



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

17 päivänä lokakuuta 2013\*

Direktiivi 2003/87/EY — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä — Liikapäästöistä maksettava ylitysmaksu — Liikapäästön käsite — Rinnastaminen siihen, että velvollisuutta palauttaa riittävä, edeltävän vuoden päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia direktiivissä säädettyssä määräajassa ei ole noudatettu — Palauttamatta jätettyjen päästöoikeuksien tosiasiallinen hallussapito ei ole vastuuvapausperuste, ellei kyseessä ole ylivoimainen este — Se, että ylitysmaksun muuttaminen ei ole mahdollista — Oikeasuhteisuus

Asiassa C-203/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Högsta domstolen (Ruotsi) on esittänyt 24.4.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 30.4.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Billerud Karlsborg AB** ja

**Billerud Skärblacka AB**

vastaan

**Naturvårdsverket,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Billerud Karlsborg AB ja Billerud Skärblacka AB, edustajinaan advokat E. Wernberg ja advokat O. Gentele,
- Naturvårdsverket, edustajinaan advokat R. Janson ja advokat U. Gunnesby,
- Kreikan hallitus, asiamiehinään V. Kyriazopoulos ja M. Vergou,

\* Oikeudenkäyntikieli: ruotsi.

— Euroopan komissio, asiamiehinään J. Enegren, K. Mifsud-Bonnici ja E. White,  
kuultuaan julkisasiamiehen 16.5.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,  
on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32) 16 artiklan 3 ja 4 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Billerud Karlsborg AB ja Billerud Skärblacka AB (jäljempänä yhdessä Billerud-yhtiöt) sekä Naturvårdsverket (luonnonsuojeluvirasto) ja joka koskee ylitysmaksua, jonka viimeksi mainittu on määrännyt yhtiöille sen takia, että ne eivät ole palauttaneet määräajassa niiden vuoden 2006 tosiasiallisia päästöjä vastaavaa määrää hiilidioksidiekvivalentti-päästöoikeuksia.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

#### Direktiivi 2003/87

- 3 Direktiivin 2003/87 johdanto-osan viidennessä, kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
  - ”(5) Yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sopineet täyttävänsä yhteisesti Kioton pöytäkirjan mukaiset sitoumuksensa ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä – –. Tällä direktiivillä on tarkoitus myötävaikuttaa siihen, että Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot täyttävät sitoumuksensa tehokkaammin, järjestämällä tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien eurooppalaiset markkinat ja siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle.
  - (6) Yhteisön CO<sub>2</sub>-päästöjen ja muiden kasvihuonekaasupäästöjen valvontajärjestelmästä 24 päivänä kesäkuuta 1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/389/ETY [(EYVL L 167, s. 31)] toteutettiin järjestelmä, jolla valvotaan kasvihuonekaasujen päästöjä ja arvioidaan edistymistä näitä päästöjä koskevien sitoumusten täyttämiseksi. Tämä järjestelmä auttaa jäsenvaltioita niiden päättäessä myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä.
  - (7) Yhteisön säännökset päästöoikeuksien jakamisesta jäsenvaltioissa ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny, ja vältetään kilpailun vääristyminen.”
- 4 Kyseisen direktiivin 4 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 päivästä tammikuuta 2005 mikään laitos ei harjoita liitteessä I lueteltua toimintaa, josta aiheutuu kyseiseen toimintaan liittyviä nimettyjä päästöjä, ilman että – – sen toiminnanharjoittajalle [on myönnetty lupa].”

- 5 Saman direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kasvihuonekaasujen päästölupien on sisällettävä seuraavat tiedot:

