



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
5 päivänä heinäkuuta 2016¹

Asia C-321/15

**ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA
vastaan
Luxemburgin suurherttuakunta**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Cour constitutionnelle (perustuslakituomioistuin), Luxemburg)

Ympäristö — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä — Direktiivi 2003/87/EY — 3 artiklan a alakohta ja 11 ja 12 artikla — Laitoksen toiminnan lopettaminen — Laitoksessa tehtävistä muutoksista ilmoittamista koskevan velvollisuuden noudattamatta jättäminen — Päästöoikeuksien virheellinen myöntäminen — Rekisteritapahtuman mitätöinti — Käyttämättä jääneiden päästöoikeuksien palauttaminen korvauksetta — Pakkolunastus

1. Direktiivillä 2003/87/EY² käyttöön otettu kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppa muodostaa perustan unionin aloitteelle, jolla pyritään vähentämään kasvihuonekaasujen – joita pidetään yhtenä tärkeimmistä syistä maapallon lämpenemiseen – määrää ilmakehässä. Pilaantumista aiheuttavien päästöjen vähentämiseen on kannustettu antamalla päästöoikeuksille taloudellinen arvo ja tekemällä niistä todellisten markkinoiden vaihdantaväline. Näiden markkinoiden luotettavuus ja vakavaraisuus edellyttävät tiukkaa ja todellista mekanismia, jolla päästöoikeuksia myönnetään ja jaetaan, mikä puolestaan edellyttää unionin ja jäsenvaltioiden koordinoituja toimia.

2. Oikeuskirjallisuudessa on keskusteltu laajasti päästöoikeuksien oikeudellisesta luonteesta. Koska päästöoikeuksia ei ole määritelty unionin oikeudessa, jotkin jäsenvaltiot ovat luokitelleet ne hallinnollisiksi luviksi, kun taas toiset pitävät niitä esineinä, jotka voivat olla omistusoikeuden kohteena.

3. Luxemburgin hallintoviranomainen, joka jakoi virheellisesti eräälle yritykselle tietyn määrän päästöoikeuksia tietyllä ajanjaksolla, on määrännyt yrityksen palauttamaan ne. Tästä seuranneesta, kyseisen yrityksen vireille panemassa oikeudenkäyntiasiansa kansallisissa tuomioistuimissa on pohdittu sitä, ovatko hallintoviranomaisen toimet rinnastettavissa pakkolunastukseen, josta voidaan vaatia vahingonkorvausta.

4. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epätietoinen siitä, onko kansallinen säännös, jonka mukaan päästöoikeudet on käsiteltävän asian olosuhteissa palautettava, sopusoinnussa direktiivin 2003/87 kanssa. Se tiedustelee lisäksi, voidaanko päästöoikeuksia pitää esineinä omistusoikeuteen kuuluvien perustuslaillisten takeiden näkökulmasta.

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 275, s. 32). Pääasia liittyy päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toiseen vaiheeseen, joten siihen sovelletaan direktiivin 2003/87 versiota, jota ei ollut vielä muutettu 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY (EUVL 2009, L 140, s. 63).

5. Ehdotan, että unionin tuomioistuin tulkitsee riitautetun kansallisen lain olevan sopusoinnussa päästöoikeuksien kaupan järjestelmän kanssa. Katson lisäksi, ettei unionin oikeuden perusteella voida vastata siihen, ovatko päästöoikeudet esineitä vai ainoastaan hallinnollisia lupia, ja että on riittävää selvittää, onko päästöoikeudet jaettu ja niiden palauttamisesta määrätty direktiivin 2003/87 mukaisesti.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Euroopan unionin perusoikeuskirja

6. Perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukaan ”[j]okaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä”.

2. Direktiivi 2003/87

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

8. Direktiivin 2003/87 3 artikla sisältää seuraavat määritelmät:

”a) ’päästöoikeudella’ [tarkoitetaan] ainoastaan tämän direktiivin vaatimusten täyttämiseksi määritettyä ja tämän direktiivin säännösten mukaisesti siirrettävissä olevaa oikeutta päästää ympäristöön yhtä hiilidioksiditonia vastaava määrä tietynä ajanjaksona;

--

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

f) ’toiminnanharjoittajalla’ [tarkoitetaan] henkilöä, joka käyttää tai valvoo laitosta, taikka, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, henkilöä, jolle on annettu taloudellinen päätäntävalta laitoksen teknisessä toiminnassa;

--”

9. Direktiivin 2003/87 7 artiklan mukaan ”[t]oiminnanharjoittajan on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista suunnitelluista laitoksen luonteen tai toiminnan muutoksista tai laitoksen laajennuksista, jotka voivat edellyttää kasvihuonekaasujen päästöluvan päivittämistä. Toimivaltaiset viranomaiset päivittävät luvan tarvittaessa. Jos laitoksen toiminnanharjoittaja muuttuu, toimivaltaisen viranomaisen on päivitettävä lupa ja merkittävä siihen uuden toiminnanharjoittajan nimi ja osoite”.

10. Direktiivin 2003/87 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansallinen jakosuunnitelma”, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on jokaista 11 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua kautta varten laadittava kansallinen suunnitelma, jossa esitetään päästöoikeuksien kokonaismäärä, jonka jäsenvaltio aikoo kyseiseksi kaudeksi myöntää, sekä se, miten sen on tarkoitus nämä oikeudet jakaa. Suunnitelman laatimisessa on käytettävä objektiivisia ja avoimia perusteita, mukaan lukien liitteessä III luetellut perusteet, ja siinä on otettava asianmukaisesti huomioon yleisön huomautukset. – –

--

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

11. Direktiivin 2003/87 10 artiklan mukaan ”[j]äsenvaltioiden on jaettava vähintään 95 prosenttia päästöoikeuksista maksutta 1 päivänä tammikuuta 2005 alkavaksi kolmevuotiskaudeksi. Jäsenvaltioiden on jaettava vähintään 90 prosenttia päästöoikeuksista maksutta 1 päivänä tammikuuta 2008 alkavaksi viisivuotiskaudeksi.”

12. Direktiivin 2003/87 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”_ _

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

--

4. Toimivaltaisen viranomaisen on myönnettävä osa päästöoikeuksien kokonaismäärästä 1 tai 2 kohdassa mainitun kauden kutakin vuotta varten kyseisen vuoden helmikuun 28 päivään mennessä.”

13. Kyseisen direktiivin 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että päästöoikeuksia voidaan siirtää:

a) henkilöiden välillä yhteisössä;

b) yhteisössä olevien henkilöiden ja kolmansissa maissa olevien henkilöiden välillä, jos kyseinen päästöoikeus on tunnustettu 25 artiklassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti, ilman muita kuin tähän direktiiviin sisältyviä tai tämän direktiivin nojalla asetettavia rajoituksia.

--

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kunkin laitoksen toiminnanharjoittaja palauttaa joka vuosi 30 päivään huhtikuuta mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 15 artiklan mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia ja että nämä päästöoikeudet mitätöidään sen jälkeen.

--”

14. Direktiivin 2003/87 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Päästöoikeudet ovat voimassa sinä 11 artiklan 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuna ajanjaksona aiheutuvien päästöjen osalta, jolle ne on myönnetty.

2. Neljä kuukautta ensimmäisen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun viisivuotiskauden alkamisen jälkeen toimivaltaisen viranomaisen on mitätöitävä päästöoikeudet, jotka eivät enää ole voimassa ja joita ei ole palautettu ja mitätöity 12 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Jäsenvaltiot voivat myöntää päästöoikeuksia henkilöille kuluvaan kautta varten korvatakseen näiden hallussa olevat päästöoikeudet, jotka mitätöidään ensimmäisen alakohdan mukaisesti.

--”

15. Direktiivin 2003/87 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio antaa -- 30 päivään syyskuuta 2003 mennessä ohjeet liitteessä I luetelluista toiminnoista aiheutuvien, kyseisiin toimintoihin liittyvien nimettyjen kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailua ja raportointia varten. --

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että päästöjä tarkkaillaan näitä ohjeita noudattaen.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kukin laitoksen toiminnanharjoittaja laatii näitä ohjeita noudattaen toimivaltaiselle viranomaiselle kunkin kalenterivuoden päätyttyä raportin kyseisenä kalenterivuonna laitoksesta aiheutuneista päästöistä.”

16. Direktiivin 2003/87 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toiminnanharjoittajien 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimittamat päästöraportit todennetaan liitteessä V esitettyjen perusteiden mukaisesti ja että tästä ilmoitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toiminnanharjoittaja, jonka raporttia ei ole kunkin vuoden maaliskuun 31 päivään mennessä todennettu edeltävän vuoden päästöjen osalta tyydyttäväksi liitteessä V esitettyjen perusteiden mukaisesti, ei saa jatkaa päästöoikeuksien siirtämistä ennen kuin kyseisen toiminnanharjoittajan raportti on todennettu tyydyttäväksi.”

