



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

26 päivänä lokakuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä Euroopan unionissa — Direktiivi 2003/87/EY — 10 a artikla — Menetelmä, joka koskee päästöoikeuksien jakamista maksutta — Yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen laskeminen — Päätös 2013/448/EU — 4 artikla — Liite II — Pätevyys — Yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen soveltaminen laitoksiin toimialoilla, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille — Tuotteen vertailuarvon määrittäminen kuumalle metallille — Päätös 2011/278/EU — 10 artiklan 9 kohta — Liite I — Pätevyys

Asiassa C-506/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka korkein hallinto-oikeus (Suomi) on esittänyt 7.11.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 12.11.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Yara Suomi Oy,

Borealis Polymers Oy,

Neste Oil Oyj ja

SSAB Europe Oy

vastaan

työ- ja elinkeinoministeriö,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), joka hoitaa jaoston puheenjohtajan tehtäviä, A. Arabadjiev ja S. Rodin,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Yara Suomi Oy ja SSAB Europe Oy, edustajinaan K. Marttinen ja T. Ukkonen, asianajajat,

— Suomen hallitus, asiamiehenään J. Heliskoski,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja K. Petersen,
 - Espanjan hallitus, asiamiehinään A. Gavela Llopis ja L. Banciella Rodríguez-Miñón,
 - Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Schillemans ja M. Bulterman,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään K. Mifsud-Bonnici, I. Koskinen ja E. White,
- päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,
- on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhtäältä päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annetun komission päätöksen 2011/278/EU (EUVL 2011, L 130, s. 1) 10 artiklan 9 kohdan ensimmäisen alakohdan, 15 artiklan 3 kohdan ja liitteen I pätevyyttä ja toisaalta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 3 kohdan mukaisista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta siirtymäaikana 5.9.2013 annetun komission päätöksen 2013/448/EU (EUVL 2013, L 240, s. 27) 4 artiklan ja liitteen II pätevyyttä.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty riita-asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä neljä kasvihuonekaasuja tuottavien laitosten toiminnanharjoittajaa eli Yara Suomi Oy, Borealis Polymers Oy, Neste Oil Oyj ja SSAB Europe Oy ja toisaalta työ- ja elinkeinoministeriö ja jossa on kyse viimeksi mainitun maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrästä päästökaupunkaudelle 2013–2020 8.1.2014 tekemän päätöksen lainmukaisuudesta 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 2003, L 275, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY (EUVL 2009, L 140, s. 63; jäljempänä direktiivi 2003/87), 10 a artiklan 5 kohdassa vahvistetun yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen (jäljempänä korjauskerroin) soveltamisen johdosta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 2003/87

- 3 Direktiivin 2003/87 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- a) ’päästöoikeudella’ ainoastaan tämän direktiivin vaatimusten täyttämiseksi määritettyä ja tämän direktiivin säännösten mukaisesti siirrettävissä olevaa oikeutta päästää ympäristöön yhtä hiilidioksiditonnia vastaava määrä tietynä ajanjaksona;

--

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

--

- t) 'poltolla' polttoaineiden hapetusta riippumatta tavasta, jolla tällä prosessilla tuotettua lämpöä, sähköä tai mekaanista energiaa käytetään, ja muuta tähän välittömästi liittyvää toimintaa, mukaan luettuna savukaasun puhdistus;
 - u) 'sähköntuottajalla' laitosta, joka on tuottanut 1 päivänä tammikuuta 2005 tai sen jälkeen sähköä myytäväksi kolmansille osapuolille ja jossa ei suoriteta muuta liitteessä I lueteltua toimintaa kuin polttoaineiden polttoa."
- 4 Direktiivin 2003/87 10 a artiklassa, jonka otsikko on "Yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevat yhteisön laajuiset siirtymäsäännökset", säädetään seuraavaa:

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

Nämä toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa tämän direktiivin muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä, hyväksytään 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.

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

Kullakin toimialalla ja toimialan osalla vertailuarvot lasketaan periaatteessa tuotteille eikä tuotantopanoksille, jotta kasvihuonekaasupäästöjen vähennykset ja energiatehokkuudesta saatavat säästöt kunkin tuotantoprosessin aikana kyseisellä toimialalla tai toimialan osalla ovat mahdollisimman suuret.

Määritellessään periaatteita yksittäisiä toimialoja ja toimialojen osia koskevien ennakoita asetettujen vertailuarvojen asettamista varten komissio kuulee asianomaisia sidosryhmiä, mukaan lukien kyseisten toimialojen ja toimialojen osien edustajat.

--

2. Määriteltäessä vertailuarvojen ennakoita asettamista koskevia periaatteita yksittäisillä toimialoilla tai toimialojen osilla lähtökohtana on käytettävä tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräistä tehokkuutta tietyllä toimialalla tai toimialan osalla yhteisössä vuosina 2007–2008. Komissio kuulee asianomaisia sidosryhmiä, mukaan lukien kyseisten toimialojen ja toimialojen osien edustajat.

Jäljempänä olevien 14 ja 15 artiklan mukaisesti annettavissa asetuksissa säädetään tuotantoon sidoksissa olevien kasvihuonekaasupäästöjen seuranta, raportointia ja todentamista koskevat säännöt ennakoita asetettavien vertailuarvojen määrittämiseksi.

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

4. Kaukolämpöä ja direktiivissä 2004/8/EY määritellyllä tehokkaalla yhteistuotannolla taloudellisesti perusteltavissa olevaan kysyntään vastaamiseksi tapahtuvaa lämmön tai jäähdytyksen tuotantoa varten jaetaan päästöoikeuksia maksutta. Näille laitoksille tällaisen lämmöntuotannon osalta jaettavaa kokonaismäärää tarkistetaan vuoden 2013 jälkeen vuosittain 9 artiklassa tarkoitettulla lineaarisella määrällä.

