

Asia T-263/07

Viron tasavalta vastaan Euroopan yhteisöjen komissio

Ympäristö – Direktiivi 2003/87/EY – Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä – Viron päästöoikeuksia koskeva kansallinen jakosuunnitelma kautta 2008–2012 varten – Jäsenvaltioiden ja komission toimivalta – Yhdenvertainen kohtelu – Direktiivin 2003/87/EY 9 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 11 artiklan 2 kohta

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio (seitsemäs jaosto)
23.9.2009 II - 3468

Tuomion tiivistelmä

1. *Kumoamiskanne – Kohde – Osittainen kumoaminen*
(EY 230 artikla)
2. *Yhteisön oikeus – Periaatteet – Toissijaisuusperiaate*
(EY 5 artiklan toinen kohta, EY 174–EY 176, EY 211 ja EY 226 artikla sekä EY 249 artiklan kolmas kohta)
3. *Ympäristö – Ilman pilaantuminen – Direktiivi 2003/87*
(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87 viides perustelukappale, 1 artikla, 9 artiklan 1 ja 3 kohta, 10 artikla, 11 artiklan 2 kohta ja liite III)

4. *Ympäristö – Ilman pilaantuminen – Direktiivi 2003/87*
(*Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 ja 3 kohta, 11 artiklan 2 kohta ja liite III*)
5. *Ympäristö – Ilman pilaantuminen – Direktiivi 2003/87*
(*Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87; komission päätöksen 2006/780 3 artiklan 1 ja 2 kohta*)

1. Yhteisön toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain, jos ne osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa toimen muista osista. Tämä erotettavuutta koskeva vaatimus ei täyty, jos toimen osittaisesta kumoamisesta olisi seurauksena sen pääsisällön muuttuminen.

EY 226 artiklan nojalla valvontavaltaa näyttää oikeudellisesti riittävällä tavalla, että jäsenvaltion tätä tarkoitusta varten toteuttamat toimenpiteet ovat yhteisön oikeuden vastaisia.

(ks. 28 kohta)

2. Kun ympäristön alaa koskevan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä kyseisessä direktiivissä ei säädetä tiettyä muotoa eikä keinoja tietyn tuloksen saavuttamiseksi, jäsenvaltiolla on pääsääntöisesti täysi vapaus valita asianmukaiset muodot ja keinot kyseisen tuloksen saavuttamiseksi. Jos ei ole annettu yhteisön säännöstä, jossa vahvistetaan selkeästi ja täsmällisesti muoto ja keinot, joita jäsenvaltion on käytettävä, komission tehtävänä on sen harjoittaessa erityisesti EY 211 ja

Näiden periaatteiden tinkimätön noudattaminen on ensiarvoista, jotta voidaan varmistaa, että noudatetaan EY 5 artiklan toisessa kohdassa vahvistettua toissijaisuusperiaatetta, joka velvoittaa yhteisön toimielimiä niiden antaessa säädöksiä. Tämän periaatteen mukaan aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. Näin ollen ympäristön kaltaisella alalla, johon sovelletaan EY 174–EY 176 artiklaa ja jolla yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivalta on

jaettu, todistustaakka kuuluu yhteisölle eli komissiolle, jonka asiana on näyttää toteen, missä määrin jäsenvaltion toimivaltaa ja siis myös sen liikkumavaraa on rajoitettu.

(ks. 51 ja 52 kohta)

3. Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja direktiivin 96/61 muuttamisesta annetun direktiivin 2003/87 9 artiklan 1 ja 3 kohdasta ja saman direktiivin 11 artiklan 2 kohdasta johtuu, että jäsenvaltiolla on yksinomainen toimivalta sekä laatia kansallinen jakosuunnitelma, jolla se aikoo saavuttaa direktiivissä määritellyt kasvihuonekaasujen päästöjä koskevat tavoitteet ja josta se ilmoittaa komissiolle, että tehdä lopulliset päätökset, joissa vahvistetaan sen jakamien päästöoikeuksien kokonaismäärä kutakin viisivuotiskautta varten ja tämän määrän jako talouden toimijoiden kesken. Jäsenvaltiolla on näitä toimivaltuuksia käyttäessään siten tietty harkintavalta valitessaan parhaiten soveltuviksi katsomansa toimenpiteet kyseisessä direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamiseksi kansallisten energiamarkkinoiden erityisessä asiayhteydessä.

Sen sijaan komissiolla on direktiivin 2003/87 9 artiklan 3 kohdan mukainen toimivalta valvoa kansallista jakosuunnitelmaa. Komissiolla on siten valta tutkia, onko jäsenvaltion ilmoittama kansallinen jakosuunnitelma kyseisen direktiivin liitteessä III olevien perusteiden ja sen 10 artiklan säännösten mukainen, ja valta hylätä perustellulla päätöksellä tämä suunnitelma siksi, ettei se ole kyseisten perus-

teiden ja säännösten mukainen. Kyseisen 9 artiklan 3 kohdasta ilmenee myös, että jos kansallinen jakosuunnitelma hylätään, jäsenvaltio voi tehdä direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaisen päätöksen vain, jos komissio on hyväksynyt muutokset, jotka jäsenvaltio on hylkäämisen jälkeen ehdottanut suunnitelmaan.