--

- e) velvoite palauttaa kunakin kalenterivuonna aiheutuneita -- laitoksen kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia neljän kuukauden kuluessa kyseisen vuoden lopusta.”
- 6 Direktiivin 2003/87 10 artiklassa vahvistetaan periaate, joka koskee sitä, että vähintään 95 prosenttia päästöoikeuksista on myönnettävä maksutta 1.1.2005 ja 1.1.2008 väliseksi ajanjaksoksi ja vähintään 90 prosenttia niistä on myönnettävä maksutta 1.1.2008 ja 1.1.2013 väliseksi ajanjaksoksi.
- 7 Kyseisen direktiivin 11 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Toimivaltaisen viranomaisen on myönnettävä osa päästöoikeuksien kokonaismäärästä -- kutakin vuotta varten -- helmikuun 28 päivään mennessä.”
- 8 Saman direktiivin 12 artiklan, joka koskee päästöoikeuksien siirtoa, palautusta ja mitätöimistä, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kunkin laitoksen toiminnanharjoittaja palauttaa joka vuosi 30 päivään huhtikuuta mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita -- kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia ja että nämä päästöoikeudet mitätöidään sen jälkeen.”
- 9 Kyseisen velvollisuuden noudattamatta jättämisestä seuraa direktiivin 2003/87 16 artiklan 2 kohdassa säädetyn velvollisuutensa noudattamatta jättäneiden toiminnanharjoittajien nimien julkistamisen lisäksi ylitysmaksu, josta on säädetty saman artiklan 3 ja 4 kohdassa, joissa säädetään seuraavaa:
- ”3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos jokin toiminnanharjoittaja ei kunkin vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä palauta toiminnanharjoittajan edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, tämä on velvollinen maksamaan liikapäästöistä sakkoa. Tämä liikapäästösakko on 100 euroa kutakin sellaista laitoksen toiminnasta aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Liikapäästösakon maksaminen ei vapauta toiminnanharjoittajaa velvoitteesta palauttaa kyseisiä liikapäästöjä vastaava päästöoikeuksien määrä palauttaessaan päästöoikeuksia seuraavan kalenterivuoden osalta.
4. Kolmivuotiskautena, joka alkaa 1 päivänä tammikuuta 2005, jäsenvaltioiden on sovellettava liikapäästöihin pienempää sakkoa, joka on 40 euroa kutakin sellaista laitoksen toiminnasta aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja ei ole palauttanut päästöoikeuksia. --”
- 10 Lisäksi direktiivin 2003/87 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Jäsenvaltioiden on annettava säännökset seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet näiden säännösten soveltamisen varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. --”

11 Kyseisen direktiivin 19 artiklassa säädetään yhteisön rekisterien pitämisestä seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava rekisterin perustamisesta ja ylläpitämisestä sen varmistamiseksi, että päästöoikeuksien myöntämisestä, hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöimisestä pidetään tarkkaa kirjanpitoa. – –

– –

3. Tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi komissio antaa – – asetuksen standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä. Rekisterit koostuvat standardoiduista sähköisistä tietokannoista, joiden yhteisten tietojen avulla voidaan seurata päästöoikeuksien myöntämistä, hallussapitoa, siirtämistä ja mitätöimistä, taata yleisölle oikeus tutustua tietoihin ja luottamuksellisuus tarvittaessa sekä varmistaa, että siirrot eivät ole Kioton pöytäkirjasta johtuvien velvoitteiden vastaisia.”

Asetus (EY) N:o 2216/2004

12 Direktiivin 2003/87 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 280/2004/EY mukaisesta standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä 21.12.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2216/2004 (EUVL L 386, s. 1) 52 artiklassa, jonka otsikko on ”Päästöoikeuksien palauttaminen”, säädetään seuraavaa:

”Toiminnanharjoittaja palauttaa laitoksen päästöoikeuksia pyytämällä tai – jos jäsenvaltion lainsäädännössä niin säädetään – toiminnanharjoittajan voidaan katsoa pyytäneen palauttamaan laitoksen päästöoikeuksia, jos se on pyytänyt rekisterin valvojaa

- a) siirtämään tietyn määrän tietyn vuoden päästöoikeuksia asianomaisen toiminnanharjoittajan päästöoikeustililtä sopimuspuolen päästöoikeustilille kyseisessä rekisterissä;
- b) kirjaamaan siirrettyjen päästöoikeuksien määrän palautettujen päästöoikeuksien taulun kyseiselle laitokselle kyseiseksi vuodeksi tarkoitettuun osaan.

– –”

#### *Ruotsin oikeus*

13 Edellä mainitut unionin oikeuden säännökset on pantu täytäntöön päästökauppalaila 2004:1199 (lag om handel med utsläppsrättigheter) ja päästöoikeusrekisteriä koskevilla määräyksillä 2004:8 (föreskrifter om register för utsläppsrätter).

14 Lain 2004:1199 6 luvun 1 §:ssä, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, säädetään seuraavaa:

”Toiminnanharjoittajan on palautettava kunkin laitoksen osalta huhtikuun 30. päivään mennessä rekisterin hallinnoinnista vastaavalle viranomaiselle kyseisestä laitoksesta edeltävänä kalenterivuonna aiheutuneita kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia.”