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

- a) koko yhteisön vuotuinen kokonaismäärä, sellaisena kuin se määritellään 9 artiklan nojalla, kerrottuna niiden laitosten päästöjen osuudella, jotka eivät kuulu 3 kohdan soveltamisalaan, niistä laitoksista peräisin olevien keskimääräisestä kaudella 2005–2007 todennettujen päästöjen kokonaismäärästä, joita yhteisön järjestelmä koskee kautena 2008–2012, ja
- b) niiden laitosten vuotuisten keskimääräisten todennettujen päästöjen kokonaismäärä kautena 2005–2007, jotka ovat kuuluneet yhteisön järjestelmään vasta vuodesta 2013 ja jotka eivät kuulu 3 kohdan soveltamisalaan, tarkistettuna 9 artiklassa tarkoitettulla lineaarisella vähennyksellä.

Tarvittaessa on sovellettava yhtenäistä monialaista korjauskerrointa.

--

11. Jollei 10 b artiklasta muuta johdu, tämän artiklan 4–7 kohdan mukaisesti maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä vuonna 2013 on 80 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden mukaisesti määritellystä määrästä. Sen jälkeen maksutta jaettavaa määrää vähennetään vuosittain samansuuruisilla määrillä siten, että maksutta jaetaan 30 prosenttia vuonna 2020, jotta maksutta jakaminen pystytään lopettamaan kokonaan vuoteen 2027 mennessä.

12. Jollei 10 b artiklasta muuta johdu, sellaisilla toimialoilla tai toimialojen osilla toimiville laitoksille, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuotoriskille, jaetaan vuonna 2013 ja jokaisena sitä seuraavana vuonna vuoteen 2020 asti 1 kohdan mukaisesti maksutta päästöoikeuksia 100 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden mukaisesti määritellystä määrästä.

--”

Päätös 2011/278

- 5 Päätöksen 2011/278 kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Vertailuarvojen määrittämiseksi komissio on käyttänyt lähtökohtana sellaisten tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten laskennallista keskimääräistä tehokkuutta kasvihuonekaasujen suhteen vuosina 2007–2008, joista tietoja on kerätty. Lisäksi komissio on tutkinut direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 1 kohdan mukaisesti kaikkien sellaisten toimialojen osalta, joiden tuotteen vertailuarvo esitetään liitteessä I, sellaisten lisätietojen pohjalta, joita se on saanut monista lähteistä ja asiaa koskevasta tutkimuksesta, jossa tarkastellaan tehokkaimpia tekniikoita ja vähennyspotentiaalia EU:ssa ja kansainvälisesti, sitä, otetaanko näissä lähtökohdissa riittävän hyvin huomioon tehokkaimmat tekniikat, korvaavat ratkaisut, vaihtoehtoiset tuotantomenetelmät, tehokas yhteistuotanto, jätekaasujen energian tehokas talteenotto, biomassan käyttö sekä hiilidioksidin

talteenotto ja varastointi, jos tällaisia laitoksia on käytettävissä. Vertailuarvoja määritettäessä käytetyt tiedot on kerätty monista eri lähteistä, jotta ne kattaisivat mahdollisimman suuren määrän laitoksia, jotka tuottivat vuosina 2007–2008 vertailuarvon piiriin kuuluvaa tuotetta. Ensinnäkin kukin eurooppalainen toimialajärjestö on kerännyt tiedot päästökauppajärjestelmään kuuluvien, vertailuarvon piiriin kuuluvia tuotteita tuottavien laitosten tehokkuudesta kasvihuonekaasujen suhteen tai tiedot on kerätty niiden puolesta tarkkaan määriteltyjen sääntöjen, niin sanottujen toimialakohtaisten ohjekirjojen, pohjalta. Komissio on laatinut näiden ohjekirjojen viiteaineistoksi ohjeita EU:n päästökauppajärjestelmän lähtökohtatietojen laatu- ja todentamiskriteereistä. Toiseksi Euroopan komission konsultit ovat täydentäneet eurooppalaisten toimialajärjestöjen tiedonkeruuta keräämällä komission puolesta tietoa laitoksista, joita teollisuuden tiedot eivät kata, ja lisäksi jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat toimittaneet tietoja ja analyyssejä.”

6 Päätöksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Ellei saatavilla ole ollut tietoja tai vertailumenetelmän mukaisesti kerättyjä tietoja, vertailuarvot on määritetty käyttämällä nykyisiä päästöjä ja nykyistä kulutusta sekä tehokkaimpia tekniikoita koskevia tietoja. Nämä tiedot on saatu lähinnä parhaita käytettävissä olevia tekniikoita koskevista viiteasiakirjoista (BREF), jotka on laadittu ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15 päivänä tammikuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/1/EY [(EUVL 2008, L 24, s. 8)] mukaisesti. Erityisesti koska jätekaasujen käsittelystä, lämmön viennistä ja sähkön tuotannosta ei ollut saatavilla tietoja, koksen ja kuumen metallin tuotevertailuarvot on saatu suoria ja epäsuoria päästöjä koskevista laskelmista, jotka perustuvat olennaisia energiavirtoja koskeviin tietoihin, jotka on saatu asiaankuuluvasta BREF-asiakirjasta, sekä päästöjä koskeviin oletuskertoimiin, jotka vahvistetaan – – direktiivin 2003/87 – – mukaisten ohjeiden vahvistamisesta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailua ja raportointia varten 18 päivänä heinäkuuta 2007 tehdyssä komission päätöksessä 2007/589/EY [(EUVL 2007, L 229, s. 1)]. – –”

7 Päätöksen johdanto-osan 32 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tuotteiden vertailuarvoissa on myös asianmukaista ottaa huomioon jätekaasujen energian tehokas talteenotto ja niiden käyttöön liittyvät päästöt. Tätä varten vertailuarvojen määrittämiseksi tuotteille, joiden tuotannossa syntyy prosessikaasuja, näiden jätekaasujen hiilipitoisuus on otettu laajalti huomioon. – –”

8 Päätöksen 2011/278 10 artiklan otsikko on ”Laitoskohtaisten päästöoikeuksien jakaminen”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on laskettava 7 artiklan mukaisesti kerättyjen tietojen pohjalta joka vuosi kullekin alueellaan toimivalle vakiintuneelle laitokselle maksutta vuodesta 2013 alkaen 2–8 kohdan mukaisesti jaettavien päästöoikeuksien määrä.

