



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

22 päivänä kesäkuuta 2016*

Muutoksenhaku — Ympäristö — Direktiivi 2003/87/EY — 10 a artikla — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä — Päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa vuodesta 2013 lähtien koskevat siirtymäsäännökset — Päätös 2011/278/EU — Saksan esittämät kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet — Tiettyjen laitosten jättäminen kirjaamatta maksuttomia päästöoikeuksia saavien laitosten luetteloihin — ”Kohtuutonta rasiusta” koskeva säännös — Komission täytäntöönpanotoimivalta

Asiassa C-540/14 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 26.11.2014,

DK Recycling und Roheisen GmbH, kotipaikka Duisburg (Saksa), edustajinaan S. Altenschmidt ja P.-A. Schütter, Rechtsanwältin,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään E. White, C. Hermes ja K. Herrmann,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), S. Rodin ja E. Regan,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.3.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

- 1 DK Recycling und Roheisen GmbH (jäljempänä DK Recycling) vaatii valituksellaan kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 26.9.2014 antaman tuomion DK Recycling und Roheisen v. komissio (T-630/13, EU:T:2014:833, jäljempänä valituksenalainen tuomio), jossa unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi vain osittain valittajien vaatimukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 3 kohdan mukaisista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta siirtymäaikana 5.9.2013 annetun komission päätöksen 2013/448/EU (EUVL 2013, L 240, s. 27; jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamisesta siltä osin kuin sen 1 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä sen liitteessä I olevan A kohdan kanssa, ei merkitä laitoksia, joiden tunnuksat ovat DE0000000000001320 ja DE-new-14220-0045, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY (EUVL 2003, L 275, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY (EUVL 2009, L 140, s. 63; jäljempänä direktiivi 2003/87), 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun luetteloon ja hylätään Saksan liittotasavallan ehdottamien, näille laitoksille maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavat vuosittaiset kokonaismäärät.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 2 Direktiivillä 2003/87 on sen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan tarkoitus myötävaikuttaa siihen, että unioni ja sen jäsenvaltiot täyttävät ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä koskevat sitoumuksensa ”tehokkaammin, järjestämällä tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien eurooppalaiset markkinat ja siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle”.
- 3 Mainitun direktiivin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yhteisön säännökset päästöoikeuksien jakamisesta jäsenvaltioissa ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny, ja vältetään kilpailun vääristyminen.”
- 4 Direktiivin 2009/29 johdanto-osan 8, 15, 23, 44 ja 45 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(8) Vaikka ensimmäisen päästökauppakauden aikana saadut kokemukset ovat osoittaneet yhteisön järjestelmän mahdollisuudet ja toisen kauden kansallisten jakosuunnitelmien valmistuminen tuottaa huomattavia vähennyksiä vuoteen 2012 mennessä, vuonna 2007 suoritettussa tarkastelussa on vahvistunut käsitys siitä, että päästökauppajärjestelmää on yhdenmukaistettava, jotta voidaan paremmin hyödyntää päästökaupan edut, välttää häiriöt sisämarkkinoilla ja helpottaa päästökauppajärjestelmien yhteenliittämistä. – –

(15) Yhteisön taloudelta vaadittavat lisäponnistukset edellyttävät muun muassa, että tarkistettu yhteisön järjestelmä toimii talouden kannalta mahdollisimman tehokkaasti ja perustuu koko yhteisössä täysin yhdenmukaistettuihin päästöoikeuksien jakoedellytyksiin. Sen vuoksi jaon peruseriaatteena olisi oltava niiden huutokauppaaminen, sillä tämä on yksinkertaisin jakotapa ja sitä pidetään yleensä myös taloudellisesti tehokkaimpana järjestelmänä. Tällä ehkäistäisiin myös ansiottomat voitot ja turvattaisiin uusille osallistujille ja keskimääräistä nopeammin kasvaville talouksille samanlainen kilpailuasema kuin jo olemassa oleville laitoksille.