15 Saman lain 8 luvun 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Toiminnanharjoittajan, joka ei ole palauttanut riittävää määrää päästöoikeuksia 6 luvun 1 §:n mukaisesti, on maksettava valtiolle niistä päästöistä, joiden osalta päästöoikeuksia ei ole palautettu, ylitysmaksu. Tämä ylitysmaksu on vuosien 2005 ja 2007 välisenä päästökauppakautena 40 euroa kutakin sellaista laitoksen toiminnasta aiheutunutta hiilidioksiditonnia kohti, jonka osalta

toiminnanharjoittaja ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Se on myöhemminä päästökauppakausina 100 euroa. Arvo Ruotsin kruunuissa määritetään euron arvon perusteella toukokuun 1. päivänä sinä vuonna, jona päästöoikeudet on palautettava.”

16 Saman lain 8 luvun 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Toiminnanharjoittaja, joka on maksanut ylitysmaksun 6 §:n mukaisesti, ei vapaudu 6 luvun 1 §:n mukaisesta velvollisuudestaan palauttaa rekisterin hallinnoinnista vastaavalle viranomaiselle päästöoikeuksia seuraavan kalenterivuoden päästöoikeuksia palautettaessa.”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

17 Billerud-yhtiöt, jotka ovat Ruotsin oikeuden mukaan perustettuja yhtiöitä, joilla on hiilidioksidin päästöoikeuksia, eivät olleet palauttaneet 30.4.2007 mennessä niiden vuoden 2006 päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia (eli 10 828 ja 42 433 tonnia).

18 Näin ollen Naturvårdsverket määräsi niistä toiselle 3 959 366 Ruotsin kruunun (SEK) (eli 433 120 euron) ja toiselle 15 516 051 SEK:n (eli 1 697 320 euron) suuruisen laissa 2004:1199, jolla direktiivi 2003/87 pannaan täytäntöön, säädetyn ylitysmaksun.

19 Billerud-yhtiöt vetosivat kansallisessa tuomioistuimessa kyseisestä seuraamuksesta nostamansa kanteen tueksi siihen, että niiden Ruotsin päästöoikeusrekisterissä olevilla tileillä oli 30.4.2007 riittävä, niiden vuoden 2006 kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Ne väittivät, että tämä osoitti, että niiden tarkoituksena ei ollut ollut vältellä velvollisuuksiaan, ja että se, että päästöoikeuksia ei ollut palautettu määräajassa, mistä niitä arvostellaan, oli perustunut sisäiseen hallinnolliseen virheeseen. Asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsitelty tuomioistuin ei hyväksynyt kyseistä väitettä.

20 Högsta domstolen, joka käsittelee Billerud-yhtiöiden tekemää muutoksenhakua, päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Merkitseekö direktiivin [2003/87] 16 artiklan 3 ja 4 kohta sitä, että toiminnanharjoittajan, joka ei ole huhtikuun 30. päivään mennessä palauttanut riittävää määrää päästöoikeuksia, on maksettava ylitysmaksu laiminlyönnin syystä riippumatta eli esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa kyseisellä toiminnanharjoittajalla tosin oli huhtikuun 30. päivänä riittävä määrä päästöoikeuksia mutta se ei erehdyksen, hallinnollisen virheen tai teknisen ongelman vuoksi palauttanut näitä päästöoikeuksia silloin?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, merkitseekö [direktiivin 2003/87] 16 artiklan 3 ja 4 kohta sitä, että ylitysmaksu on peruutettava tai sitä on alennettava taikka että se voidaan peruuttaa tai sitä voidaan alentaa esimerkiksi ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettun kaltaisissa tilanteissa?”

### **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

#### *Ensimmäinen kysymys*

21 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että siinä sallitaan tietyssä määrin poikkeaminen liikapäästöistä maksettavan ylitysmaksun määräämisestä sellaisille toiminnanharjoittajille, jotka eivät olleet palauttaneet niiden edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää hiilidioksidiekvivalentti-päästöoikeuksia kuluvan vuoden huhtikuun 30. päivään mennessä mutta joilla oli kuitenkin kyseisenä päivänä hallussaan riittävä määrä päästöoikeuksia.