2. Tämän laskelman tekemistä varten jäsenvaltioiden on ensin määritettävä erikseen kullekin laitoksen osalle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen määrä – –:

– –

4. Direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 11 kohdan täytäntöön panemiseksi maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaan vuotuisen määrään, joka määritetään kullekin laitokselle kyseisen vuoden osalta tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti, on sovellettava liitteessä VI tarkoitettuja kertoimia, kun kyseisten laitosten osien prosessit hyödyttävät toimialaa tai toimialan osaa, jonka ei katsota [luettelon laatimisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY nojalla niistä toimialoista ja toimialojen osista, joiden katsotaan olevan alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille, 24.12.2009 annetun komission] päätöksen 2010/2/EU [(EUVL 2010, L 1, s. 10)] nojalla olevan alttiin merkittävälle hiilivuodon riskille.

Kun kyseisten laitosten osien prosessit hyödyttävät toimialoja tai toimialojen osia, joiden katsotaan päätöksen 2010/2/EU nojalla olevan alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille, vuosiin 2013 ja 2014 on sovellettava kerrointa 1. Toimialat ja toimialojen osat, joiden kohdalla vuosiin 2015–2020 sovelletaan kerrointa 1, määritetään direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 13 kohdan mukaisesti.

--

7. Kullekin laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen kokonaismäärä on 2, 3, 4, 5 ja 6 kohdan mukaisesti laskettu laitoksen kaikille osille maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullinen vuotuinen päästöoikeusmäärä.

--

9. Päästöoikeuksien lopullinen vuotuinen kokonaismäärä, joka jaetaan maksutta kullekin vakiintuneelle laitokselle, lukuun ottamatta direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja laitoksia, on 7 kohdan mukaisesti määritettävä kullekin laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen kokonaismäärä kerrottuna monialaisella korjauskertoimella, joka määritetään 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Päästöoikeuksien lopullinen vuotuinen kokonaismäärä, joka jaetaan maksutta laitoksille, jotka kuuluvat direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan ja joille voidaan jakaa maksutta päästöoikeuksia, vastaa kullekin laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista, 7 kohdan mukaisesti määritettävää kokonaismäärää tarkistettuna direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla lineaarisella kertoimella, käyttäen vertailukohtana kyseiselle laitokselle maksutta vuodeksi 2013 jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista kokonaismäärää.”

9 Päätöksen 2011/278 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle 30 päivään syyskuuta 2011 mennessä luettelo alueellaan olevista direktiivin 2003/87/EY soveltamisalaan kuuluvista laitoksista, mukaan luettuina 5 artiklan mukaisesti määritetyt laitokset, käyttäen komission laatimaa sähköistä lomaketta.

--

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

Saatuaan kaikkien jäsenvaltioiden ilmoituksen vuosina 2013–2020 maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavasta vuotuisesta kokonaismäärästä komissio määrittelee direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitetun yhtenäisen monialaisen korjauskertoimen. Se määritetään vertaamalla sellaisten päästöoikeuksien alustavien kokonaismäärien summaa, jotka jaetaan kaudella 2013–2020 vuosittain maksutta laitoksille, jotka eivät tuota sähköä, soveltamatta liitteessä VI tarkoitettuja kertoimia, päästöoikeuksien vuosittaiseen määrään, joka lasketaan direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 5 kohdan mukaisesti laitoksille, jotka eivät ole sähköntuottajia eivätkä uusia osallistujia, ottaen huomioon asiaankuuluvan osuuden koko unionin vuotuisesta kokonaismäärästä, siten kuin se määritetään kyseisen direktiivin 9 artiklan mukaisesti, sekä asiaankuuluvan päästömäärän, joka sisällytetään vain unionin järjestelmään vuodesta 2013 alkaen.

4. Ellei komissio hylkää laitoksen mainitsemista luettelossa, mukaan luettuna sille maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista kokonaismäärää, kyseinen jäsenvaltio määrittelee kaudelle 2013–2020 vuosittain maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisen vuotuisen määrän tämän päätöksen 10 artiklan 9 kohdan mukaisesti.

--”

- 10 Päätöksen 2011/278 liitteessä VI, jonka otsikko on ”Kerroin, jolla varmistetaan siirtymäajan järjestelmän johtavan päästöoikeuksien maksuttoman jakamisen vähenemiseen direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 11 kohdan mukaisesti”, todetaan seuraavaa:

”Vuosi	Kertoimen arvo
2013	0,8000
2014	0,7286
2015	0,6571
2016	0,5857
2017	0,5143
2018	0,4429
2019	0,3714
2020	0,3000”

Päätös 2013/448

- 11 Päätöksen 2013/448 johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 5 kohdassa rajoitetaan päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää, joka on perusta maksutta jaettavien päästöoikeuksien laskemiselle muille kuin direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluville laitoksille. Enimmäismäärää rajoitetaan direktiivin [2003/87] 10 a kohdan 5 kohdan a ja b alakohdassa mainitulla kahdella tekijällä. Komissio on määrittänyt ne käyttäen perusteena direktiivin [2003/87] 9 ja 9 a artiklan mukaisesti määritettyjä määriä, unionin rekisterissä julkisesti saatavilla olevia tietoja ja jäsenvaltioiden toimittamia tietoja. Erityisesti on otettu huomioon sähköntuottajien ja muiden laitosten, joille ei direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 3 kohdan nojalla voida jakaa maksutta päästöoikeuksia, päästöjen osuus --”