(23) Yhteisön sisäisen kilpailun vääristymisen saattamiseksi mahdollisimman vähiin olisi hyväksyttävä laitoksille siirtymäaikana annettavia maksutta jaettavia päästöoikeuksia koko yhteisöä koskevien yhdenmukaistettujen sääntöjen ('ennakolta asetetut vertailuarvot') mukaisesti. Näissä säännöissä olisi otettava huomioon kasvihuonekaasuja ja energiatehokkuutta koskevat tehokkaimmat tekniikat, korvaavat ratkaisut, vaihtoehtoiset tuotantomenetelmät, biomassan käyttö, uusiutuvat energialähteet sekä hiilidioksidin talteenotto ja varastointi. Mitkään näistä säännöistä eivät saisi kannustaa lisäämään päästöjä, ja niillä olisi varmistettava, että kasvava osa näistä päästöoikeuksista huutokaupataan. Jotta markkinat voisivat toimia asianmukaisesti, päästöoikeuksien jakamisesta olisi päätettävä ennen päästökauppakauden alkua. – –

– –

(44) Tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarvittavista toimenpiteistä olisi päätettävä menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY [(EYVL 1999, L 184, s. 23)] mukaisesti.

(45) Komissiolle olisi erityisesti siirrettävä toimivalta hyväksyä toimenpiteitä, jotka koskevat – – yhteisön laajuisia siirtymäkauden päästöoikeuksien jakamista – –. Koska nämä toimenpiteet ovat laajakantoisia ja niiden tarkoituksena on muuttaa direktiivin 2003/87/EY muita kuin keskeisiä osia, myös täydentämällä sitä uusilla muilla kuin keskeisillä osilla, ne on hyväksyttävä päätöksen 1999/468/EY 5 a artiklassa säädettyä valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.”

5 Direktiivin 2003/87 10 artiklan, jonka otsikko on ”Päästöoikeuksien huutokauppa”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on vuodesta 2013 huutokaupattava kaikki päästöoikeudet, joita ei myönnetä maksutta 10 a ja 10 c artiklan mukaisesti. – – ”

6 Direktiivin 2003/87 10 a artiklassa, jonka otsikko on ”Yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevat yhteisön laajuiset siirtymäsäännökset”, säädetään seuraavaa:

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

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

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuilla toimenpiteillä on siinä määrin kuin se on toteutettavissa määriteltävä yhteisön laajuiset ennakolta asetetut vertailuarvot sen varmistamiseksi, että oikeudet jaetaan tavalla, joka tarjoaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisiin tekniikkoihin liittyviä kannustimia – –.

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

– –

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

--”

- 7 Direktiivin 2003/87 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on 30 päivään syyskuuta 2011 mennessä julkaistava ja toimitettava komissiolle luettelo sen alueella sijaitsevista, tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvista laitoksista ja kullekin sen alueella sijaitsevalle laitokselle maksutta jaettavista määristä, jotka on laskettu 10 a artiklan 1 kohdassa ja 10 c artiklassa tarkoitettujen sääntöjen mukaisesti.

2. Toimivaltaisten viranomaisten on vuosittain helmikuun 28 päivään mennessä jaettava kyseisenä vuonna jaettavat päästöoikeudet, jotka on laskettu 10, 10 a ja 10 c artiklan mukaisesti.

3. Jäsenvaltiot eivät saa myöntää maksutta jaettavia päästöoikeuksia 2 kohdan mukaisesti laitoksille, joiden merkitsemisen 1 kohdassa tarkoitettuun luetteloon komissio on hylännyt.”

- 8 Päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annetulla komission päätöksellä 2011/278/EU (EUVL 2011, L 130, s. 1) vahvistettiin yhdenmukaistetut perusteet, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden on laskettava kullekin niiden alueella sijaitsevalle laitokselle kunakin vuonna maksutta jaettavat päästöoikeudet.
- 9 Päätöksen 2011/278 johdanto-osan 4 ja 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Komissio on laatinut mahdollisuuksien mukaan vertailuarvoja tuotteille ja välituotteille, joilla laitokset käyvät keskenään kauppaa ja jotka on tuotettu direktiivin 2003/87/EY liitteessä I luetelluissa toiminnoissa. Periaatteessa kullekin tuotteelle pitäisi määrittää yksi vertailuarvo. --