- 22 Tällä kysymyksellä tiedustellaan, onko liikapäästöjen, joista määrätään ylitysmaksu, käsite ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan liian saastuttavaa menettelyä sellaisenaan, jolloin ainoastaan niiden toiminnanharjoittajien, joilla ei ole hallussaan riittävää määrää päästöoikeuksia kunkin vuoden huhtikuun 30. päivään mennessä, on maksettava ylitysmaksu, vai tarkoitetaanko kyseisellä käsitteellä päinvastoin jo yksin sitä, että edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia ei ole palautettu huhtikuun 30. päivään mennessä, palauttamatta jättämisen syystä tai kyseisten toiminnanharjoittajien hallussa tosiasiallisesti olleiden päästöoikeuksien määrästä riippumatta.
- 23 Ensin mainittu vaihtoehto, jota Billerud-yhtiöt kannattavat, on seurausta direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 ja 4 kohdassa olevan ilmaisun ”liikapäästöt” sanamuodon mukaisesta tulkinnasta, jonka mukaan se, että jollakin taholla on tosiasiallisesti hallussaan kuluva vuoden huhtikuun 30. päivänä edeltävän vuoden päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia, osoittaa, että ympäristölle ei ole aiheutunut erityistä vahinkoa, joka on ainoa syy, joka voi oikeuttaa unionin oikeudessa säädettyjen seuraamusten määräämisen SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetun saastuttaja maksaa -periaatteen nojalla.
- 24 Tällaista väitettä ei voida kuitenkaan hyväksyä.
- 25 Direktiivin 2003/87 sanamuodostakin nimittäin ilmenee, että velvollisuus palauttaa edeltävän vuoden päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia niiden mitätöimistä varten kuluva vuoden huhtikuun 30. päivään mennessä on erityisen ankara. Kyseinen velvollisuus, joka on mainittava välttämättä kasvihuonekaasujen päästöluvassa kyseisen direktiivin 6 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla ja joka on ilmaistu yksiselitteisesti kyseisen direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa, on ainoa velvollisuus, johon direktiivissä 2003/87 on liitetty tietty seuraamus, kun taas muunlaisista kyseisen direktiivin säännösten vastaisista menettelyistä määrättävistä seuraamuksista päättävät kyseisen direktiivin 16 artiklan nojalla jäsenvaltiot. Keskeinen asema, joka kyseisessä direktiivissä on annettu päästöoikeuksien palauttamismenettelylle, ilmenee myös siitä, että ylitysmaksun määrääminen ei vapauta toiminnanharjoittajaa velvollisuudesta palauttaa päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia seuraavan vuoden palauttamismenettelyn yhteydessä. Ainoa joustovara, josta direktiivissä 2003/87 on säädetty kyseisen ylitysmaksun osalta, koskee ylitysmaksun tasoa, jota on alennettu 100 eurosta 40 euroon järjestelmän koeajanjakson ajaksi eli vuosiksi 2005–2007.
- 26 Lisäksi on muistutettava, että vaikka päästökauppajärjestelmän perimmäinen tavoite on ympäristönsuojelu kasvihuonekaasupäästöjä vähentämällä, tämä järjestelmä itsessään ei vähennä päästöjä vaan se kannustaa etsimään keinoja, joilla tietyn suuruiset päästövähennykset voitaisiin saavuttaa edullisimmin, ja edistää sitä. Ympäristölle aiheutuva lopullinen hyöty riippuu näin ollen siitä, miten tiukasti vahvistetaan myönnettyjen päästöoikeuksien kokonaismäärä, joka muodostaa kyseisessä järjestelmässä sallittujen päästöjen ylärajan (asia C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomio 16.12.2008, Kok., s. I-9895, 31 kohta).
- 27 Direktiivin 2003/87 yleinen rakenne perustuu näin ollen päästöoikeuksien myöntämisestä, hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöimisestä pidettävään tarkkaan kirjanpitoon, jota koskevat puitteet on vahvistettu kyseisen direktiivin 19 artiklassa, ja edellyttää sitä, että komission erillisellä asetuksella otetaan käyttöön standardoitu rekisterijärjestelmä. Tämä tarkka kirjanpito liittyy läheisesti kyseisen direktiivin tavoitteeseen eli kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan sellaisen yhteisön järjestelmän toteuttamiseen, jolla pyritään ilmakehän kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen sellaiselle tasolle, että estetään ihmisen toiminnan vaaralliset vaikutukset ilmastolle, ja jonka perimmäinen tavoite on ympäristönsuojelu (ks. em. asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 29 kohta). Kuten komissio väittää, unionin lainsäätäjällä on halunnut, kun se on ottanut itse käyttöön ennalta määritellyn ylitysmaksun, suojata päästöoikeuksien kaupan järjestelmää markkinoiden manipuloinnista aiheutuvalta kilpailun vääristymiseltä.