17. Kyseisen direktiivin 19 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava rekisterin perustamisesta ja ylläpitämisestä sen varmistamiseksi, että päästöoikeuksien myöntämisestä, hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöimisestä pidetään tarkkaa kirjanpitoa. Jäsenvaltiot voivat ylläpitää rekistereitään yhteisessä järjestelmässä yhden tai useamman muun jäsenvaltion kanssa.

2. Kuka tahansa henkilö voi pitää hallussaan päästöoikeuksia. Rekisterin on oltava yleisön käytettävissä, ja rekisterissä kirjataan erillisille tileille kunkin sellaisen henkilön päästöoikeudet, jolle päästöoikeuksia myönnetään ja jolle tai jolta niitä siirretään.

--”

3. Asetus (EY) N:o 2216/2004³

18. Asetuksen N:o 2216/2004 34 a artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos tilinomistaja tai tiliomistajan puolesta toimiva rekisterin valvoja on tahattomasti tai virheellisesti aloittanut 52, 53 tai 58 artiklan tai 62 artiklan 2 kohdan mukaisen tapahtuman, se voi pyytää kirjallisesti omalta rekisterinvalvojaltaan tapahtuman mitätöimistä manuaalisesti; -- pyyntö -- on postitettava viiden työpäivän kuluessa tapahtuman loppuun saattamisesta tai tämän asetuksen voimaantulosta, riippuen siitä kumpi ajankohta on myöhäisempi. Pyyntö on ilmoitettava, että tapahtuma aloitettiin virheellisesti tai tahattomasti.

2. Rekisterin valvoja ilmoittaa keskusvalvojalle tällaisesta pyynnöstä ja aikomuksestaan toteuttaa tietokannassaan erityinen manuaalinen toimenpide toimenpiteen mitätöimiseksi; tällainen ilmoitus on tehtävä 30 päivän kuluessa tapahtuman mitätöimistä koskevan päätöksen tekemisestä, mutta enintään 60 päivän kuluttua tapahtuman loppuun saattamisesta tai tämän asetuksen voimaantulosta, riippuen siitä kumpi ajankohta on myöhäisempi.

--

2 a. Jos rekisterin valvoja on tahattomasti tai virheellisesti aloittanut 46 artiklan mukaisen jakamisen, jonka seurauksena päästöoikeuksia on jaettu laitokselle, joka jakotapahtuman aikana ei enää ollut toiminnassa, toimivaltainen viranomainen voi pyytää keskusvalvojaa mitätöimään tapahtuman manuaalisesti 2 kohdassa asetetussa määräajassa.

--”

B Kansallinen oikeus

19. Luxemburgin perustuslain 16 §:n mukaan ”keneltäkään ei saa viedä hänen omaisuuttaan, ellei tämä tapahdu yleisen edun vuoksi ja oikeudenmukaista korvausta vastaan laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädetyin tavoin”.

20. Direktiivi 2003/87 on saatettu osaksi Luxemburgin oikeutta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta 23.12.2004 annetulla muutetulla lailla (jäljempänä vuoden 2004 laki).

21. Vuoden 2004 lain 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

”_ _

2. Ministeri päättää 1 päivänä tammikuuta 2008 alkavaa viisivuotiskautta ja kutakin sitä seuraavaa viisivuotiskautta varten myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja aloittaa menettelyn päästöoikeuksien jakamiseksi kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle. Ministeri hyväksyy mainitut toimenpiteet vähintään 12 kuukautta ennen kyseisen kauden alkamista ja perustaa ne 10 artiklan mukaisesti laadittuun kansalliseen päästöoikeuksien jakosuunnitelmaan.

³ — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 280/2004/EY mukaisesta standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä 21.12.2004 annettu komission asetukset (EUVL 2004, L 386, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 31.7.2007 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 916/2007 (EUVL 2007, L 200, s. 5) ja 7.10.2010 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 920/2010 (EUVL 2010, L 270, s. 1).

--

4. Ministerin on myönnettävä osa päästöoikeuksien kokonaismäärästä 1 tai 2 kohdassa mainitun kauden kutakin vuotta varten kyseisen vuoden helmikuun 28 päivään mennessä.”

22. Vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentin mukaan ”[l]aitoksen toiminnan lopettamisesta kokonaan tai osittain on ilmoitettava välittömästi ministerille. Ministerin on otettava kantaa käyttämättömien päästöoikeuksien palauttamiseen kokonaan tai osittain”.

23. Luxemburg laati direktiivin 2003/87 9 artiklan mukaisen kautta 2008–2012 koskevan kansallisen jakosuunnitelmansa, joka hyväksyttiin komission 29.11.2006 ja 13.7.2007 tekemillä päätöksillä. Kansallisessa jakosuunnitelmassa todetaan, että jos laitoksen toiminta lopetetaan tai keskeytetään, päästöoikeuksia ei myönnetä seuraavalle vuodelle.

II Tosiseikat

24. Luxemburgin ympäristöministeri jakoi 2.2.2008 ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA:lle (jäljempänä ArcelorMittal) maksutta sen Schifflangessa sijaitsevalle terästehtaalle yhteensä 405 365 kasvihuonekaasujen päästokiintiötä⁴ kaudelle 1.1.2008–31.12.2012.

25. ArcelorMittalin yhtiökokous päätti 19.10.2011 keskeyttää terästehtaan toiminnan. Tästä päätöksestä ei ilmoitettu Luxemburgin hallintoviranomaiselle.

26. ArcelorMittal sai 22.2.2012 päästöoikeudet, jotka sille oli myönnetty vuodelle 2012.

27. ArcelorMittalin yhtiökokous päätti 19.3.2012 terästehtaan toiminnan keskeyttämisen jatkamisesta toistaiseksi.

28. ArcelorMittal pyysi 23.4.2012 Luxemburgin hallintoviranomaisia keskeyttämään ympäristövalvonnan vedoten siihen, että terästehtaan toiminta oli keskeytetty toistaiseksi.

29. Jaettujen päästöoikeuksien vastaanottamisen (22.2.2012) ja keskeyttämistä koskevan pyynnön esittämisen (23.4.2012) välillä oli kulunut 61 päivää, joten kansalliset viranomaiset eivät voineet enää pyytää tapahtumarekisterin keskusvalvojaa mitätöimään mainittujen päästöoikeuksien jakamista koskevaa tapahtumaa.⁵

30. Kestävästä kehityksestä ja infrastruktuurista vastaava apulaisministeri (jäljempänä ministeri) ilmoitti 21.12.2012 päätöksensä a) muuttaa taannehtivasti kauden 2008–2011 kansallista jakosuunnitelmaa ja b) vaatia vuodelle 2012 myönnettyjen päästöoikeuksien palauttamista.⁶

31. Ministeri vaati 6.6.2013 tehdyllä päätöksellä ArcelorMittalia palauttamaan 80 922 kasvihuonekaasujen päästöoikeutta 31.7.2013 mennessä.

32. ArcelorMittal nosti ministerin päätöksestä kanteen Tribunal Administratifissa (hallintotuomioistuin, Luxemburg).

4 — Luxemburgin hallintoviranomainen ja tuomioistuimet käyttävät ilmaisua ”kiintiö”. Ks. alaviite 11.

5 — Asetuksella N:o 916/2007 asetukseen N:o 2216/2004 lisätyn 34 a artiklan 2 kohdan mukaan kyseinen pyyntö on esitettävä ”enintään 60 päivän kuluttua tapahtuman loppuun saattamisesta”.

6 — Tili, jolle ArcelorMittalin oli palautettava päästöoikeudet, ei ollut se, jolle päästöoikeudet oli tarkoitus palauttaa niiden mitätöimiseksi, vaan hallintoviranomaisen nimissä avattu erillinen tili.

33. Tribunal Administratif esitti 17.12.2014 tekemällään välipäätöksellä Luxemburgin Cour constitutionnelle (perustuslakituomioistuin) kysymyksen vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentin, jonka mukaan jaetut ja käyttämättä jääneet päästöoikeudet voidaan määrätä palautettaviksi korvauksetta kokonaan tai osittain, perustuslainmukaisuudesta.

34. Tämän perustuslainmukaisuutta koskevan menettelyn aikana Cour constitutionnelle esitti unionin tuomioistuimelle nyt käsiteltävän ennakkoratkaisukysymyksen.