--

(12) Kun tuotteen vertailuarvoa ei voitu määrittää, mutta kasvihuonekaasuja, joille voidaan jakaa maksuttomia päästöoikeuksia, kuitenkin syntyy, kyseiset päästöoikeudet pitäisi jakaa yleisten tarkkailumenetelmien (fallback-menetelmien) pohjalta. Kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten ja energiansäästöjen maksimoimiseksi on kehitetty kolme tarkkailumenetelmää, joita voidaan soveltaa tietyssä järjestyksessä ainakin joihinkin osiin kyseisistä tuotantoprosesseista. Lämmön vertailuarvoa sovelletaan lämmön kulutuksen prosesseihin, joissa käytetään mitattavissa olevaa lämmönsiirtäjää. Polttoaineen vertailuarvoa käytetään, kun prosessissa kulutetaan ei-mitattavissa olevaa lämpöä. Lämmön ja polttoaineen vertailuarvot on määritetty avoimuus- ja yksinkertaisuusperiaatteiden mukaisesti käyttäen sellaisen polttoaineen viitteellistä tehokkuutta, jota on laajalti saatavilla ja jota voidaan energiatehokkaat tekniikat huomioon ottaen pitää kasvihuonekaasutehokkuuden kannalta toiseksi parhaana vaihtoehtona. Prosessipäästöjen tapauksessa päästöoikeudet pitäisi jakaa historiallisten päästöjen pohjalta. Jotta varmistetaan, että päästöoikeuksien maksuton jakaminen tällaisille päästöille tarjoaa riittävät kannusteet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, ja vältetään historiallisten päästöjen pohjalta jaettujen prosessipäästöjen ja tuotteen vertailuarvon järjestelmän rajojen sisällä olevien prosessipäästöjen kohteluerot, kunkin laitoksen historiallinen tuotantotaso pitäisi kertoa kertoimella 0,9700 maksuttomien päästöoikeuksien määrän laskemiseksi.”

Saksan lainsäädäntö

- 10 Direktiivi 2003/87 ja päätös 2011/278 on pantu Saksassa täytäntöön muun muassa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta 21.7.2011 annetulla lailla (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, jäljempänä TEHG).
- 11 TEHG:n 9 §:n 5 momentissa säädetään seuraavaa:
- ”Jos 10 §:n perusteella tapahtuva päästöoikeuksien jakaminen aiheuttaa kohtuutonta räsitusta laitoksen toiminnanharjoittajalle ja siihen sidoksissa olevalle yritykselle, jonka on kauppa- ja yhtiöoikeudellisin perustein vastattava omalla pääomallaan toiminnanharjoittajan taloudellisista riskeistä, toimivaltainen viranomainen jakaa toiminnanharjoittajan hakemuksesta tarvittavan määrän lisäpäästöoikeuksia oikeudenmukaisen kompensaaion saamiseksi sillä ehdolla, ettei Euroopan komissio kieltäydy jaosta direktiivin 2003/87/EY 11 artiklan 3 kohdan perusteella.”

Asian tausta

- 12 DK Recycling harjoitti riidanalaisen päätöksen antamisaikaan Saksassa rautaa ja sinkkiä sisältävien terästeollisuusjätteiden kierrätyksessä käytettävän laitoksen sekä voimalaitoksen, joihin molempiin sovellettiin direktiivillä 2003/87 käyttöön otettua kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää, toimintaa.
- 13 Saksan viranomaiset merkitsivät kyseisen yhtiön laitokset TEHG:n 9 §:n 5 momentin nojalla direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun luetteloon.
- 14 Komissio päätti riidanalaisessa päätöksessä olla hyväksymättä kyseistä merkitsemistä ja tämän seurauksena myöskään vastaavien maksuttomien päästöoikeuksien myöntämistä.
- 15 Epäämisen perusteeksi esitettiin muun muassa seuraavia seikkoja.
- 16 Ensinnäkään päätöksessä 2011/278 ei komission mukaan säädetä sellaisesta päästöoikeuksien jakamisesta, jonka Saksan liittotasavalta halusi TEHG:n 9 §:n 5 momentin nojalla toteuttaa.
- 17 Toiseksi Saksan liittotasavalta ei sen mukaan osoittanut, että päästöoikeuksien jakaminen päätöksessä 2011/278 vahvistettujen sääntöjen mukaisesti olisi selvästi epäasianmukaista, kun otetaan huomioon kyseisen päätöksen mukainen tavoite päästöoikeuksien jakamisen yhdenmukaistamisesta täysin.
- 18 Kolmanneksi siitä, että tietyille laitoksille myönnetään enemmän maksuttomia päästöoikeuksia, seuraisi komission mukaan kilpailun vääristyminen tai riski siitä, minkä lisäksi sillä olisi rajat ylittäviä vaikutuksia, koska unionin tason päästökaupassa ovat mukana kaikki direktiivin 2003/87 kattamat alat.

Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 19 DK Recycling vaati unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.11.2013 jättämällään kannekirjelmällä riidanalaisen päätöksen kumoamista.
- 20 DK Recycling esitti kanteensa tueksi neljä kanneperustetta, joista ensimmäinen koski päätöksen 2011/278 noudattamatta jättämistä, toinen perusoikeuksien ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, kolmas perusteluvollisuuden laiminlyöntiä ja neljäs kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden loukkaamista. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ensin komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen ja sitten valituksenalaisella tuomiolla ensimmäisen, toisen ja neljännen kanneperusteen mutta hyväksyi kolmannen kanneperusteen.

- 21 Unionin yleinen tuomioistuin johti tästä sen, että riidanalainen päätös oli kumottava mutta kuitenkin vain siltä osin kuin siinä ei hyväksytty Saksan liittotasavallan ehdottamaa maksuttomien päästöoikeuksien jakamista prosessipäästöjen piiriin kuuluvalla laitoksen osalle masuunissa tapahtuvaa sinkintuotantoa ja siihen liittyviä prosesseja varten.
- 22 Sen sijaan unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi muut DK Recyclingin kannekirjelmässään esittämät vaatimukset, jotka koskivat kieltäytymistä ottaa maksuttomien päästöoikeuksien jakamisessa huomioon ”kohtuutonta rasiitusta”.
- 23 Unionin yleinen tuomioistuin tutki ensin päätöksen 2011/278 kohtuullisuuden ja totesi tältä osin muun muassa, ettei sillä loukattu DK Recyclingin perusoikeuksia eikä suhteellisuusperiaatetta siltä osin kuin siinä ei hyväksytty maksuttomien päästöoikeuksien myöntämistä ”kohtuuttoman rasiituksen” perusteella.

Asianosaisten vaatimukset unionin tuomioistuimessa

- 24 Valittaja vaatii, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä hylättiin sen vaatimukset muilta osin
 - ratkaisee asian aineellisesti ja kumoaa riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan
 - toissijaisesti kumoaa valituksenalaisen tuomion ja palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 25 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin
- hylkää valituksen kokonaisuudessaan
 - velvoittaa DK Recyclingin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudenkäynnin suullisen vaiheen aloittamista koskeva vaatimus

- 26 DK Recycling on vaatinut unionin tuomioistuimen kirjaamoon 23.3.2016 toimittamallaan asiakirjalla suullisen käsittelyn aloittamista uudelleen unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 83 artiklan nojalla. Se vetoaa vaatimuksensa tueksi tarpeeseen saada ottaa kantaa julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen ja erityisesti tämän valitusperusteiden tehottomuudesta esittämään toteamukseen.
- 27 On muistutettava, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksessä ei määrätä asianosaisten mahdollisuudesta esittää huomautuksia vastaukseksi julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen (tuomio 4.9.2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Unionin tuomioistuin voi kuitenkin työjärjestyksensä 83 artiklan nojalla julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos se katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta, tai jos asianosainen on suullisen vaiheen päättyneeksi julistamisen jälkeen vedonnut uuteen seikkaan, joka voi olennaisesti vaikuttaa unionin tuomioistuimen ratkaisuun.

- 29 Esillä olevan asian tilanne ei ole tällainen. Unionin tuomioistuin katsoo nimittäin julkisasiamiestä kuultuaan, että sillä on käytössään kaikki tarpeelliset tiedot ratkaisun antamiseksi ja että asian tutkimisessa ei tarvitse ottaa huomioon sellaista uutta seikkaa, joka voisi olennaisesti vaikuttaa sen ratkaisuun, tai perustetta, josta ei olisi keskusteltu unionin tuomioistuimessa.
- 30 Edellä esitetyn perusteella unionin tuomioistuin katsoo, ettei asian käsittelyn suullista vaihetta ole syytä määrätä uudelleen aloitettavaksi.