- 12 Päätöksen johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 5 kohdassa asetettu päästöoikeuksien enimmäismäärä vuonna 2013 on 809 315 756. Tämän enimmäismäärän johtamiseksi komissio keräsi ensiksi jäsenvaltioilta ja [Euroopan talousalueeseen kuuluvilta] [Euroopan vapaakauppaliiton] jäsenvaltioilta tiedot siitä, voidaanko laitoksia pitää sähköntuottajana tai muuna direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvana laitoksena. Tämän jälkeen komissio määrittä, mikä oli vuosina 2005–2007 päästöjen osuus niistä laitoksista, jotka eivät kuuluneet tämän säännöksen soveltamisalaan, mutta jotka kuuluivat EU:n päästökauppajärjestelmään kaudella 2008–2012. Tämän jälkeen komissio sovelsi tätä 34,78289436 prosentin osuutta direktiivin 2003/87/EY 9 artiklan perusteella määritettyyn määrään (1 976 784 044 päästöoikeutta). --”

- 13 Päätöksen 2013/448 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

- 14 Päätöksen 2013/448 liitteessä II todetaan seuraavaa:

”Vuosi	Yhtenäinen monialainen korjauskerroin
2013	94,272151 %
2014	92,634731 %
2015	90,978052 %
2016	89,304105 %
2017	87,612124 %
2018	85,903685 %
2019	84,173950 %
2020	82,438204 %”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 15 Työ- ja elinkeinoministeriö määritteli 8.1.2014 tekemässään päätöksessä maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisen määrän päästökauppaudelle vuodesta 2013 vuoteen 2020. Se perusti ratkaisunsa päätöksessä 2011/278 vahvistettuihin vertailuarvoihin ja sovelsi korjauskerrointa sellaisena kuin se on määritetty päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II.
- 16 Neljä kasvihuonekaasuja päästävän laitoksen toiminnanharjoittajaa eli Yara Suomi, Borealis Polymers, Neste Oil ja SSAB Europe on riitauttanut kyseisen päästöoikeuksien jakamisesta 8.1.2014 tehdyn päätöksen korkeimmassa hallinto-oikeudessa (Suomi). Valituksissaan nämä toiminnanharjoittajat ovat vedonneet useisiin valitusperusteisiin, joiden mukaan päätöksissä 2011/278 ja 2013/448 on oikeudellisia virheitä.
- 17 Ne ovat esittäneet muun muassa, että päätös 2013/448 on lainvastainen korjauskertoimen määrittämisen osalta. Lisäksi ne katsovat, että korjauskertoimen soveltaminen hiilivuototoimialoihin on vastoin direktiiviä 2003/87. Päätöstä 2011/278 on puolestaan pidettävä niiden mukaan lainvastaisena siltä osin kuin kuuman metallin vertailuarvo on siinä vahvistettu direktiivin 2003/87 vaatimusten vastaisesti.
- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tuonut esiin epäilynsä päätöksen 2013/448 lainmukaisuudesta. Sen lisäksi, että päätöstä annettaessa on saatettu sivuuttaa menettelysääntöjä, siinä saattaa olla useita sääntöjenvastaisuuksia siltä osin kuin korjauskerroin on siinä määritetty direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan mukaisesti. Komissio on nimittäin yhtäältä tukeutunut puutteellisiin tietoihin ja toisaalta jättänyt ottamatta huomioon tiettyjä päästöjä, jotka liittyvät lämmön ja sähkön tuotantoon erityisesti yhteistuotannolla ja prosessikaasuja polttamalla.
- 19 Toimialoilla tai toimialojen osilla, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille, toimivien laitosten osalta direktiivin 2003/87 10 a artiklan 12 kohdasta seuraa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan, että niille on jaettava maksutta päästöoikeuksia 100 prosenttia komission päätösten mukaisesti määritetystä määrästä. Nämä laitokset eivät kuitenkaan ole saaneet 100:aa prosenttia päästöoikeuksista, koska korjauskerrointa sovelletaan myös niille jaettavien päästöoikeuksien määrään.
- 20 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin sen, että yhdessä sen käsiteltäväksi saatetuista valituksista väitetään, ettei komissio ole päätöksessä 2011/278 kuuman metallin vertailuarvoa vahvistaessaan ottanut huomioon prosessikaasujen todellista hiilipitoisuutta vaan se on rinnastanut virheellisesti prosessikaasut maakaasuihin. Tämä rinnastus ei kannusta yhteistuotannon tai prosessikaasujen tehokkaan talteenoton kaltaisiin toimenpiteisiin. Vertailuarvo on lisäksi määritetty

virheellisesti teollisuuden päästöistä 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) (EUVL 2010, L 334, s. 17) parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa koskevien viiteasiakirjojen perusteella eikä niiden tietojen perusteella, jotka teollisuus on toimittanut komissiolle.

21 Korkein hallinto-oikeus on näiden seikkojen vuoksi päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko komission päätös 2013/448/EU, sikäli kuin se perustuu [direktiivin 2003/87] 10 a artiklan 5 kohtaan, pätemätön ja vastoin [direktiivin 2003/87] 23 artiklan 3 kohtaa sen vuoksi, että päätöstä ei ole tehty [menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn] neuvoston päätöksen 1999/468/EY [(EYVL 1999, L 184, s. 23)] 5 a artikla[ssa] ja [yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16.2.2011 annetun neuvoston] asetuksen 182/2011/EU [(EUVL 2011, L 55, s. 13)] 12 artiklassa tarkoitetussa valvonnan sisältävässä sääntelymenettelyssä? Jos vastaus tähän kysymykseen on myöntävä, muihin kysymyksiin ei ole tarpeen vastata.