- 28 Tässä yhteydessä Billerud-yhtiöiden väite, jonka mukaan niitä ei voida moittia menettelystä, josta aiheutuu liian suurta vahinkoa ympäristölle, on hylättävä. Direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 ja 4 kohdan tarkoituksena ja vaikutuksena ei nimittäin ole seuraamusten määrääminen ”saastuttajille” yleisesti vaan seuraamusten määrääminen toiminnanharjoittajille, joiden edeltävän vuoden päästöjen määrä ylittää kuluvan vuoden huhtikuun 30. päivänä niiden päästöoikeuksien määrän, jotka on merkitty jäsenvaltion keskusrekisterissä, jonka piiriin ne kuuluvat, olevan palautettujen päästöoikeuksien taulun niiden laitoksille kyseiseksi vuodeksi tarkoitettuun osaan asetuksen N:o 2216/2004 52 artiklan mukaisesti. Liikapäästöjen käsite on ymmärrettävä tällä tavalla eikä siten, että sillä tarkoitettaisiin sellaisenaan liian suuria päästöjä.
- 29 Tätä tulkintaa tukee yhtäältä se, että direktiivin 2003/87 11 artiklan 4 kohdan mukaan toiminnanharjoittajille myönnetään osa kuluvan vuoden päästöoikeuksien kokonaismäärästä kyseisen vuoden helmikuun 28. päivään mennessä eli kaksi kuukautta ennen sitä päivää, jona toiminnanharjoittajien on palautettava edeltävän vuoden päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksiaan, ja toisaalta se, että vuodelle 2006 myönnettyt päästöoikeudet ovat kyseisen direktiivin 10 artiklan mukaan lähes ilmaisia.
- 30 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että direktiivissä 2003/87 asetettua velvollisuutta ei ole pidettävä pelkkänä velvollisuutena pitää kuluvan vuoden huhtikuun 30. päivänä hallussa edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia vaan velvollisuutena palauttaa kyseiset päästöoikeudet huhtikuun 30. päivään mennessä, jotta ne voidaan mitätöidä yhteisön rekisterissä, jolla pyritään takaamaan päästöoikeuksien tarkka kirjanpito.
- 31 Vaikka tästä ei ole annettu erityistä säännöstä, voidaan kuitenkin katsoa, että kyse on ylivoimaisesta esteestä, kun jollain ulkopuolisella syyllä, johon oikeussubjektit vetoavat, on niin vastustamattomia ja väistämättömiä seurauksia, että kyseisten henkilöiden on objektiivisesti arvioiden mahdotonta noudattaa velvollisuuksiaan (ks. mm. yhdistetyt asiat 154/78, 205/78, 206/78, 226/78-228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 ja 85/79, Ferriera Valsabbia ym. v. komissio, tuomio 18.3.1980, Kok., s. 907, Kok. Ep. V, s. 101, 140 kohta). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen arvioitava, ovatko Billerud-yhtiöt kaikesta huolellisuudesta, jota ne ovat noudattaneet asetettujen määräaikojen noudattamiseksi, huolimatta kohdanneet epätavallisia ja ennalta arvaamattomia olosuhteita, joihin niiden ei ole ollut mahdollista vaikuttaa (ks. asia C-99/12, Eurofit, tuomio 18.7.2013, 31 kohta) ja joissa ei ole ollut kyse pelkästä sisäisestä virheestä.
- 32 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että toiminnanharjoittajalle, joka ei ole palauttanut kuluvan vuoden huhtikuun 30. päivään mennessä sen edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää hiilidioksidiekvivalentti-päästöoikeuksia, vaikka sillä oli kyseisenä päivänä hallussaan riittävä määrä päästöoikeuksia, ei määrätä kyseisissä säännöksissä säädettyä liikapäästöistä maksettavaa ylitysmaksua.

#### *Toinen kysymys*

- 33 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee, onko direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin voi muuttaa kyseisissä säännöksissä säädettyä ylitysmaksun määrää suhteellisuusperiaatteen perusteella.
- 34 Tässä yhteydessä on muistutettava, että suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja se edellyttää, että kyseessä olevan säännösten legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin oikeuden säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. asia C-58/08, Vodafone ym., tuomio 8.6.2010, Kok., s. I-4999, 51 kohta).