Valitus

Alustavat huomautukset

- 31 Vaikka komissio ei nimenomaisesti vaadi valituksenalaisen tuomion perustelujen korvaamista uusilla perusteluilla, se väittää, että vaikka kaikki valitusperusteet on mahdollista hylätä yksittäin, valitus on ensisijaisesti hylättävä perusteella, jota komissio kutsuu ”perustavanlaatuisemmaksi”.
- 32 Se esittää tästä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa, että direktiivissä 2003/87 annettiin sille toimivalta säätää päätöksessä 2011/278 päästöoikeuksien jakamisesta maksutta siinä tapauksessa, että kyseisen päätöksen yhdenmukaistettujen sääntöjen soveltamisesta aiheutuu toiminnanharjoittajille ”kohtuuton rasitus”.
- 33 Koska komissio ei kuitenkaan vaadi – eikä voisikaan vaatia – valituksenalaisen tuomion kumoamista, sen väitteitä on tarkasteltava siten, että niillä vaaditaan unionin tuomioistuinta korvaamaan mainitun tuomion perustelut.
- 34 Komissio katsoo nimittäin, että jos käy ilmi, ettei sillä oman väittämänsä mukaisesti ollut direktiivin 2003/87 perusteella mahdollisuutta jakaa lisäpäästöoikeuksia ”kohtuuttoman rasituksen” perusteella, kaikki perusteet, jotka DK Recycling olisi nyt käsiteltävässä valituksessa voinut esittää, ovat tehottomia.
- 35 Niinpä kyseiset komission väitteet on tutkittava ennen valitusperusteiden tutkimista.

Vaatimus perustelujen korvaamisesta

Asianosaisten lausumat

- 36 Komissio väittää, ettei direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa anneta sille toimivaltaa sisällyttää päätökseen 2011/278 säännöstä siitä, että yrityksille, joille aiheutuu ”kohtuutonta rasitusta”, voidaan myöntää päästöoikeuksia maksutta. Komissio kyseenalaistaa tältä osin unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa esittämän tulkinnan, jonka mukaan suoralta kädeltä ei voida sulkea pois sitä, että kyseisellä päätöksellä loukattiin perusoikeuksia ja suhteellisuusperiaatetta siitä syystä, että komissiolle direktiivin 2003/87 nojalla kuuluva harkintavalta olisi mahdollistanut sen, että se säätää päästöoikeuksien jakamisesta maksutta ”kohtuuttoman rasituksen” perusteella.
- 37 Komissio sen sijaan katsoo, ettei direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa annettu sille mahdollisuutta poiketa periaatteesta, jonka mukaan unionin tasolla on säädettävä täysin yhdenmukaistetuista maksuttomien päästöoikeuksien jakamista koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä, sillä kyseisen direktiivin muissa säännöksissä sekä direktiivin 2009/29 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa ilmaistun mukaisesti lainsäätäjän tavoite oli saattaa kilpailun vääristyminen unionin sisällä mahdollisimman vähiin ja olla kannustamatta päästöjen kasvattamiseen.

Säännöt, joilla sallittaisiin lisäpäästöoikeuksien jakaminen sellaiselle laitokselle, joka voidaan tuotteidensa osalta kaikilta osin rinnastaa muihin laitoksiin ja joka poikkeaa niistä ainoastaan siitä syystä, että päästöoikeuksien kaupan järjestelmän soveltamisesta aiheutuu sille ”kohtuutonta räsitystä” taloudellisten voimavarojen puuttumisen vuoksi, olisivat kuitenkin kyseisten tavoitteiden vastaisia eikä niitä voitaisi näin ollen pitää unionin tasolla täysin yhdenmukaistettuina toimenpiteinä.