III Ennakkoratkaisukysymys

35. Kansallisen tuomioistuimen 29.6.2015 esittämä ennakkoratkaisukysymys kuuluu seuraavasti:

”Onko kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta 23.12.2004 annetun muutetun lain 13 §:n 6 momenttia pidettävä 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 ja erityisesti siinä säädetyn päästöoikeuksien kaupan järjestelmän rakenteen mukaisena siltä osin kuin siinä annetaan toimivaltaiselle ministerille lupa määrätä, että saman lain 12 §:n 2 ja 4 momentin mukaisesti myönnetyt mutta käyttämättä jääneet päästöoikeudet on korvauksetta palautettava kokonaan tai osittain; tämä kysymys kattaa sen, onko tosiasiaa kyse myönnettyjen mutta käyttämättä jääneiden päästöoikeuksien palauttamisesta ja, jos on, miten palautus olisi oikeudellisesti luokiteltava, sekä sen, voidaanko tällaiset päästöoikeudet luokitella esineiksi?”

36. Cour constitutionnelleen mukaan sen tutkimiseksi, onko vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentti sopusoinnussa Luxemburgin perustuslain 16 §:n kanssa, myönnetyt ja käyttämättä jääneet päästöoikeudet ja kansallisen lainsäätäjän määräämä päästöoikeuksien palauttaminen on luonnehdittava oikeudellisesti, jotta voidaan selvittää, lunastettiinkö päästöoikeudet esineinä kyseisessä 16 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

37. Cour constitutionnelle katsoo, että hyödyllisen vastauksen antamiseksi Tribunal Administratifille on ensiksi selvitettävä, onko laki, jonka perustuslainmukaisuus on kyseenalaistettu, sopusoinnussa unionin oikeuden eli tarkemmin sanottuna direktiivin 2003/87 kanssa, joka on tällä lailla saatettu osaksi Espanjan oikeutta.

IV Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten lausumat

38. Menettelyyn ovat osallistuneet ja kirjallisia huomautuksia esittäneet ArcelorMittal, Luxemburgin hallitus ja komissio, jotka eivät ole pyytäneet istunnon pitämistä.

39. ArcelorMittal väittää, että päästöoikeuksia on pidettävä esineinä eikä hallinnollisina lupina. Tämä perustuu siihen, että direktiivin 2003/87 mukaan ne ovat vapaasti siirrettävissä ja luovutettavissa olevia välineitä, jotka voidaan lisäksi yksilöidä ja joita on käytettävissä vain tietty määrä. Tästä lähtökohdasta ArcelorMittal katsoo, että päästöoikeuksista tulee toiminnanharjoittajan omaisuutta niiden myöntämisestä ja rekisteriin kirjaamisesta lähtien. Vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentissa säädetty palauttaminen vastaa sen mukaan vaikutuksiltaan perusoikeuskirjan 17 artiklan vastaista pakkolunastusta, joka rikkoo myös direktiiviä 2003/87, koska a) direktiivissä sallitaan ainoastaan 12 artiklan 3 kohdassa säädetyn kaltainen päästöoikeuksien palauttaminen ja b) käyttämättä jääneiden päästöoikeuksien pakkopalauttamisen vuoksi toiminnanharjoittajat eivät voi pitää niitä varalla käydäkseen niillä kauppaa myöhemmin.

40. Luxemburgin hallituksen mukaan ArcelorMittalille jaettiin vuodelle 2012 päästöoikeuksia ainoastaan siksi, ettei tämä ilmoittanut toimivaltaisille viranomaisille ajoissa Schifflangen tehtaan toiminnan keskeyttämisestä vuoden 2011 lopulla. Luxemburgin hallitus myöntää, ettei jo jaettujen päästöoikeuksien palauttamista voida direktiivin 2003/87 mukaan vaatia pelkästään sillä perusteella, että toiminnanharjoittaja on myöhemmin päättänyt supistaa toimintaansa, mutta katsoo, että kansalliset viranomaiset voivat toimia tilanteessa, jossa päästöoikeuksia on jaettu perusteettomasti. Direktiivi 2003/87 ei ole esteenä vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentille, jos sitä tulkitaan siten, että lopullisesti jaettujen ja rekisteriin kirjattujen päästöoikeuksien palauttamista voidaan vaatia, kun laitoksen toiminnan lopettamisesta osittain tai kokonaan on päätetty ennen kuin kyseiset päästöoikeudet on jaettu kuluvaan vuotta varten.

41. Luxemburgin hallitus katsoo kysymyksen toisesta osasta, että päästöoikeuksien oikeudellinen luonnehdinta Luxemburgin perustuslain 16 §:n mukaisesti edellyttää unionin oikeuden sijasta kansallisen oikeuden tulkintaa, joten unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata siihen.

42. Komissio on Luxemburgin hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, että vuoden 2004 laki on sopuosinnussa direktiivin 2003/87 kanssa. Komission hyväksymässä Luxemburgin kansallisessa jakosuunnitelmassa todetaan, että edellytyksenä päästöoikeuksien jakamiselle kunakin vuonna kaudella 2008–2012 on, että laitos on toiminnassa. Tämä sääntö perustuu vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momenttiin, eikä se komission mukaan ole ristiriidassa direktiivin 2003/87 kanssa. Kun direktiivin 11 artiklan 4 kohdassa todetaan, että päästöoikeudet on jaettava kyseisen kauden kutakin vuotta varten kyseisen vuoden helmikuun 28 päivään mennessä, sen tarkoituksena on juuri ottaa huomioon, että laitoksen toiminta saatetaan lopettaa päästöoikeuksien jakamisen jälkeen. Päästöoikeuksien jakoedellytysten noudattaminen on lisäksi perusteena toiminnanharjoittajalle kuuluvalla velvoitteella, jonka mukaan sen on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle laitoksen luonteen tai toiminnan muutoksista tai laitoksen laajenuksista.

43. Komissio väittää, ettei direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohta estä sitä, että jäsenvaltio voi vaatia päästöoikeuksien palauttamista tilanteessa, jollaisesta on kyse vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentissa. Direktiivin kyseisessä säännöksessä toki säädetään, että päästöoikeuksia palautetaan todennettuja päästöjä vastaava määrä; direktiivissä käytetty ilmaisu ”palauttaa” ei kuitenkaan vastaa merkitykseltään kansallisessa säännöksessä käytettyä ilmaisua. Viimeksi mainittu viittaa käyttämättä jääneisiin päästöoikeuksiin, kun taas direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa mainitut päästöoikeudet palautetaan niiden mitätöimistä varten, joten ne on väistämättä käytetty.

44. Komissio on Luxemburgin hallituksen kanssa samaa mieltä ennakkoratkaisukysymyksen toisesta osasta: unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa lausua palauttamisvelvollisuuden yhteensopivuudesta Luxemburgin perustuslain 16 §:n kanssa. Vaikka vuoden 2004 laissa tarkoitettun käyttämättä jääneiden päästöoikeuksien palauttamisen yhteydessä ei komission mukaan sovelleta unionin oikeutta, se ehdottaa, että unionin tuomioistuin ottaa ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi selventääkseen päästöoikeuksien oikeudellista luonnetta.

V Asian tarkastelu

45. Cour constitutionnellen esiin tuoma epävarmuus jakautuu kahteen kysymykseen, joihin on vastattava erikseen. Ensimmäinen niistä liittyy siihen, onko vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentti sopuosinnussa direktiivin 2003/87 kanssa. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, toinen kysymys koskee puolestaan päästöoikeuksien ”luonnehdintaa”.

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

46. Cour constitutionnelle tiedustee ensiksi, onko vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentti direktiivin 2003/87 ja ”erityisesti siinä säädetyn päästöoikeuksien kaupan järjestelmän rakenteen mukainen”.

47. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei yksilöi nimenomaisesti niitä direktiivin varsinaisia säännöksiä, joiden kanssa se epäilee vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentin olevan ristiriidassa. Koska kyseisessä momentissa ministeri valtuutetaan päättämään ”käyttämättömien päästöoikeuksien palauttamisesta kokonaan tai osittain”, jos laitoksen, jolle päästöoikeudet myönnettiin, toiminta lopetetaan kokonaan tai osittain, nyt käsiteltävässä asiassa kyse on kuitenkin niistä direktiivin 2003/87 säännöksistä, joilla säädellään päästöoikeuksien jakamista, siirtoa, palautusta ja mitätöimistä (direktiivin 9, 11 ja 12 artikla) ja niiden voimassaolon edellytyksiä (13 artikla).