2. Onko komission päätös 2013/448/EU [direktiivin 2003/87] 10 a artiklan 5 a kohdan vastainen siltä osin kuin komissio on teollisuuden päästökattoa määritellessään jättänyt huomioon ottamatta (i) osan niiden toimintojen ja laitosten todennetuista päästöistä kaudella 2005–2007, jotka on lisätty [direktiivin 2003/87] soveltamisalaan kaudelle 2008–2012, mutta joiden osalta todentamisvelvoitetta ei ollut kaudella 2005–2007 eikä niitä näin ole rekisteröity CITL-järjestelmään [Community independent transaction log]; (ii) kaudelle 2008–2012 ja 2013–2020 [direktiivin 2003/87] soveltamisalaan lisätyt uudet toiminnot niiltä osin kuin ne eivät ole sisältyneet [direktiivin 2003/87] soveltamisalaan vuosina 2005–2007 ja jolloin uusia toimintoja harjoitetaan [direktiivin 2003/87] soveltamisalaan jo vuosina 2005–2007 kuuluneissa laitoksissa; (iii) ennen 30.6.2011 suljettujen laitosten päästöt, vaikka kyseisillä laitoksilla tosiasiallisesti on todennettu päästöjä kaudella 2005–2007 ja osin myös kaudella 2008–2012.

Jos kysymyksiin 2(i)–(iii) on vastattava joiltakin osin myöntävästi, onko komission päätös 2013/448/EU monialaisen korjauskertoimen soveltamisen osalta tällöin pätemätön siten, että sitä ei ole sovellettava?

3. Onko komission päätös 2013/448/EU pätemätön ja vastoin [direktiivin 2003/87] 10 a artiklan 5 kohtaa sekä [direktiivin 2003/87] tavoitteita siten, että se jättää [direktiivin 2003/87] 10 a artiklan 5 kohdan a ja b alakohtien mukaisen teollisuuden päästökaton laskemisessa huomioimatta ne päästöt, jotka ovat peräisin (i) prosessikaasuista tuotettavan sähkön tuotannosta [direktiivin 2003/87] liitteen I kattamissa laitoksissa, jotka eivät ole ’sähköntuottajia’, ja (ii) lämmön tuotannosta [direktiivin 2003/87] liitteen I kattamissa laitoksissa, jotka eivät ole ’sähköntuottajia’, ja joille maksutta tapahtuva jakaminen on sallittu [direktiivin 2003/87] 10 a artiklan 1 ja 4 kohdan sekä päätöksen 2011/278/EU perusteella?

4. Onko komission päätös 2013/448/EU pätemätön ja ristiriidassa [direktiivin 2003/87] 3 artiklan e ja u alakohdan kanssa – joko sellaisenaan tai yhdessä [direktiivin 2003/87] 10 a artiklan 5 kohdan kanssa – sen vuoksi, että se jättää [direktiivin 2003/87] 10 a artiklan 5 kohdan a ja b alakohtien mukaisen teollisuuden päästökaton laskemisessa huomioimatta edellä kysymyskohdassa 3 tarkoitetut päästöt?

5. Onko komission päätös 2013/448/EU vastoin [direktiivin 2003/87] 10 a artiklan 12 kohtaa siltä osin kuin monialainen korjauskerroin on ulotettu koskemaan päätöksessä 2010/2/EU määriteltyä hiilivuototoimialaa?

6. Onko komission päätös 2011/278/EU vastoin [direktiivin 2003/87] 10 a artiklan 1 kohtaa siltä osin kuin komission toimenpiteiden tulisi vertailuarvoja määritettäessä ottaa huomioon energiatehokkaisuun tekniikoihin liittyviä kannustimia, tehokkaimpia tekniikoita, tehokas yhteistuotanto ja prosessikaasujen tehokas talteenotto?
7. Onko komission päätös 2011/278/EU vastoin [direktiivin 2003/87] 10 a artiklan 2 kohtaa siltä osin kuin vertailuarvojen periaatteiden tulisi perustua toimialan tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräis[een] tehokkuut[een]?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan pätevyys

Kolmas ja neljäs kysymys

- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, jotka on käsiteltävä yhdessä ja ensin, unionin tuomioistuinta lausumaan päätöksen 2013/448 pätevyyydestä siltä osin kuin direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettuun päästöoikeuksien vuosittaiseen enimmäismäärään (jäljempänä päästöoikeuksien vuosittainen enimmäismäärä) ei ole korjauskerrointa määritettäessä sisällytetty direktiivin 2003/87 liitteen I alaan kuuluvien laitosten, jotka eivät ole sähköntuottajia, päästöjä siltä osin kuin nämä ovat peräisin sähkön tuotannosta prosessikaasuja polttamalla ja lämmön tuotannosta yhteistuotannolla.
- 23 Direktiivin 2003/87 3 artiklan u alakohdan mukaan laitos, joka tuottaa sähköä myytäväksi kolmansille osapuolille ja jossa ei suoriteta muuta liitteessä I lueteltua toimintaa kuin polttoaineiden polttoa, on katsottava ”sähköntuottajaksi”.
- 24 Sikäli kuin sähköntuottajat ovat polttaneet prosessikaasuja, vastaavia päästöjä ei ole otettu huomioon vahvistettaessa päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää (tuomio 28.4.2016, Borealis Polyolefine ym., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 74 kohta).
- 25 Vastaavasti direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 ja 5 kohdasta käy ilmi, että päästöjä, jotka syntyvät lämmön tuotannosta yhteistuotannolla, ei ole otettu huomioon päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää määritettäessä, siltä osin kuin ne ovat peräisin sähköntuotannosta (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2016, Borealis Polyolefine ym., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 75 kohta).
- 26 Päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdassa, joka annettiin direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan täytäntöön panemiseksi, ei nimittäin sallita sähköntuottajien päästöjen huomioon ottamista päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää vahvistettaessa (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2016, Borealis Polyolefine ym., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 68 kohta).
- 27 Direktiivin 2003/87 ja päätöksen 2011/278 säännöksistä ei yhdessä tarkasteltuna käy ilmi, että komissio olisi päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää vahvistaessaan jättänyt huomiotta muita päästöjä kuin ne, jotka voidaan lukea sähköntuottajien aiheuttamiksi (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2016, Borealis Polyolefine ym., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 67, 70 ja 72–76 kohta), minkä päätöksen 2013/448 johdanto-osan 22 ja 25 perustelukappale vahvistavat. Viimeksi mainituista perustelukappaleista käy ilmi erityisesti, että komissio on kerännyt tietoja jäsenvaltioista ja niistä EFTA-maista, jotka ovat mukana Euroopan talousalueessa, selvittääkseen, voidaanko mainittuja laitoksia pitää sähköntuottajina tai muina direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvina laitoksina.