- 38 Lisäksi komissio mainitsee, että unionin tasolla täysin yhdenmukaistettuja sääntöjä koskeva vaatimus kuuluu direktiivin 2003/87 keskeisiin osiin, joita komissio ei saman direktiivin 10 a artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan saa muuttaa.
- 39 Komissio katsoo vielä, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa käytetyllä ilmaisulla ”siinä määrin kuin se on toteutettavissa” annetaan sille harkintavaltaa ainoastaan kutakin toimialaa tai toimialan osaa – ei tiettyä yritystä – koskevan sääntelyllisen lähestymistavan valinnassa.
- 40 DK Recycling kiistää valittajan vastauskirjelmässään komission väitteet ja täsmentää, että jos unionin tuomioistuin päättää hyväksyä ne, DK Recycling vetoaa siihen, että direktiivi 2003/87 on ristiriidassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan kanssa.
- 41 Komissio esittää vastapuolen vastauskirjelmässään ensisijaisesti, ettei tällaista lainvastaisuusväitettä voida ottaa tutkittavaksi, ja toissijaisesti, ettei se ole perusteltu, kun otetaan huomioon se, että direktiivi 2003/87 on sopuosinnussa perusoikeuksien ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– Perustelujen korvaamista koskevan vaatimuksen tutkittavaksi ottaminen

- 42 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jotta perustelujen korvaamista koskeva vaatimus voidaan ottaa tutkittavaksi, vaatimus edellyttää oikeussuojan tarpeen olemassaoloa siinä mielessä, että vaatimuksen lopputulos voi tuottaa vaatimuksen esittäjälle etua. Näin voi olla silloin, kun perustelujen korvaamista koskevalla vaatimuksella puolustaudutaan valittajan esittämää valitusperustetta vastaan (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2009, GlaxoSmithKline Services ym. v. komissio ym., C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P ja C-519/06 P, EU:C:2009:610, 23 kohta; tuomio 21.12.2011, Iride v. komissio, C-329/09 P, EU:C:2011:859, 48–51 kohta ja tuomio 11.7.2013, Ziegler v. komissio, C-439/11 P, EU:C:2013:513, 42 kohta).
- 43 Nyt käsiteltävässä asiassa perustelujen korvaamista koskevalla vaatimuksella pyritään siihen, että unionin tuomioistuin toteaa unionin yleisen tuomioistuimen tehneen oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa annetaan komissiolle toimivalta sisällyttää päätökseen 2011/278 ”kohtuutonta räsitystä” koskeva säännös. Jos unionin tuomioistuin hyväksyisi tällaisen vaatimuksen, valitusperusteet, joilla DK Recycling moittii komissiota tällaisen säännöksen antamatta jättämisestä ja unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se kumonnut kyseistä päätöstä tällä perusteella, muuttuisivat tehottomiksi.
- 44 Tästä seuraa, että perustelujen korvaamista koskeva vaatimus, jolla voi olla vaikutusta useisiin valituksessa esitettyihin väitteisiin, voidaan ottaa tutkittavaksi.