- 35 Kyseisiä edellytyksiä koskevasta tuomioistuinvalvonnasta on todettava, että unionin lainsäätäjälle on kuitenkin jätettävä laaja harkintavalta, kun se toimii alalla, jolla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja jolla sen on suoritettava monitahoisia arviointoja. Tällaisen toimivallan käyttöä valvoessaan unionin tuomioistuin ei voi näin ollen syrjäyttää omalla arvioinnillaan unionin lainsäätäjän arviointia. Unionin tuomioistuin ei voi myöskään puuttua unionin lainsäätäjän normatiiviseen ratkaisuun, ellei se ole ilmeisen virheellinen tai ellei siitä tietyille talouden toimijoille aiheutuva haitta ole täysin kohtuuttomassa suhteessa sillä muutoin saavutettuihin etuihin nähden (ks. mm. asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996, Kok., s. I-5755, 58 kohta; asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997, Kok., s. I-2405, 56 kohta ja asia C-210/03, Swedish Match, tuomio 14.12.2004, Kok., s. I-11893, 48 kohta).
- 36 On todettava, että hiilidioksidiekvivalentti-päästöoikeuksista pidettävää kirjanpitoa ja niiden kauppaa koskevan unioninlaajuisen järjestelmän käyttöön ottaminen on ollut normatiivinen ratkaisu, joka on ilmentänyt poliittista linjausta sellaisessa asiayhteydessä, jossa on vastattava pikaisesti ympäristöön liittyviin vakaviin huoliin ja joka ilmenee Euroopan unionin neuvoston 8.3.2001 tekemistä päätelmistä, joihin direktiivin 2003/87 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan. Tämä normatiivinen ratkaisu on myös perustunut erittäin monitahoisiin ja laajasti käsiteltyihin taloudellisiin ja teknisiin seikkoihin, jotka on esitetty 8.3.2000 annetussa vihreässä kirjassa KOM(2000) 87. Pyrkinessään myötävaikuttamaan Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden Kioton pöytäkirjan mukaisten sitoumusten täyttämiseen unionin lainsäätäjä on siis joutunut arvioimaan ja punnitsemaan toimenpiteensä epävarmoja vaikutuksia tulevaisuudessa (ks. analogisesti em. asia Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 55 kohta).
- 37 Unionin toimen oikeasuhteisuutta koskeva ratkaisu ei voi riippua toimen tehokkuusastetta koskevista jälkikäteisistä arvioista. Kun unionin lainsäätäjän on arvioitava annettavinaan olevien säännösten tulevia vaikutuksia, joita ei pystytä tarkasti ennakoimaan, tätä arviointia voidaan pitää virheellisenä vain siinä tapauksessa, että se on näitä säännöksiä annettaessa lainsäätäjän käytettävissä olleiden tietojen valossa ilmeisen virheellinen (ks. vastaavasti asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001, Kok., s. I-5689, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Kun direktiivissä 2003/87 säädettyä liikapäästöistä maksettavaa ylitysmaksua tarkastellaan edellä 34–37 kohdassa mainittujen periaatteiden valossa, sen ei voida katsoa olevan suhteellisuusperiaatteen vastainen sillä perusteella, että kansallinen tuomioistuin ei voi muuttaa sen määrää.
- 39 Unionin lainsäätäjä on nimittäin yhtäältä pitänyt direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohdassa säädettyä päästöoikeuksien palauttamista koskevaa velvollisuutta ja kiinteämääräistä ylitysmaksua, joka on kyseisen direktiivin 16 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan sellainen seuraamus kyseisen velvollisuuden noudattamatta jättämisestä, jonka suhteen ei ole joustovaraa sen tason väliaikaista laskemista lukuun ottamatta, tarpeellisina pyrittäessä legitiimiin tavoitteeseen, joka on tehokkaan hiilidioksidiekvivalentti-päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttaminen, jotta voitaisiin välttää se, että tietyillä toiminnanharjoittajilla tai markkinoilla toimivilla välittäjillä olisi kiusaus kiertää tai manipuloida järjestelmää keinottelemalla hinnoilla, määrillä, määrärajoilla tai monimutkaisilla rahoitustuotteilla, joita luodaan kaikilla markkinoilla. Kuten muun muassa komission 23.10.2001 esittämän direktiiviehdotuksen KOM(2001) 581 perustelujen 17 kohdasta ilmenee, ylitysmaksun melko korkea taso on perusteltu sen vuoksi, että on tarpeen, että velvollisuuden palauttaa riittävä määrä päästöoikeuksia noudattamatta jättämisistä käsitellään tiukasti ja johdonmukaisesti koko unionissa. Tämä tarve näytti olevan lisäksi erityisen kiireellinen unioninlaajuisen uuden järjestelmän perustamisvaiheessa.
- 40 Lisäksi direktiivistä 2003/87 ilmenee, että toiminnanharjoittajilla on neljä kuukautta aikaa huolehtia siitä, että ne palauttavat edeltävän vuoden päästöjä vastaavan määrä päästöoikeuksia, mikä jättää niille kohtuullisesti aikaa noudattaa niiden päästöoikeuksien palauttamista koskevaa velvollisuutta. Muista kyseisen direktiivin esitoista ilmenee, että neuvosto on pidentänyt toiminnanharjoittajille alun perin asetettua määräaikaa, sillä komission ehdotuksessa on mainittu, että määräajan viimeinen päivä on