Komissiolla on kansallisen jakosuunnitelman valvontavaltaa käyttäessään harkintavaltaa, koska tämä valvonta edellyttää komission tekevän omia monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arvioitaan ottaen huomioon yleistavoitteen, joka on kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen kustannustehokkaalla ja taloudellisella päästökauppajärjestelmällä. Tästä seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimilla on laillisuusvalvontaa harjoittaessaan täysi valta valvoa, että komissio on soveltanut asianmukaisesti asiaa koskevia oikeussääntöjä. Sitä vastoin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voi asettua komission sijaan siltä osin kuin komission on tehtävä tässä asiayhteydessä monitahoisia taloudellisia ja ekologisia arvioita. Tämän osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on rajoitettava tutkimaan, onko tätä toimenpidettä toteutettaessa tehty ilmeinen virhe, onko harkintavaltaa käytetty väärin, onko toimivaltainen viranomaisella selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat ja onko menettelyllisiä takeita, joilla on tässä asiayhteydessä aivan olennainen merkitys, noudatettu täysimääräisesti.

Komissiolla on oikeus valita yhteinen vertailukohta arvioidessaan kysymystä siitä, ovatko eri jäsenvaltioiden kansalliset

jakosuunnitelmat yhteensopivia direktiivin liitteessä III olevien perusteiden kanssa. Se voi muun muassa laatia oman taloudellisen ja ekologisen mallinsa ja käyttää sitä, ja sillä on tältä osin harkintavaltaa siten, että tietyn yhteisen viitekohdan käyttäminen kansallisen suunnitelman hylkäämisestä tehdyssä päätöksessä voidaan riitauttaa vain sillä perusteella, että sitä rasittaa ilmeinen arvointivirhe.

sillä sen on muuten mahdollista tehdä päätöstä kyseisen 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Sellainen hylkäävä päätös poistaa kyseisen 11 artiklan 2 kohdalta sen tehokkaan vaikutuksen, koska tässä säännöksessä edellytetään, että on jäsenvaltion eikä komission asia päättää niiden päästöoikeuksien kokonaismäärästä, jotka jäsenvaltio aikoo jakaa.

(ks. 53–55, 60 ja 63–65 kohta)

Määrittäessään tietynsuuruisen päästöoikeusmäärän, jonka ylittämistä pidetään kaikissa tapauksissa yhteensopimattomana direktiivissä 2003/87 vahvistettujen perusteiden kanssa, ja hylätessään jäsenvaltion kansallisen suunnitelman siksi, että siinä esitetty päästöoikeuksien kokonaismäärä ylittää kyseisen rajan, komissio on sen sijaan ylittänyt sille kyseisen direktiivin 9 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 11 artiklan 2 kohdan mukaan kuuluvan valvontavallan rajat. Määrätessään kansallisen jakosuunnitelman hylkäämisestä tehdyn päätöksen päätösoasassa oman taloudellisen mallinsa ja itse valitsemiensa tietojen perusteella lasketun erityisen rajan päästöoikeuksien kokonaismäärälle, jonka vahvistamiseen jäsenvaltiolla on oikeus, komissio nimitäin käytännössä asettuu kyseisen kokonaismäärän vahvistamisessa jäsenvaltion sijaan. Sellainen määräys on omiaan pakottamaan jäsenvaltion muuttamaan kansallista jakosuunnitelmaansa, jotta päästöoikeuksien kokonaismäärä vastaisi täsmälleen sitä rajaa, jonka komissio on ilmoittanut hylkäävässä päätöksessä. Sellaisessa tapauksessa jäsenvaltion on vahvistettava kokonaismäärä komission ilmoittaman rajan suuruiseksi tai sitä pienemmäksi,

4. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen vetoamalla ei voida muuttaa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja direktiivin 96/61 muuttamisesta annetussa direktiivissä 2003/87 säädettyä komission ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa, jonka mukaan jäsenvaltioilla on toimivalta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia koskevan kansallisen jakosuunnitelman laatimisessa ja lopullisen päätöksen tekemisessä jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä.

Tutkittaessa jäsenvaltion nostamaa kannetta kansallista jakosuunnitelmaa koskevasta komission päätöksestä on sen vuoksi hylättävä komission väite, jonka mukaan komission päätöksen perusteeksi valitsemien tietojen ja mallin käyttö oli

perusteltua siksi, että jokaista kansallista jakosuunnitelmaa oli yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamiseksi arvioitava viittaamalla samoihin lukuihin ja analyysiparametreihin.

(ks. 87 ja 88 kohta)

5. Yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettuihin hallinnollisissa menettelyissä noudatettaviin takeisiin sisältyy muun muassa hyvän hallinnon periaate, johon liittyy toimivaltaisen toimielimen velvoite tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki sen käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat.

Koska ei ole esitetty täsmällisiä selityksiä puutteista, joita kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisessa jakosuunnitel-

massa, jonka jäsenvaltio on kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja direktiivin 96/61 muuttamisesta annetun direktiivin 2003/87 mukaisesti hyväksynyt, väitettiin olevan, tai virheistä, joita kyseisen jäsenvaltion väitettiin tehneen tässä suunnitelmassa, komissio ei ole osoittanut, että kyseiseen jakosuunnitelmaan sisältyvät laskelmat olisivat olleet virheellisiä. Koska komissio ei siten ole tutkinut asianmukaisesti kyseisen jäsenvaltion esittämää kansallista jakosuunnitelmaa ja erityisesti sen liitteitä 1 ja 3 arvioidessaan kysymystä siitä, oliko ehdotettuun päästöoikeuksien kokonaismäärään sisällytetty kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten kaksinkertaisen laskennan välttämisestä direktiivin 2003/87 mukaisessa yhteisön päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä Kioton pöytäkirjan mukaisten hanketoimintojen yhteydessä tehdyn komission päätöksen 2006/780 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyt reservit, komissio on loukannut hyvän hallinnon periaatetta.

(ks. 99, 111 ja 112 kohta)