– Perustelujen korvaamista koskevan vaatimuksen perusteltavuus

- 45 On ratkaistava, saattoiko unionin yleinen tuomioistuin oikeudellista virhettä tekemättä todeta, että komissiolla oli toimivalta sisällyttää päätökseen 2011/278 säännös, joka mahdollistaa lisäpäästöoikeuksien myöntämisen maksutta tietyille yrityksille, joille aiheutuu ”kohtuuton raskaus” kyseisen päätöksen mukaisten toimialakohtaisten sääntöjen mukaisesti toteutetusta päästöoikeuksien jakamisesta.
- 46 Tässä yhteydessä on muistutettava, että direktiivin 2009/29 johdanto-osan 45 perustelukappaleessa mainitaan, että komissiolle olisi siirrettävä toimivalta hyväksyä toimenpiteitä, jotka koskevat yhteisön laajuista siirtymäkauden päästöoikeuksien jakamista koskevien sääntöjen yhdenmukaistamista. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että kyseisillä täytäntöönpanotoimenpiteillä on tarkoituksena ”muuttaa tämän direktiivin muita kuin keskeisiä osia”.
- 47 On mainittava unionin tuomioistuimen jo todenneen, ettei unionin lainsäätäjällä voi delegoida sellaisten säännösten antamista, jotka edellyttävät sen omiin tehtäviin kuuluvien poliittisten valintojen tekemistä, ja ettei komission täytäntöönpanotoimenpiteillä voida tämän seurauksena muuttaa perussäännöksen keskeisiä osia eikä täydentää sitä uusilla keskeisillä osilla (tuomio 5.9.2012, parlamentti v. neuvosto, C-355/10, EU:C:2012:516, 65 ja 66 kohta).
- 48 Alaa koskevien osien, jotka on luokiteltava keskeisiksi, yksilöinnin on perustuttava objektiivisiin tekijöihin, jotka voivat olla tuomioistuimen valvonnan kohteena, ja huomioon on otettava asianomaisen alan ominaisuudet ja erityispiirteet (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2015, parlamentti v. neuvosto, C-363/14, EU:C:2015:579, 47 kohta).
- 49 Niistä direktiivin 2003/87 osista, joita on pidettävä edellä 46–48 kohdassa mainituissa säännöksissä ja oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla keskeisinä, on korostettava, että vaikka kyseisen direktiivin päätavoite on vähentää huomattavasti kasvihuonekaasupäästöjä, tämä tavoite on saavutettava siten, että myös useita alatavoitteita noudatetaan. Mainitun direktiivin johdanto-osan viidennessä ja seitsemännessä perustelukappaleessa mainitaan, että tällaisia alatavoitteita ovat muun muassa taloudellisen kehityksen ja työllisyyden turvaaminen sekä sisämarkkinoiden toiminnan häiriintymättömyys ja kilpailuolosuhteiden säilyminen (tuomio 29.3.2012, komissio v. Puola, C-504/09 P, EU:C:2012:178, 77 kohta; tuomio 29.3.2012, komissio v. Viro, C-505/09 P, EU:C:2012:179, 79 kohta ja 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, 43 kohta).
- 50 Kilpailuolosuhteiden säilyttämistä koskevan alatavoitteen mainitseminen direktiivin 2003/87 johdanto-osan viidennen ja seitsemännnen perustelukappaleen lisäksi myös direktiivin 2009/29 johdanto-osan 8 ja 15 perustelukappaleessa ilmentää kyseisen alatavoitteen keskeisyyttä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä.
- 51 Maksutta annettavien päästöoikeuksien jakamista koskevista siirtymäsäännöksistä on mainittava tarkemmin, että direktiivin 2009/29 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa mainitaan myös vaatimus siitä, että kilpailun vääristyminen on saatettava mahdollisimman vähiin yhteisössä. Siirtymäaikana maksutta annettavien päästöoikeuksien jakaminen on tämän vuoksi toteutettava koko yhteisöä koskevien yhdenmukaistettujen sääntöjen mukaisesti.
- 52 Lainsäätäjällä on direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa yhtäältä korostanut täyden yhdenmukaistamisen vaatimusta säätämällä, että ”komissio hyväksyy – – päästöoikeuksien jakamista koskevia yhteisön laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä”, ja toisaalta ilmoittanut komissiolle yhdenmukaistamisen toteuttamisessa noudatettavat kriteerit eli ennen kaikkea sen, että siinä käytetään toimialoja tai toimialojen osia varten vahvistettavia viitearvoja.