maaliskuun 31. päivä. Toisaalta huhtikuun 30. päivä on määräajan viimeisenä päivänä myöhäisempi kuin se päivä, jona jäsenvaltioiden on myönnettävä toiminnanharjoittajille osa niiden kuluvan vuoden päästöoikeuksista ja joksi on vahvistettu helmikuun 28. päivä, ja tässä yhteydessä on muistutettava, että 95 prosenttia päästöoikeuksista on myönnetty maksutta vuosien 2005 ja 2008 väliseksi kaudeksi. Lopuksi on todettava, että – kuten tämän tuomion 22 ja 27 kohdassa on todettu – 40 euron suuruisella ylitysmaksulla kutakin sellaista hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta päästöoikeuksia ei ole palautettu huhtikuun 30. päivään mennessä (kyseisen ylitysmaksun arvo vastaa kyseisen tonnin tuolloin arvioitua hintaa kaksinkertaisena päästöoikeuksien tulevaisuuden markkinoilla), ei näytä olevan haittoja, jotka ovat täysin kohtuuttomassa suhteessa ylitysmaksulla muutoin saavutettuihin etuihin nähden, jotka koskevat sitä, että unioni täyttää Kioton pöytäkirjan mukaiset sitoumuksensa, kun otetaan huomioon tarkkaa unioninlaajuista päästöoikeuksien kirjanpitoa koskeva toimintamalli, jota direktiivissä 2003/87 toteutetun järjestelmän moitteeton toiminta edellyttää.

- 41 Lisäksi jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön varoitus- ja muistutusmekanismeja ja ennenaikaista päästöoikeuksien palauttamista koskevia mekanismeja, jotka mahdollistavat sen, että vilpittömässä mielessä olevat toiminnanharjoittajat ovat täysin tietoisia päästöoikeuksien palauttamista koskevasta velvollisuudestaan eivätkä ne ole näin ollen vaarassa joutua maksamaan ylitysmaksuja. Kuten unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, tietyissä kansallisissa lainsäädännöissä säädetään tällaisista varoitoimista ja annetaan toimivaltaisille viranomaisille tehtäväksi toiminnanharjoittajien avustaminen niiden toteuttaessa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään liittyviä toimenpiteitä.
- 42 Näin ollen toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin ei voi muuttaa kyseisissä säännöksissä säädettyä kiinteämääräisen ylitysmaksun määrää suhteellisuusperiaatteen perusteella.

### Oikeudenkäyntikulut

- 43 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 (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **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 16 artiklan 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että toiminnanharjoittajalle, joka ei ole palauttanut kuluvan vuoden huhtikuun 30. päivään mennessä sen edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää hiilidioksidiekvivalentti-päästöoikeuksia, vaikka sillä oli kyseisenä päivänä hallussaan riittävä määrä päästöoikeuksia, ei määrätä kyseisissä säännöksissä säädettyä liikapäästöistä maksettavaa ylitysmaksua.**
- 2) **Direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin ei voi muuttaa kyseisissä säännöksissä säädettyä kiinteämääräisen ylitysmaksun määrää suhteellisuusperiaatteen perusteella.**

Allekirjoitukset