48. Vaikka päästöoikeuksien kaupan järjestelmää ei ole kokonaisuudessaan tarpeen tutkia,⁷ mielestäni on kuitenkin hyvä käydä läpi sen perustamisen taustalla olevat syyt ja tavoitteet. Järjestelmän henkenä on taloudellinen logiikka, joka selittää päästöoikeuksien vaihdannan arvon ja on koko järjestelmän oikeudellista luonnetta koskevan pohdinnan taustalla.⁸

1. Päästöoikeuksien kauppa pilaantumisen torjunnan markkinavälineenä

49. Unioni ja sen jäsenvaltiot sitoutuivat Kioton pöytäkirjassa⁹ vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään 8 prosenttia vuoden 1990 tasosta kaudella 2008–2012. Tätä tarkoitusta varten lokakuussa 2003 perustettiin päästöoikeuksien kaupan järjestelmä, joka toteutettiin ns. cap and trade -järjestelmänä (päästökatto ja kauppa), jossa kullekin jäsenvaltiolle asetetaan kasvihuonekaasupäästöjen enimmäismäärä (cap),¹⁰ joka jaetaan päästöjä aiheuttavien kansallisten laitosten kesken. Jako tapahtuu ns. päästöoikeuksien¹¹ jakamisen muodossa, ja nämä ovat direktiivin 2003/87 3 artiklan a alakohdan määritelmän mukaan oikeuksia ”päästää ympäristöön yhtä hiilidioksiditonnia vastaava määrä tietynä ajanjaksona”.

50. Järjestely kannustaa laitoksia vähentämään pilaantumista aiheuttavaa toimintaansa, sillä päästöoikeudet ylittävistä päästöistä määrätään seuraamus¹² ja sallittujen päästöjen enimmäismäärää on tarkoitus alentaa asteittain.¹³

7 — Ks. tätä kysymystä koskevasta yleiskatsauksesta Pâques, M., ”La directive 2003/87/CE et le système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne”, *Revue trimestrielle de droit européen* 40 (2), 2004, s. 249–282.

8 — Oikeuskirjallisuudessa esitetyistä eri kannoista laadittu tuore selvitys ks. Rotoullié, J. C., *L’utilisation de la technique de marché en droit de l’environnement. L’exemple du système européen d’échange des quotas d’émission de gaz à effet de serre*, Thèse de doctorat, Université Panthéon Assas, 2015, s. 136–153.

9 — Hyväksytty ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämistä yhteisesti 25.4.2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2002/358/EY (EYVL 2002, L 130, s. 1). Kioton pöytäkirjan valmistelutöistä ja neuvotteluprosessista sekä sen mekanismista ks. Freestone, D., ”The International Climate Change Legal and Institutional Framework: An Overview” teoksessa Freestone, D. ja Streck, C., *Legal Aspects of Carbon Trading*, Oxford University Press, New York, 2009, s. 3–32.

10 — Direktiivin 2003/87 liitteessä II luetellut kasvihuonekaasut ovat hiilidioksidi (CO₂), metaani (CH₄), typpioksiduuli (N₂O), fluorihilivedyt (HFC), perfluorihilivedyt (PFC) ja rikkiheksafluoridi (SF₆). Järjestelmä kattaa sähkölaitosten, useiden erilaisten energiaintensiivisten tuotannonalojen ja kaupallisten lentoyhtiöiden päästöt (Euroopan komissio: *The EU Emissions Trading System (ETS)*, lokakuu 2013, saatavana osoitteessa http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf).

11 — On selvää, että kansallisten ratkaisujen erilaisuus päästöoikeuksien oikeudellisessa luonnehdinnassa liittyy siihen, että päästöoikeuksista on käytetty hyvin erilaisia nimityksiä direktiivin 2003/87 eri kieliversioissa, vaikka onkin mahdotonta sanoa, onko kyse sen syystä vai seurauksesta. Esimerkiksi espanjan- ja hollanninkielisissä toisoinnoissa käytetään ilmaisuja ”derechos de emisión” ja ”emissierecht”, kun taas italian- ja ranskankielisissä toisoinnoissa ilmaisuja ”quota di emissione” ja ”quota”, englanninkielisessä termiä ”allowance”, saksankielisessä termiä ”Zertifikat” ja portugalinkielisessä ilmaisua ”licença de emissão”.

12 — Direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa otetaan käyttöön liikapäästösakko, joka on 100 euroa kutakin sellaista laitoksen toiminnasta aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja ei ole palauttanut päästöoikeuksia.

13 — Sähkölaitosten ja muiden laitosten päästöoikeuksien enimmäismäärää vähennetään vuodesta 2013 lähtien 1,74 prosenttia vuodessa (direktiivin 2003/87 9 artikla, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/29), mikä tarkoittaa, että vuonna 2020 päästöjen pitäisi olla 20 prosenttia alaisemmat kuin vuonna 1990. Ks. vastaavasti viimeksi 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, 81 kohta). Lentoliikenteen alalla sovelletaan toisenlaisia prosenttiosuuksia.

51. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, ”vaikka päästökauppajärjestelmän perimmäinen tavoite on ympäristönsuojelu kasvihuonekaasupäästöjä vähentämällä, tämä järjestelmä itsessään ei vähennä päästöjä, vaan se kannustaa ja helpottaa etsimään keinoja, joilla tietyn suuruiset päästövähennykset voitaisiin saavuttaa edullisimmin”.¹⁴ Ympäristölle aiheutuva hyöty riippuu siitä, ”miten tiukaksi vahvistetaan myönnettyjen päästöoikeuksien kokonaismäärä, joka muodostaa kyseisessä järjestelmässä sallittujen päästöjen ylärajan”.¹⁵

52. Sen lisäksi, että päästöoikeuksia myönnetään yhä vähemmän, niiden maksuton myöntäminen poistuu vähitellen,¹⁶ joten laitoksen kaikkien tosiasiallisten päästöjen kattamiseksi on voitava käyttää laitoksen omia päästöoikeuksia, jotka ovat edeltävinä vuosina jääneet käyttämättä, tai hankkia lisäpäästöoikeuksia muilta toiminnanharjoittajilta. Tässä piilee järjestelmän kaupallinen ulottuvuus (trade), sillä direktiivin 2003/87 3 artiklan a alakohdan mukaan päästöoikeudet ovat ”siirrettävissä” ja niiden niukkuus tekee niistä näin ollen taloudellisesti arvokkaita.

53. Päästöoikeuksien taloudellinen arvo on huomattava kannustin päästöjen vähentämiselle,¹⁷ sillä yhtäältä laitos, joka onnistuu vähentämään päästöjään, voi myydä jäljelle jääneet oikeutensa eteenpäin, ja toisaalta niille laitoksille, jotka ovat aluksi ostaneet lisäpäästöoikeuksia omiin tarpeisiinsa, tulee päästöoikeuksien asteittaisen kallistumisen myötä¹⁸ kannattavammaksi siirtyä käyttämään ympäristötehokkaampia teknologioita tai energianlähteitä, jotka päästävät vähemmän pilaantumista aiheuttavia kaasuja.

54. Kuten komissio totesi *Vihreässä kirjassa kasvihuonekaasujen päästökaupasta Euroopan unionissa*,¹⁹ vaikka siirrettävien kiintiöiden järjestelmiä ei vuonna 2000 laajalti käytetty unionin ympäristöpolitiikassa, käsite ei ollut myöskään aivan tuntematon. Esimerkkinä sellaisia oikeuksia koskevista järjestelyistä, joita on mahdollista siirtää jossain määrin, mainittiin Montrealin pöytäkirjan mukaiset otsonikerrosta heikentävien aineiden kiintiöt,²⁰ yhteiseen kalastuspolitiikkaan liittyvät kalastuskiintiöt²¹ sekä yhteisen maatalouspolitiikan mukaiset maitokiintiöt.²² Markkinaperusteisista

14 — Tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine ym. (C-127/07, EU:C:2008:728, 31 kohta).

15 — Em. tuomio.

16 — Direktiivin 2003/87 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli jaettava vähintään 95 prosenttia päästöoikeuksista maksutta 1.1.2005 alkavaksi kolmivuotiskaudeksi, ja tämä prosenttiosuus pieneni 90 prosenttiin kaudeksi 2008–2012. Vuonna 2013 alkaneella kaudella päästöoikeuksien pääasiallinen jakomenetelmä on huutokauppa. Yhteenvedo järjestelmän eri vaiheista tältä osin ks. em. Euroopan komissio: *The EU Emissions Trading System (ETS)*, s. 3–4. On kuitenkin huomattava, että unionin tuomioistuimen mukaan ”direktiivin 2003/87 10 artiklassa säädettyllä päästöoikeuksien maksutta jakamisella ei pyritä myöntämään avustuksia asianomaisille tuottajille vaan lieventämään Euroopan unionin päästöoikeuksien markkinoiden välittömän ja yksipuolisen käyttöön ottamisen taloudellista vaikutusta välttämällä tiettyjen tämän direktiivin soveltamisalaa kuuluvien tuotannonalojen kilpailukyvyyn menettäminen” (tuomio 17.10.2012, Iberdrola ym., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 ja C-640/11, EU:C:2013:660, 39 kohta). Se, ettei kilpailupaine ollut riittävän voimakas ”vähentämään päästöoikeuksien arvon vyöryttämistä sähkön hintaan”, johti siihen, että sähköntuottajat saivat ansiottomia voittoja, ja niitä on haluttu ehkäistä myöntämällä päästöoikeuksia vuodesta 2013 lähtien turvautumalla yksinomaan huutokauppajärjestelmään (tuomio 17.10.2013, Iberdrola ym., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 ja C-640/11, EU:C:2013:660, 40 kohta).

17 — Kuten tuomion Arcelor Atlantique et Lorraine ym. (tuomio 16.12.2008, C-127/07, EU:C:2008:728) 32 kohdassa todettiin, järjestelmän taloudellinen logiikka perustuu siihen, että vähentäminen tapahtuu mahdollisimman alhaisin kustannuksin: ”Kun kyseisessä järjestelmässä sallitaan myönnettyjen päästöoikeuksien myynti, sillä pyritään muun muassa kannustamaan kaikkia järjestelmään osallistuvia siihen, että niiden kasvihuonekaasupäästöt alittavat niille alun perin myönnetyt päästöoikeudet, jotta ylijäämä voidaan siirtää myönnetty päästöoikeudet ylittävän päästömäärän tuottaneelle osallistujalle.” Ks. vastaavasti tuomio 7.4.2016, Holcim (Romania) v. komissio (C-556/14 P, EU:C:2016:207, 65 kohta).

18 — Nyt kymmenen vuotta päästökauppajärjestelmän käyttöönoton jälkeen väitellään edelleen päästöoikeuksien kaupan tehokkuudesta, sillä oikeuksien hinnat ovat säilyneet alhaisina vuodesta 2008. Yhteenvedo tästä keskustelusta ks. *Schrödinger's emissions trading system. Europe's carbon-trading system is better than thought, and could be better still* (saatavilla osoitteessa <http://www.economist.com/node/21683960>).

19 — KOM(2000) 87 lopullinen, 3 kohdan loppu.

20 — Joita säänneltiin tuolloin otsonikerrosta heikentävistä aineista 4.3.1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 594/91 (EYVL 1991, L 67, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 30.12.1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3952/92 (EYVL 1992, L 405, s. 41) ja otsonikerrosta heikentävistä aineista 15.12.1994 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3093/94 (EYVL 1994, L 333, s. 1).

21 — Tuolloin alan oikeussäännöt sisältyivät yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20.12.1992 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 3760/92 (EYVL 1992, L 389, s. 1).

22 — Tuolloin alan tärkeimmät säädökset olivat maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31.3.1984 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 856/84 (EYVL 1984, L 90, s. 10), maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28.12.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3950/92 (EYVL 1992, L 405, s. 1) ja maito- ja maitotuotealan lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 9.3.1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 536/93 (EYVL 1993, L 57, s. 12).

ympäristöpolitiikan välineistä oli tuolloin saatu vasta niukasti kokemuksia²³ (minkä vuoksi direktiivin 2003/87 järjestelmää pidettiin lähtökohtaisesti riskialttiina kokeiluna), mutta käytännön kokemuksen karttuessa päästökauppajärjestelmästä on tullut lyhyenä toiminta-aikanaan unionin ilmastopolitiikan ”lippulaiva”.²⁴

55. Tässä yhteydessä korostuu erityisesti päästöoikeuksien, joista on jo tullut erittäin laajojen markkinoiden maksuväline, jakomenettelyn merkitys. Käsittelenkin seuraavaksi tätä menettelyä ja käyn läpi direktiivissä 2003/87 asetetut edellytykset, joiden mukaisesti päästöoikeudet jaetaan, ne voidaan siirtää ja ne on palautettava tai mitätöitävä.

2. Direktiivin 2003/87 päästöoikeusjärjestelmä

56. Päästöoikeudet on jaettava sellaisen suunnitelman (kansallinen jakosuunnitelma) mukaisesti, jonka kukin jäsenvaltio laatii kumpaakin direktiivissä 2003/87 alun perin tarkoitettua kautta (2005–2007 ja 2008–2012) varten. Kansallisessa jakosuunnitelmassa esitetään päästöoikeuksien kokonaismäärä, jonka jäsenvaltio aikoo kyseiseksi kaudeksi myöntää, sekä se, miten sen on tarkoitus nämä oikeudet jakaa.

57. Kansallisesta jakosuunnitelmasta, jonka laatimisessa on käytettävä objektiivisia ja avoimia perusteita ja otettava huomioon yleisön huomautukset (direktiivin 9 artiklan 1 kohta), on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille ennen kyseisen kauden alkua (em. kohta).²⁵ Komissio voi hylätä suunnitelman kokonaan tai osittain perustelut esittäen kolmen kuukauden kuluessa sen ilmoittamisesta sillä perusteella, ettei se ole direktiivin liitteessä III lueteltujen perusteiden tai 10 artiklan mukainen maksutta jaettavien päästöoikeuksien prosentiosuuden osalta (9 artiklan 3 kohta).

58. Päästölupahakemukset on osoitettava jäsenvaltion nimeämälle toimivaltaiselle viranomaiselle, ja niiden on sisällettävä kuvaus laitoksesta ja sen toiminnoista, aineista, joiden käytöstä todennäköisesti aiheutuu kasvihuonekaasupäästöjä, laitoksesta aiheutuvien kaasujen päästöjen lähteistä ja päästöjen tarkkailemiseksi ja niistä raportoimiseksi suunnitelluista toimenpiteistä (direktiivin 2003/87 5 artikla).

59. Jos toimivaltainen viranomainen katsoo, että hakija pystyy tarkkailemaan päästöjä ja raportoimaan niistä, se ”myöntää luvan päästää kasvihuonekaasuja koko laitoksesta tai sen osasta” (direktiivin 2003/87 6 artiklan 1 kohta). Mainitussa päästöluvassa on ilmoitettava muun muassa ”velvoite palauttaa kunakin kalenterivuonna aiheutuneita, [asianmukaisesti todennettuja] laitoksen kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia neljän kuukauden kuluessa kyseisen vuoden lopusta” (direktiivin 2003/87 6 artiklan 2 kohdan e alakohta).

60. Päästöluvan saajan on joka tapauksessa ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista muutoksista, jotka voivat edellyttää päästöluvan päivittämistä, mukaan luettuna laitoksen toiminnanharjoittajan muuttuminen (direktiivin 2003/87 7 artikla).

61. Päästöoikeuksia, jotka ovat voimassa sinä ajanjaksona aiheutuvien päästöjen osalta, jolle ne on myönnetty (direktiivin 2003/87 13 artiklan 1 kohta), on voitava siirtää unionissa sekä unionissa olevien henkilöiden ja sellaisissa kolmansissa maissa olevien henkilöiden välillä, joissa ne on tunnustettu (direktiivin 2003/87 12 artiklan 1 kohta).

23 — Kokemus perustui vain vuoden 1990 US Clean Air Actiin ja vuoden 1994 Californian Regional Clean Act Incentives Markettiin.

24 — Ilmaisua on käytetty artikkelissa Pohlmann, M., ”The European Union Emissions Trading Scheme” em. teoksessa Freestone, D. ja Streck, C., *Legal Aspects of Carbon Trading*, s. 339.

25 — Kautta 2005–2007 koskevat suunnitelmat oli julkistettava 31.3.2004 mennessä ja kautta 2008–2012 ja sitä seuraavia kausia koskevat suunnitelmat viimeistään 18 kuukautta ennen kyseisen kauden alkamista.

62. Direktiivissä 2003/87 säädetään päästöoikeuksien mitätöimisestä, a) kun toiminnanharjoittaja *palauttaa* toteutuneita päästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia (direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohta) tai b) kun päästöoikeudet eivät ole enää voimassa (koska niitä ei ole käytetty kaudella, jolle ne myönnettiin) eikä niitä ole palautettu. Ensimmäisessä tilanteessa päästöoikeuksien mitätöinti tapahtuu niiden palauttamisen jälkeen ja jälkimmäisessä tilanteessa neljä kuukautta kauden 2008–2012 tai sitä seuraavien kausien alkamisen jälkeen (direktiivin 2003/87 13 artikla).