- 53 Tällaisesta toimialakohtaisesta, täysin yhdenmukaistetusta maksuttomien päästöoikeuksien jakamistavasta säätämällä lainsäätäjä on konkretisoinut olennaisen vaatimuksen siitä, että kilpailun vääristyminen sisämarkkinoilla on saatettava mahdollisimman vähiin.
- 54 Niinpä komissio ei voi kyseistä vaatimusta noudattamatta jättämättä ja näin ollen direktiivin 2003/87 keskeistä osaa muuttamatta säätää sellaisista maksuttomien päästöoikeuksien jakamista koskevista säännöistä, jotka eivät ole täysin yhdenmukaistettuja ja toimialakohtaisia.
- 55 Se, että komissio olisi sisällyttänyt päätökseen 2011/278 säännöksen, jonka nojalla on mahdollista myöntää maksuttomia päästöoikeuksia tietyille, kyseisen päätöksen mukaisten toimialakohtaisten kriteerien soveltamisen seurauksena ”kohtuuttomasta rasituksesta” kärsineille yrityksille, olisi epäilyksettä maksuttomien päästöoikeuksien yhdenmukaistettua ja toimialakohtaista jakamista koskevan periaatteen vastaista, sillä se olisi välttämättä edellyttänyt kullekin tällaisesta ”kohtuuttomasta rasituksesta” kärsineelle toiminnanharjoittajalle ominaisiin ja yksilöllisiin olosuhteisiin perustuvaa tapauskohtaista lähestymistapaa. Niinpä tällaisella säännöksellä olisi voitu muuttaa direktiivin 2003/87 keskeistä osaa ja saattaa näin ollen sillä käyttöön otettu järjestelmä kyseenalaiseksi.
- 56 Tässä tilanteessa on katsottava, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa, että komissiolla oli direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan nojalla toimivalta antaa tällainen säännös.
- 57 Tätä päätelmää ei voida saattaa kyseenalaiseksi vetoamalla siihen, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa käytetään ilmaisuja ”siinä määrin kuin se on toteutettavissa” ja ”periaatteessa”. Vaikka kyseisillä ilmaisuilla annetaan komissiolle tietty harkintavalta määrittää ennakolta asetetut vertailuarvot silloin, kun tuotteiden perusteella laskettua viitearvoa ei ole mahdollista käyttää, niillä ei ole tarkoituksena antaa komissiolle mahdollisuutta poiketa päästöoikeuksien yhdenmukaistettua ja toimialakohtaista jakamista koskevasta periaatteesta. Lisäksi on mainittava, että kyseisten ilmaisujen arvioiminen asiayhteydessään antaa tarvittaessa tukea tulkinnalle, jonka mukaan ennakolta asetetut viitearvot on vahvistettava toimialoilla tai toimialojen osilla, sillä kyseisiä sanoja käytetään direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdassa.
- 58 Niinpä unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi DK Recyclingin kanteen virheellisesti sen oletuksen perusteella, että komissio olisi voinut laillisesti antaa säännöksen maksuttomien päästöoikeuksien jakamisesta ”kohtuuttoman rasituksen” perusteella, eikä sen sijaan todennut, ettei komissiolla missään tapauksessa ollut toimivaltaa antaa tällaista säännöstä.
- 59 Niinpä perustelujen korvaamista koskeva vaatimus on hyväksyttävä.

Valituksen perusteltavuus

- 60 Edellä esitetystä seuraa, että valitusperusteet, joilla DK Recycling moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei tämä todennut virheeksi sitä, ettei päätökseen 2011/278 sisällytetty säännöstä lisäpäästöoikeuksien jakamisesta maksutta ”kohtuuttoman rasituksen” perusteella, ovat tehottomia ja ne on hylättävä.
- 61 Lisäksi on mainittava direktiivin 2003/87 lainvastaisuutta siitä syystä, ettei siihen sisällynyt tällaista säännöstä, koskevasta DK Recyclingin väitteistä, että vaikka DK Recyclingin katsottaisiin väittämänsä mukaisesti vedonneen direktiivin 2003/87 lainvastaisuuteen unionin yleisessä tuomioistuimessa, unionin tuomioistuimessa käydyn kirjallisen menettelyn asiakirja-aineistosta ilmenee, että muutoksenhaussa se vetosi mainittuun perusteeseen valituskirjelmän sijasta ensimmäisen kerran vasta valittajan vastauskirjelmässä.

- 62 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 127 artiklan, jota sovelletaan kyseisen työjärjestyksen 190 artiklan nojalla muutoksenhakumenettelyyn, 1 kohdasta seuraa, että asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu käsittelyn aikana ilmenneisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin.
- 63 Tällaista poikkeusta ei voida soveltaa valitusperusteeseen, jonka DK Recycling esitti valittajan vastauskirjelmässään vastauksena huomautukseen, jolla komissio vastineessaan ainoastaan toi esiin uusia oikeudellisia perusteita esittämättä ja uusiin tosiseikkoihin vetoamatta, ettei direktiivin 2003/87 lainmukaisuutta ollut saatettu kyseenalaiseksi valituskirjelmässä.
- 64 Niinpä direktiivin 2003/87 lainvastaisuutta koskeva väite on jätettävä tutkimatta.
- 65 Valitus on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 66 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.
- 67 Saman työjärjestyksen 138 artiklan, jota sovelletaan sen 184 artiklan 1 kohdan nojalla muutoksenhakumenettelyyn, 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 68 Koska komissio on vaatinut valittajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja valittaja on hävinnyt asian, se on veloitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja lisäksi korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

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

1) Valitus hylätään.

2) DK Recycling und Roheisen GmbH vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset