.**

3) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Julistettiin Luxemburgissa 2 päivänä maaliskuuta 2010.

Allekirjoitukset

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt	II - 222
I EY:n perustamissopimuksen määräykset	II - 222
II Riidanalainen direktiivi	II - 224
Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet	II - 234
Oikeudellinen arviointi	II - 237
I Kumoamisvaatimuksen tutkittavaksi ottaminen	II - 237
A Osapuolten lausumat	II - 237
1. Parlamentin, neuvoston ja komission väitteet	II - 237
2. Kantajan väitteet	II - 245
B Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta	II - 256
II Vahingonkorvausvaatimuksen tutkittavaksi ottaminen	II - 269
A Osapuolten lausumat	II - 269
B Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta	II - 271
III Vahingonkorvausvaatimuksen perusteltavuus	II - 274
A Edellytykset, joiden nojalla yhteisölle syntyy sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu	II - 274
B Omaisuuksensuojan, taloudellisen toiminnan harjoittamisen vapauden ja suhteellisuusperiaatteen riittävän ilmeinen loukkaaminen	II - 277
1. Osapuolten lausumat	II - 277
2. Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta	II - 279
C Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen riittävän ilmeinen loukkaaminen	II - 283
1. Osapuolten lausumat	II - 283

2.	Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta	II - 285
D	Sijoittautumisvapauden riittävän ilmeinen loukkaaminen	II - 295
1.	Osapuolten lausumat	II - 295
2.	Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta	II - 296
E	Oikeusvarmuuden periaatteen riittävän ilmeinen loukkaaminen	II - 303
1.	Osapuolten lausumat	II - 303
2.	Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta	II - 304
	Oikeudenkäyntikulut	II - 308