63. Direktiivillä 2003/87 perustettujen markkinoiden kannalta on ratkaisevan tärkeää, että markkinatoimijoilla on täysi varmuus kuluvan kauden päästöoikeuksista kussakin jäsenvaltiossa ja suhteessa unionin muihin jäsenvaltioihin. Direktiivin 2003/87 12 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ”varmistettava, että jonkin muun jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämät päästöoikeudet tunnustetaan toiminnanharjoittajan – velvoitteiden täyttämiseksi”, kun käytettyjä päästöoikeuksia palautetaan.

64. Direktiivin 2003/87 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on siis ”huolehdittava rekisterin perustamisesta ja ylläpitämisestä sen varmistamiseksi, että päästöoikeuksien myöntämisestä, hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöimisestä pidetään *tarkkaa kirjanpitoa*”.²⁶ Direktiivin 2003/87 20 artiklan 1 kohdassa puolestaan säädetään samassa tarkoituksessa, että komissio nimeää ”keskusvalvojan, joka pitää riippumatonta tapahtumakirjaa päästöoikeuksien myöntämisestä, siirtämisestä ja mitätöimisestä”.²⁷

65. Huoli lukujen ja päästöoikeuksiin liittyvien olosuhteiden *oikeellisuudesta* selittyy unionin pyrkimyksellä tehostaa markkinoiden toimintaa ja välttää vääristymät, joita voisi aiheutua päästöoikeuksien pätevyyteen liittyvästä epävarmuudesta, kun otetaan huomioon niiden asema kyseisten markkinoiden maksuvälineenä. Päästöoikeuksien luotettavuuden ja maksukyvyyn säilyttämistä koskevan puhtaasti taloudellisen ja kaupallisen intressin lisäksi kyse on päästöoikeuksien markkinoiden varsinaisesta tarkoituksesta eli päästöoikeuksilla olevasta tehtävästä pilaantumisen torjumisen välineenä. Tästä syystä koko järjestelmän kannalta on ensisijaisen tärkeää, että tosiasiallisten päästöjen määrä vastaa päästöoikeuksien mukaisten päästöjen määrää.

3. Luxemburgin säännöstö ja sen yhteensopivuus direktiivin 2003/87 kanssa

66. Direktiivi 2003/87 saatettiin osaksi Luxemburgin oikeutta vuoden 2004 lailla. Käsiteltävässä asiassa merkityksellistä on, että kyseisen lain 12 §:n 2 momentissa ministerille annetaan toimivalta määrittää kautta 2008–2012 varten jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä ja aloittaa menettely päästöoikeuksien jakamiseksi. Nämä toimenpiteet on toteutettava kansallisen jakosuunnitelman mukaisesti vähintään 12 kuukautta ennen kunkin kauden alkamista.²⁸

67. Vuoden 2004 lain 12 §:n 4 momentissa säädetään – jälleen direktiivin 2003/87 11 artiklan 4 kohdan mukaisesti – kullekin viisivuotiskauden vuodelle myönnettävistä päästöoikeuksista, että osa päästöoikeuksien kokonaismäärästä on myönnettävä kyseisen vuoden helmikuun 28 päivään mennessä.

68. Direktiivissä 2003/87 ja vuoden 2004 laissa annetun valtuutuksen mukaisesti Luxemburg laati ajallaan kauden 2008–2012 kansallisen jakosuunnitelmansa, jonka komissio hyväksyi edellytetyllä tavalla. Kyseisessä kansallisessa jakosuunnitelmassa todetaan, että jos laitoksen toiminta lopetetaan tai keskeytetään, seuraavalle vuodelle ei myönnetä päästöoikeuksia.

26 — Kursivointi tässä.

27 — Yleisesti tästä rekisterijärjestelmästä ks. Molina Hernández, C., ”El registro de derechos de emisión de los gases de efecto invernadero de la Unión Europea” teoksessa *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nro 56, 2016, s. 157–197.

28 — Vuoden 2004 laki noudattaa siten direktiivin 2003/87 11 artiklan 2 kohtaa.

69. Vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentin mukaisesti laitoksen toiminnan lopettamisesta kokonaan tai osittain on välittömästi ilmoitettava ministerille. Kyseinen vaatimus vastaa jälleen direktiivin 2003/87 7 artiklaa, jonka mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle on ilmoitettava muutoksista, jotka voivat edellyttää päästöluvan päivittämistä.

70. Kansallinen lainsäädäntö noudattaa tähän asti nähdäkseni tarkkaan direktiiviä 2003/87. Direktiivin mukaista on erityisesti se, että jos laitoksen toiminta lopetetaan tai keskeytetään, sille ei myönnetä päästöoikeuksia seuraavalle vuodelle, kuten kansallisessa jakosuunnitelmassa todetaan. Katson komission tavoin, että jäsenvaltiot noudattavat direktiiviä 2003/87, jos ne edellyttävät, että laitoksen on oltava toiminnassa, jotta sille voidaan jakaa päästöoikeuksia. Tämän edellytyksen on katsottava sisältyvän implisiittisesti direktiiviin 2003/87. Vaikka järjestelmän olemassaolon perustana on varmistaa, että tosiasialliset päästöt ovat yhtä suuret kuin sallitut päästöt, sallittujen päästöjen määrä on laskettava tosiasiallisia päästöjä koskevien ennusteiden mukaisesti, ja tämä tieto päätellään kaikkien niiden laitosten perusteella, jotka ovat todennäköisesti toiminnassa kaudella, jolle päästöoikeudet on jaettava.

71. Luxemburgin lainsäädännön ja direktiivin 2003/87 välinen mahdollinen ristiriitaisuus, johon Cour constitutionnelle viittaa, koskee lähinnä kansallisen lainsäätäjän valitsemaa toimintamallia tilanteessa, jossa päästöoikeuksia on jäänyt käyttämättä sen jälkeen, kun on ilmoitettu laitoksen toiminnan lopettamisesta kokonaan tai osittain. Tätä tilannetta tarkastellaan abstraktisti vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentissa, ja se on myös pääasian varsinaisena kohteena.

72. Tarpeen ei siis ole tutkia, onko direktiivin 2003/87 kanssa sopusoinnussa se, että kansallisen lainsäätäjän mukaan laitosten, joille päästöoikeuksia myönnetään, on oltava toiminnassa. Toistan, että nähdäkseni kyseessä on direktiivin näkökulmasta hyväksyttävä ja siinä jopa implisiittisesti vaadittu edellytys. Pikemminkin on selvitettävä, voiko toimivaltainen hallintoviranomainen määrätä, että sellaiselle laitokselle myönnettyt päästöoikeudet, jonka osalta ilmenee, että sen toiminta on myöhemmin lopetettu, on palautettava käyttämättä jääneinä päästöoikeuksina.

73. Kyse ei siis ole siitä, että päästöoikeuksia koskeva hakemus olisi hylätty siksi, ettei laitos ole toiminnassa, vaan siitä, että päästöoikeuksia on tosiasiallisesti myönnetty terästehtaalle, jolle niitä ei olisi pitänyt myöntää, koska se ei ollut toiminnassa. Tarkemmin sanottuna päästöoikeuksien perusteeton jakaminen johtuu virheestä, joka koskee ArcelorMittalin omistaman terästehtaan tilannetta ja joka on luettava kyseisen yhtiön syyksi, sillä se ei ole täyttänyt velvollisuuttaan ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle tehtaan toiminnan lopettamisesta.

74. Vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentissa säädetään kuvatus kaltaisesta tilanteesta, että ”ministerin on otettava kantaa käyttämättömien päästöoikeuksien palauttamiseen kokonaan tai osittain.” Loppujen lopuksi on siis selvitettävä, millä edellytyksillä ministeri *voi päättää* päästöoikeuksien palauttamisesta, ja tarkemmin sanoen, oliko tehty päätös (ministeri päätti vaatia ArcelorMittalia palauttamaan käyttämättä jääneet päästöoikeudet, koska ajallisesti ei enää ollut mahdollista mitätöidä järjestelmän keskusvalvojan tapahtumakirjaan kirjaamaa päästöoikeuksien jakamista) direktiivin 2003/87 mukainen.

75. Nähdäkseni ministerin päätös käyttää sille vuoden 2004 laissa myönnettyä toimivaltaa ei ole direktiivin 2003/87 vastainen. Kun ArcelorMittal keskeytti Schifflangen terästehtaan toiminnan 19.10.2011, sen velvollisuutena oli direktiivin 2003/87 7 artiklan ja vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentin mukaisesti ilmoittaa tästä toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos se olisi tehnyt näin, sille ei olisi Luxemburgin kansallisen jakosuunnitelman mukaisesti jaettu (tätä laitosta koskevia) päästöoikeuksia vuodelle 2012. Kyseiset päästöoikeudet kuitenkin jaettiin sille 22.2.2012, koska toimivaltainen viranomainen sai tietää toiminnan lopettamisesta vasta, kun ArcelorMittal pyysi 23.4.2012 ympäristövalvonnan keskeyttämistä, koska terästehtaan toiminta oli pysähdyksissä.