- 28 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmas ja neljäs kysymys perustuvat siis väärään lähtökohtaan. Näin on siksi, että direktiivin 2003/87 ja päätöksen 2011/278 sekä päätöksen 2013/448 säännöksistä yhdessä tarkasteltuina ei käy ilmi, että komissio olisi päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää vahvistaessaan jättänyt ottamatta huomioon muita päästöjä kuin ne, jotka voidaan lukea sähköntuottajien aiheuttamiksi.
- 29 On kuitenkin muistettava, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen. Unionin tuomioistuin saattaa myös joutua ottamaan huomioon sellaisia unionin oikeussääntöjä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole kysymyksessään viitannut (tuomio 11.2.2015, Marktgemeinde Straßwalchen ym., C-531/13, EU:C:2015:79, 37 kohta).
- 30 Edellä 23–28 kohdassa esiin tuotujen huomioiden perusteella kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys voidaan ymmärtää siten, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta lausumaan päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan pätevydestä siltä osin kuin sillä suljetaan pois sähköntuottajien päästöjen huomioon ottaminen päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää vahvistettaessa.
- 31 Tähän liittyen on todettava, että 28.4.2016 annetussa tuomiossa Borealis Polyolefine ym. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311) unionin tuomioistuin joutui ratkaisemaan asiasisällöltään samanlaisen kysymyksen, ja mainitulla tuomiolla annettua vastausta voidaan soveltaa täysin nyt käsiteltävään asiaan.
- 32 Unionin tuomioistuin totesi mainitussa tuomiossa, että siltä osin kuin päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdassa ei sallita sähköntuottajien päästöjen huomioimista päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää vahvistettaessa, se on direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan sanamuodon mukainen, kun sitä tarkastellaan yhdessä saman artiklan 3 kohdan kanssa (ks. tuomio 28.4.2016, Borealis Polyolefine ym., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 68 kohta).
- 33 Tämä tulkinta on niin ikään direktiivin 2003/87 systematiikan sekä sen tavoitteiden mukainen (tuomio 28.4.2016, Borealis Polyolefine ym., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 69 kohta).
- 34 Näin ollen on todettava, että samoista syistä kuin ne, jotka on tuotu esiin 28.4.2016 annetun tuomion Borealis Polyolefine ym. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311) 62–83 kohdassa, kolmannen ja neljännen kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat päätöksen 2011/278 15 artiklan 3 kohdan pätevyteen.

Päätöksen 2011/278 liitteen I pätevyys

Kuudes ja seitsemäs kysymys

- 35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää kuudennella ja seitsemännellä kysymyksellään unionin tuomioistuinta lausumaan päätöksen 2011/278 liitteen I pätevydestä siltä osin kuin kuuman metallin vertailuarvo on väitetty määritetyksi direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 ja 2 kohtaan perustuvien vaatimusten vastaisesti.
- 36 SSAB Europe katsoo, että näiden säännösten mukaan vertailuarvot on määritettävä toimialalla, jota vertailuarvo koskee, tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten tehokkuuden perusteella. Pannessaan sääntöä täytäntöön komissio on virheellisesti lähtenyt siitä, että kuuman

metallin tuotannossa polttoaineena käytetty maakaasu olisi korvattavissa samassa tuotantoprosessissa syntyvillä prosessikaasuilla. Komission määrittämä vertailuarvo ei myöskään kannusta yhteistuotantoon tai prosessikaasujen tehokkaaseen talteenottoon, koska sillä leikataan näihin toimenpiteisiin ryhtyvien toiminnanharjoittajien hyötyjä.

- 37 Tässä yhteydessä on tuotava esiin, että komissiolla on laaja harkintavalta, kun se määrittää vertailuarvoja yksittäisillä toimialoilla tai toimialojen osilla direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan nojalla. Vertailuarvojen määrittäminen edellyttää nimittäin komissiolta valintoja ja monitahoisia teknisiä ja taloudellisia arviointoja. Tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se on tarkoitukseensa ilmeisen soveltumaton (tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 45 kohta).
- 38 Päätöksen 2011/278 johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan komissio on vertailuarvoja määrittäessään käyttänyt lähtökohtana sellaisten tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten laskennallista keskimääräistä tehokkuutta kasvihuonekaasujen suhteen vuosina 2007–2008, joista tietoja on kerätty. Se on tarkistanut, että tällä lähtökohdalla on otettu riittävän hyvin huomioon tehokkaimmat tekniikat, korvaavat ratkaisut, vaihtoehtoiset tuotantomenetelmät, tehokas yhteistuotanto, jätekaasujen energian tehokas talteenotto, biomassan käyttö sekä hiilidioksidin talteenotto ja varastointi, jos tällaisia keinoja on käytettävissä. Tämän jälkeen komissio on täydentänyt näitä tietoja käyttämällä muun muassa tietoja, joita eri eurooppalaiset toimialajärjestöt ovat keränneet tai niiden puolesta on kerätty tarkkaan määriteltyjen sääntöjen, niin sanottujen toimialakohtaisten ohjekirjojen, pohjalta. Komissio on laatinut näiden toimialakohtaisten ohjekirjojen viiteaineistoksi ohjeita laatu- ja todentamiskriteereistä (tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 46 kohta).
- 39 Lisäksi päätöksen 2011/278 johdanto-osan 11 perustelukappaleesta käy ilmi, että ellei saatavilla ole ollut tietoja tai kerätyt tiedot eivät ole olleet vertailuarvojen määrittämismenetelmän mukaisia, vertailuarvot on määritetty käyttämällä nykyisiä päästöjä ja nykyistä kulutusta sekä tehokkaimpia tekniikoita koskevia tietoja, jotka ovat pääasiallisesti peräisin direktiivin 2008/1 mukaisesti laadituista, parhaita käytettävissä olevia tekniikoita koskevista viiteasiakirjoista (BREF). Koska jätekaasujen käsittelystä, lämmön viennistä ja sähkön tuotannosta ei ollut saatavilla tietoja, esimerkiksi koksen ja kuuman metallin tuotevertailuarvot on saatu suoria ja epäsuoria päästöjä koskevista laskelmista, jotka perustuvat olennaisia energiavirtoja koskeviin tietoihin, jotka on saatu asiaankuuluvasta BREF-asiakirjasta, sekä päätöksessä 2007/589 vahvistettuihin, päästöjä koskeviin oletuskertoimiin (tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 47 kohta).
- 40 Kuuman metallin tuotannossa syntyvien prosessikaasujen osalta päätöksen 2011/278 johdanto-osan 32 perustelukappaleessa todetaan, että tuotteiden vertailuarvoissa otetaan huomioon jätekaasujen energian tehokas talteenotto ja niiden käyttöön liittyvät päästöt. Tätä varten näiden jätekaasujen hiilipitoisuus on otettu laajalti huomioon vertailuarvojen määrittämiseksi tuotteille, joiden tuotannossa syntyy jätekaasuja (tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 48 kohta).
- 41 Näin ollen ei voida katsoa, että komissio olisi ylittänyt harkintavaltansa rajat määrittäessään vertailuarvot direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan mukaisesti (tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 49 kohta).
- 42 Edellä esitettyjen huomioiden perusteella on todettava, että kuudennen ja seitsemännen kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat päätöksen 2011/278 liitteen I pätevyYTEEN.

Päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan ensimmäisen alakohdan pätevyys

Viides kysymys

- 43 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää viidennellä kysymyksellään unionin tuomioistuinta lausumaan päätöksen 2013/448 pätevydestä siltä osin kuin korjauskerroin on siinä ulotettu koskemaan toimialaa, joka on alttiina merkittävälle hiilivuodon riskille.
- 44 Yara Suomi, Borealis Polymers, Neste Oil ja SSAB Europe väittävät, että korjauskertoimen soveltaminen estää hiilivuototoimialojen laitoksia saamasta 100:aa prosenttia tarvitsemistaan päästöoikeuksista. Soveltamalla korjauskerrointa hiilivuototoimialaan komissio on niiden mukaan muuttanut direktiivin 2003/87 keskeisiä osia sen 10 a artiklan 12 kohdan vastaisesti.
- 45 Kuten edellä 29 kohdassa on todettu, kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen ja otettava huomioon unionin oikeussääntöjä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole kysymyksessään viitannut.
- 46 Tämän osalta on todettava, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohdan mukaan tämän artiklan 4–7 kohdan mukaisesti maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä vuonna 2013 on 80 prosenttia mainitun 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden mukaisesti määritellystä määrästä. Sen jälkeen maksutta jaettavaa määrää vähennetään vuosittain samansuuruisilla määrillä siten, että maksutta jaetaan 30 prosenttia vuonna 2020, jotta maksutta jakaminen pystytään lopettamaan kokonaan vuoteen 2027 mennessä.
- 47 Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 12 kohdassa säädetään poikkeuksesta tähän sääntöön. Sellaisilla toimialoilla tai toimialojen osilla toimiville laitoksille, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuotoriskille, jaetaan näin vuonna 2013 ja jokaisena sitä seuraavana vuonna vuoteen 2020 asti tämän direktiivin 10 a artiklan 1 kohdan mukaisesti maksutta päästöoikeuksia 100 prosenttia 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden mukaisesti määritellystä määrästä.
- 48 Komissio on direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 ja 12 kohdan täytäntöön panemiseksi vahvistanut päätöksen 2011/278 10 artiklan 4 kohdassa kaksi erillistä sääntöä, toisen laitoksille toimialoilla, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille, ja toisen laitoksille toimialoilla, jotka eivät ole alttiita tälle riskille. Viimeksi mainittujen osalta kyseisen säännöksen ensimmäisestä alakohdasta käy ilmi, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 11 kohdan täytäntöön panemiseksi maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaan vuotuisen määrään sovelletaan liitteessä VI tarkoitettuja kertoimia. Vuonna 2013 on näin ollen sovellettava kerrointa 0,8, joka pienenee tämän jälkeen vuosittain niin, että vuonna 2020 kertoimen arvo on 0,3. Niillä toimialoilla tai toimialojen osilla toimivien laitosten osalta, joiden katsotaan olevan alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille, päätöksen 2011/278 10 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaan vuotuisen määrään sovelletaan kerrointa 1.
- 49 Korjauskertoimesta todettakoon, että vaikka onkin niin, että se on vahvistettu päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II, komissio on vahvistanut sen soveltamista koskevat yksityiskohdat päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan ensimmäisessä alakohdassa.
- 50 Viimeksi mainitun säännöksen mukaan päästöoikeuksien lopullinen vuotuinen kokonaisuus, joka jaetaan maksutta kullekin vakiintuneelle laitokselle, lukuun ottamatta direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja laitoksia, on päätöksen 2011/278 10 artiklan 7 kohdan mukaisesti määritettävä kullekin laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen

kokonaismäärä kerrottuna korjauskertoimella, joka määritetään tämän päätöksen 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Korjauskertoimen soveltamisesta on siis säädetty tekemättä minkäänlaista eroa niiden toimialojen laitosten, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuoden riskille, ja niiden toimialojen laitosten välillä, jotka toimivat aloilla, jotka eivät ole alttiita tällaiselle riskille.