76. Jos tuosta lopettamisesta olisi ilmoitettu ajoissa, toimivaltainen viranomaisena olisi voinut välttää virheen, joka tapahtui, kun päästöoikeuksia jaettiin ilmeisen perusteettomasti. Jos taas virheen tekemisen jälkeen toiminnan lopettamisesta olisi ilmoitettu 60 kalenteripäivän kuluessa, keskusvalvojalta olisi voitu pyytää ”tapahtuman”²⁹ mitätöimistä, kuten asetuksen N:o 2216/2004 34 a artiklan 2 a kohdassa säädetään tällaisten tilanteiden osalta.

77. Mielestäni direktiivin 2003/87 ja vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentin välillä ei ole ristiriitaa, jos ministeri pyytää sen jälkeen, kun hän on saanut myöhäisessä vaiheessa ilmoituksen laitoksen toiminnan lopettamisesta, keskusvalvojaa mitätöimään tapahtuman, jolla päästöoikeudet myönnettiin tälle laitokselle. Entä jos mitätöinti on tällaisessa tilanteessa mahdotonta, koska rekisteriä koskevissa säännöissä asetettu määräaika on umpeutunut? Olen komission tavoin jälleen sitä mieltä, että ministeri voi tällaisessa tilanteessa vaatia virheellisesti jaettujen päästöoikeuksien palauttamista.

78. On totta, että direktiivissä 2003/87 käsitellään ainoastaan toteutuneita päästöjä vastaavien päästöoikeuksien ”palauttamista” (direktiivin 6 artiklan 2 kohdan e alakohta ja 12 artiklan 3 kohta). Järjestelmän rakenne ei lähtökohtaisesti vaikuta sopivan siihen, että kullekin laitokselle myönnettyjen tai jaettujen päästöoikeuksien määrää voitaisiin muuttaa jälkikäteen.³⁰ Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevassa tilanteessa on kuitenkin kyse sellaisen päästöoikeuden *palauttamisesta*, jota ei olisi pitänyt myöntää, koska kansallisessa jakosuunnitelmassa asetetut edellytykset eivät täyttyneet direktiivin 2003/87 yhteydessä. Kyse ei ole näin ollen ainoastaan päästöoikeuksien määrän laskennassa tapahtuneen virheen korjaamisesta (tällaiseen tilanteeseen viitataan komission tiedonannossa KOM(2006) 725 lopullinen)³¹ vaan myös järjestelmän toimintasääntöjen noudattamisesta, jotta voidaan välttää päästöoikeuksien markkinoiden vääristyminen ja helpottaa sitä kautta näiden markkinoiden perustana olevan ympäristön suojelutavoitteen saavuttamista.

79. Katson loppujen lopuksi, ettei direktiivi 2003/87 ole esteenä vuoden 2004 laille siltä osin kuin kyseisessä laissa veloitetaan palauttamaan päästöoikeudet, jotka on jaettu perusteettomasti siksi, ettei päästöoikeuksia saaneen laitoksen toiminnanharjoittaja ole noudattanut velvollisuuttaan ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle ajoissa laitoksen toiminnan lopettamisesta. Palauttamismääräys on legitiimi, jakotapahtuman mitätöintiä ei ollut enää ajallisesti mahdollista pyytää keskusvalvojalta siksi, että tapahtumarekisteriä koskevissa säännöissä asetettu määräaika oli päättynyt, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkastettava.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

1. Alustavat huomautukset kysymyksen tutkittavaksi ottamisesta

80. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toinen kysymys koskee päästöoikeuksien luonnetta tai oikeudellista luonnehdintaa. Sillä on merkitystä Cour constitutionnellelle erityisesti siksi, että pääasian ratkaisu voi riippua siitä, voidaanko päästöoikeuksien palauttamismääräystä pitää Luxemburgin oikeuden mukaan pakkolunastuksena.

29 — Asetuksen 2 artiklan v alakohdan mukaan rekisteritapahtumalla tarkoitetaan ”päästöoikeuksien myöntämistä, siirtämistä, hankkimista, palauttamista, mitätöimistä ja korvaamista sekä päästövähennysyksikköjen, sertifioitujen päästövähennysten, sallittujen päästömääräyksikköjen ja poistoyksikköjen myöntämistä, siirtämistä, hankkimista, mitätöimistä ja poistamista ja päästövähennysyksikköjen, sertifioitujen päästövähennysten ja sallittujen päästömääräyksikköjen siirtämistä seuraavalle velvoitekaudelle”.

30 — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisten jakosuunnitelmien arvioinnista EU:n kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toisella kaudella neuvostolle ja Euroopan parlamentille annetun komission tiedonannon (KOM(2006) 725 lopullinen) 2 luvun 2.1 kohdassa selitetään, että ”jälkikäteen tehtävät muutokset olisivat ristiriidassa direktiivillä luodun päästökatto ja päästöoikeus -järjestelmän kanssa” ja että niille ”ei ole hallinnollista tarvetta tai muuta perustelua”, koska jäsenvaltioiden on ”hyödynnettävä parasta käytettävissä olevaa tietoa päättäessään päästöoikeuksien kokonaismäärästä ennen kauden alkua”.

31 — Siinä tarkastellaan yhtenä niistä tilanteista, joissa muutoksia voidaan kaikesta huolimatta tehdä jälkikäteen, tilannetta, jossa laitoksen toiminta lopetetaan meneillään olevan kauden aikana, koska kyseisessä tilanteessa ”toiminnanharjoittajaa, jolle myönnetään päästöoikeuksia, [ei] enää ole olemassa” (ks. edellisessä alaviitteessä mainittu kohta).

81. Sekä komissio että Luxemburgin hallitus esittävät varauksia toisen kysymyksen pätevydestä. Komissio väittää, että palauttamisvelvollisuus on Luxemburgin kansallisen jakosuunnitelmansa hyväksymisen yhteydessä vahvistaman säännön mukainen, eikä kyse ole siis unionin oikeudessa asetetusta velvollisuudesta eikä näin ollen unionin oikeuden soveltamisesta.

82. Luxemburgin hallitus katsoo samalla tavoin, ettei kysymys edellytä direktiivin 2003/87 vaan kansallisen oikeuden tulkintaa; tarkemmin sanoen kyse on Cour constitutionnellelle esitetystä kansallista oikeutta (perustuslakia) koskevasta kysymyksestä, jonka ainoastaan tämä on toimivaltainen ratkaisemaan. Luxemburgin hallitus katsoo, että Cour constitutionnelle voi tutkia ainoastaan sitä, ovatko Luxemburgin lait sopusoinnussa kansallisen perustuslain kanssa, eikä tämä voi siten tarkastella niiden yhdenmukaisuutta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen tai perusoikeuskirjan kanssa, sillä tässä tarkoituksessa toimivaltaisia ovat ainoastaan yleiset tuomioistuimet.

83. Komissio myöntää, että vaikka unionin oikeutta ei voida soveltaa kysymyksen kohteeseen, unionin tuomioistuin voi kuitenkin selittää päästöoikeuksien ominaisuuksia unionin oikeuden näkökulmasta, ”jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi tehdä siitä omat päätelmänsä”.³² Luxemburgin hallitus puolestaan kiistää jyrkästi unionin tuomioistuimen toimivallan lausua toisesta kysymyksestä, eikä se siksi ole edes esittänyt sitä koskevia huomautuksia.

84. Luxemburgin hallituksen vastustus liittyy unionin tuomioistuimen (mahdolliseen) toimivallan puuttumiseen sen perusteella, ettei kysymyksen kohteen ja unionin oikeuden välillä ole liittymäkohtia. Syynä on kuitenkin ensisijaisesti myös se, että Cour constitutionnellella ei (jälleen mahdollisesti) ole toimivaltaa ratkaista pääasia toimivaltansa rajat ylittäen.

2. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivalta esittää kysymys

85. Cour constitutionnelle toimivalta esittää ennakkoratkaisukysymyksiä SEUT 267 artiklan nojalla perustuu sen kiistämättömään asemaan tuomioistuimena. Tästä lähtökohdasta ja vastoin Luxemburgin hallituksen puoltamaa kantaa Cour constitutionnelle on katsonut asianmukaiseksi kääntyä unionin tuomioistuimen puoleen, sillä se katsoo, että voidakseen lausua vuoden 2004 lain 13 §:n 6 momentin yhdenmukaisuudesta perustuslain 16 §:n kanssa – eli ratkaistakseen selvästi perustuslaillisen kysymyksen – sen on ensiksi määriteltävä päästöoikeuksien oikeudellinen luonne unionin oikeudessa.

86. Cour constitutionnelle katsoo, että kansallisen oikeussäännön (käsiteltävässä asiassa Luxemburgin perustuslain 16 §:n, johon nähden vuoden 2004 lain pätevyttä on tarkasteltava) täytäntöönpanemiseksi on ensiksi ratkaistava kysymys siitä, voidaanko päästöoikeudet luonnehtia unionin oikeuden mukaan ”esineiksi”, joten se nähdäkseni voi esittää – ja se on SEUT 267 artiklan mukaan velvollinen esittämään – unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön. Se, onko sen tässä yhteydessä välttämätöntä tukeutua muihin säännöksiin kuin perustuslakiin, on valtiosisäiseen oikeuteen liittyvä kysymys, jota unionin tuomioistuin ei voi ratkaista. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on ainoastaan tarkastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen luonne tuomioistuimena ja vastata sen kysymyksiin sen periaatteen mukaisesti, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta.³³

32 — Komission kirjallisten huomautusten 49 kohta.

33 — Vastaavasti mm. tuomio 26.6.2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* (C-305/05, EU:C:2007:383, 18 kohta).

3. Unionin tuomioistuimen toimivalta

87. On selvää, etteivät edellä esitetyt seikat riitä siihen, että unionin tuomioistuimella on velvollisuus vastata siihen, mitä siltä on kysytty. On lisäksi välttämätöntä, että kysymys koskee pääasian riidan ratkaisemiseksi merkityksellisen unionin oikeussäännön tulkintaa.³⁴

88. Sekä Luxemburgin hallitus että komissio katsovat, ettei näin ole käsiteltävässä asiassa, mutta minä olen eri mieltä.

89. Kuten totesin ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamani vastauksen yhteydessä, direktiivissä 2003/87 tarkoitettujen päästöoikeuksia koskevien sääntöjen mukaan virheellisesti jaetut päästöoikeudet on palautettava käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa.

90. On kuitenkin totta, että päästöoikeuksien oikeudellinen luonne ei käy yksiselitteisesti ilmi unionin oikeudesta ja että jäsenvaltioiden on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti määriteltävä se. Valitut ratkaisut ovat hyvin erilaisia: päästöoikeudet on toisinaan luonnehdittu hallinnollisiksi luviksi (myönnetyt kiintiöt, lisenssit, luvat, konsessiot) ja toisinaan esineiksi, jotka voidaan ottaa haltuun (joihin on täysi omistusoikeus tai käyttöoikeus tai muu epätyypillinen esineoikeus) tai pelkiksi rahoitusvälineiksi, joihin liittyy lähes aina lukuisia varauksia ja varotoimenpiteitä.³⁵

91. Ennen kuin päästöoikeuksia ryhdytään luonnehtimaan oikeudellisesti (eli ovatko ne esimerkiksi esineitä, hallinnollisia lupia vai rahoitusvälineitä) on ratkaistava kysymys siitä, voidaanko niitä pitää pätevästi direktiivissä 2003/87 tarkoitettuina ”päästöoikeuksina”.

92. Eri kansallisissa lainsäädännöissä päästöoikeuksille annetusta oikeudellisesta luonteesta riippumatta päästöoikeuksia voidaan nimittäin myöntää ja jakaa ainoastaan unionin oikeussääntöjen mukaisesti. Kuten edellä totesin, käsiteltävässä asiassa kansallisten tuomioistuinten pohdittavana on kysymys päästöoikeuksien palauttamisesta sen vuoksi, että niiden osalta on todettu, että ne on jaettu perusteettomasti. Palauttamisen asianmukaisuus on selvitettävä direktiivin 2003/87 perusteella, joten se kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan ja sitä kautta unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

93. Toisin sanoen ennen kuin selvitetään, ovatko päästöoikeudet Luxemburgin oikeusjärjestyksen mukaan esineitä vai hallinnollisia lupia, mikä kansallisen tuomioistuimen on määritettävä kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti, on tutkittava, onko se kohde, joka on tarkoitus luonnehtia oikeudellisesti, syntynyt. Tämä tarkastus on suoritettava unionin oikeuden ja unionin tuomioistuimen siitä omaksuman tulkinnan mukaisesti.

4. Pääasia

94. Alkuvaiheessa päästöoikeuksien luominen ja tämän jälkeen se, pidetäänkö niitä esineinä vai hallinnollisina lupina, ovat kaksi erillistä prosessia, joista kumpikin kuuluu eri oikeussääntöjen soveltamisalaan: ensimmäinen vaihe unionin oikeuden ja jälkimmäinen vaihe kansallisen oikeuden soveltamisalaan.

34 — Ks. esim. tuomio 21.12.2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, 16–19 kohta).

35 — Ks. tästä *La régulation des marchés du CO₂*, Rapport de la mission confiée à Michel Prada, 2010, s. 60 ja 61 (saatavilla osoitteessa <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000201/>).

95. Jos jäsenvaltiossa päästöoikeuksia pidetään esineinä, jotka voivat olla toiminnanharjoittajien hallussa (omistusoikeus tai lähioikeudet), se, että viranomainen vie nämä oikeudet, voisi kansallisten tuomioistuinten niin päättäessä merkitä pakkolunastusta. Jos päästöoikeudet luonnehditaan sitä vastoin pelkiksi hallinnollisiksi lisensseiksi tai luviksi, niiden peruuttamista on varmastikin tarkasteltava eri tavalla eli niitä on tarkasteltava kansallisessa oikeudessa, sellaisena kuin jäsenvaltion tuomioistuimet ovat sitä tulkinneet, säädetyllä tavalla.

96. Cour constitutionnellen käsiteltäväksi saatettu riita-asia koskee päästöoikeuksien syntymistä direktiivin 2003/87 yhteydessä. Se liittyy siis vaiheeseen, joka edeltää päästöoikeuden oikeudellista luonnehdintaa sen jälkeen, kun ne on luotu päästöoikeuksiksi. Tässä vaiheessa ei vielä voida puhua omistusoikeuden kohteena olevasta esineestä tai voimassa olevasta hallinnollisesta luvasta sanan varsinaisessa merkityksessä, joten perusteettomasti jaettujen päästöoikeuksien *palauttamista* ei voida pitää sen paremmin pakkolunastuksena kuin hallinnollisen toimen sääntöjenvastaisena peruuttamisenakaan. Tämä johtuu vain siitä, että unionin oikeussääntöjen yhteydessä – joiden perusteella *palauttamista* koskeva kysymys on ratkaistava – päästöoikeus ei välttämättä ole sen paremmin esine kuin lupakaan vaan pelkästään jotain, josta voi myöhemmin tulla kussakin jäsenvaltiossa jompikumpi (tai jotain muuta).

97. Käyttämättä jääneen päästöoikeuden *palauttaminen* sen vuoksi, että se on myönnetty toiminnanharjoittajan tekemän sellaisen virheen vuoksi, jota ei voida korjata rekisteritapahtuman mitätöinnillä (tällaisesta palauttamisesta on kyse pääasiassa), on direktiivistä 2003/87 johtuva seuraus. Näin taataan päästöoikeuksien kaupan järjestelmän, jonka unioni on ottanut käyttöön ympäristönsuojelupolitiikkansa keskeisenä välineenä, asianmukainen toiminta. Perusoikeuskirjan 17 artiklaa ei mielestäni voida siis soveltaa, koska palauttaminen ei tässä tilanteessa merkitse osaksi toiminnanharjoittajan omaisuutta tulleen esineen pakkolunastusta vaan päästöoikeuden myöntämistoimen peruuttamista sen vuoksi, ettei direktiivissä 2003/87 kyseiselle myöntämiselle asetettuja edellytyksiä ole täytetty.

98. Näin ollen ehdotan, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että direktiivin 2003/87 vastaisesti jaettuja päästöoikeuksia ei voida luonnehtia toiminnanharjoittajien omaisuuteen kuuluviksi esineiksi perusoikeuskirjan 17 artiklassa tunnustettuun omaisuudensuojaa koskevaan perusoikeuteen liittyvien takeiden kannalta.

VI Ratkaisuehdotus

99. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaa Luxemburgin Cour constitutionnellen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka mukaan laitoksen toiminnanharjoittajan syyksi luettavan virheen vuoksi jaetut päästöoikeudet on palautettava, kun rekisterin keskusvalvojaa ei enää voida pyytää mitätöimään kyseistä jakamista, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkastettava.
- 2) Direktiivissä 2003/87 vahvistettujen edellytysten vastaisesti jaettuja päästöoikeuksia ei voida luonnehtia toiminnanharjoittajien omaisuuteen kuuluviksi esineiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa tunnustettuun omaisuudensuojaa koskevaan perusoikeuteen liittyvien takeiden kannalta.