- 51 Voidaan siis katsoa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää viidennellä kysymyksellään unionin tuomioistuinta lausumaan päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan ensimmäisen alakohdan pätevydestä siltä osin kuin siinä säädetään korjauskertoimen soveltamisesta kaikille sellaisille laitoksille alustavasti jaettujen päästöoikeuksien määrään, jotka eivät kuulu direktiivin 2003/87 10 a artiklan 3 kohdan soveltamisalaan, sulkematta pois niiden toimialojen tai toimialojen osien laitoksia, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille.
- 52 Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 12 kohdan sanamuodosta käy ilmi, että maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullisen määrän vahvistamiseksi laitoksille sellaisilla toimialoilla tai toimialojen osilla, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuotoriskille, päästöoikeuksien määrän on oltava ”100 prosenttia [tämän artiklan] 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden mukaisesti määritellystä määrästä”.
- 53 Viimeksi mainitun säännöksen mukaan komissio hyväksyy direktiivin 2003/87 10 a artiklan 4, 5, 7 ja 12 kohdassa tarkoitettujen päästöoikeuksien jakamista koskevia täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä, mukaan lukien tämän artiklan 19 kohdan yhdenmukaistettua soveltamista varten tarpeelliset säännökset. Artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin kuuluu siis korjauskertoimen soveltaminen, josta on säädetty kyseisen artiklan 5 kohdassa.
- 54 Direktiivin 2003/87 10 a artiklan tulkinta, joka estäisi korjauskertoimen soveltamisen, olisi vastoin sekä näiden säännösten sanamuotoa että kyseisen direktiivin systematiikkaa. Tämän artiklan 12 kohdan tavoin sen 11 kohdassa, jossa säädetään, että maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää on lähtökohtaisesti tarkoitus vähentää vähitellen, viitataan myös kyseisen artiklan ”1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden mukaisesti määritel[tyyn] [päästöoikeuksien] määrä[än]”. Tämän vuoksi on niin, että jos korjauskerroin ei kuuluisi näihin toimenpiteisiin, sitä ei voitaisi soveltaa toimialoilla tai toimialojen osilla, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille, toimiviin laitoksiin eikä laitoksiin toimialoilla, jotka eivät ole alttiita tällaiselle riskille.
- 55 Komissio on siis ollut oikeassa, kun se ei ole päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan ensimmäisessä alakohdassa jättänyt soveltamatta korjauskerrointa niillä toimialoilla tai toimialojen osilla toimiviin laitoksiin, jotka ovat alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille.
- 56 Edellä esitettyjen huomioiden perusteella on todettava, että viidennen kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan ensimmäisen alakohdan pätevyteen.

Päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II pätevyys

Ensimmäinen ja toinen kysymys

- 57 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään unionin tuomioistuinta lausumaan päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II, joissa korjauskerroin vahvistetaan, pätevydestä.
- 58 Huomautettakoon tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että koska komissio ei ole määrittänyt päästöoikeuksien vuosittaista enimmäismäärää direktiivin 2003/87 10 a artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan vaatimusten mukaisesti,

päätöksen 2013/448 4 artiklassa ja liitteessä II vahvistettu korjauskerroin on niin ikään kyseisen säännöksen vastainen (tuomio 28.4.2016, Borealis Polyolefine ym., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 98 kohta).

- 59 Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on näin olleen vastattava, että päätöksen 2013/448 4 artikla ja liite II, joissa korjauskerroin vahvistetaan, ovat pätemättömiä (tuomio 28.4.2016, Borealis Polyolefine ym., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 99 kohta).

Tuomion vaikutusten ajallinen rajaaminen

- 60 Unionin tuomioistuin on 28.4.2016 annetun tuomion Borealis Polyolefine ym. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311) 111 kohdassa rajannut päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II pätemättömäksi julistamisen ajalliset vaikutukset yhtäältä niin, että ne alkavat vasta 10 kuukauden kuluttua mainitun tuomion julistamispäivästä, jotta komissio voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, ja toisaalta niin, ettei pätemättömäksi todettujen säännösten perusteella kyseisen ajanjakson päättymiseen saakka toteutettuja toimenpiteitä voida kyseenalaistaa.

Oikeudenkäyntikulut

- 61 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kolmannen ja neljännen kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annetun komission päätöksen 2011/278/EU 15 artiklan 3 kohdan pätevyteen.
- 2) Kuudennen ja seitsemännen kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat päätöksen 2011/278 liitteen I pätevyteen.
- 3) Viidennen kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat päätöksen 2011/278 10 artiklan 9 kohdan ensimmäisen alakohdan pätevyteen.
- 4) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 3 kohdan mukaisista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta siirtymäaikana 5.9.2013 annetun komission päätöksen 2013/448/EU 4 artikla ja liite II ovat pätemättömiä.
- 5) Päätöksen 2013/448 4 artiklan ja liitteen II pätemättömäksi julistamisen vaikutukset rajataan ajallisesti yhtäältä niin, että ne alkavat vasta 10 kuukauden kuluttua 28.4.2016 annetun tuomion Borealis Polyolefine ym. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311) julistamispäivästä, jotta Euroopan komissio voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, ja toisaalta niin, ettei pätemättömäksi todettujen säännösten perusteella tämän ajanjakson päättymiseen saakka toteutettuja toimenpiteitä voida kyseenalaistaa.

Allekirjoitukset