



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

19 päivänä tammikuuta 2017\*

Ennakkoratkaisupyyntö — Ympäristö — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä Euroopan unionissa — Direktiivi 2003/87/EY — Tarkkailusuunnitelma — Asetus (EU) N:o 601/2012 — 49 artiklan 1 kohta ja liitteessä IV oleva 10 kohta — Laitoksen päästöjen laskelma — Siirretyn hiilidioksidin (CO<sub>2</sub>) vähentäminen — Saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantoon käytetyn hiilidioksidin pois sulkeminen — Pois sulkemisen pätevyys

Asiassa C-460/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Verwaltungsgericht Berlin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 26.6.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 28.8.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Schaefer Kalk GmbH & Co. KG**

vastaan

**Saksan valtio,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

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

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.6.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Schaefer Kalk GmbH & Co. KG, edustajinaan S. Altenschmidt ja A. Sitzer, Rechtsanwälte,
- Saksan liittotasavalta, asiamiehenään M. Fleckner,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja K. Petersen,
- Euroopan komissio, asiamiehinään E. White ja K. Herrmann,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.11.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista 21.6.2012 annetun komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 (EUVL 2012, L 181, s. 30) 49 artiklan 1 kohdan ja liitteessä IV olevan 10 kohdan pätevyyttä.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (jäljempänä Schaefer Kalk) ja Saksan valtio ja joka koskee sitä, että kyseessä olevalta yhtiöltä on evätty oikeus vähentää tarkkailuvollisuuden alaisista päästöistä kalkinpolttolaitoksen tuottama hiilidioksidi (CO<sub>2</sub>), joka on siirretty saostettua kalsiumkarbonaattia valmistavaan laitokseen.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

#### Direktiivi 2003/87/EY

- 3 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), viidennen perustelukappaleen mukaan kyseisellä direktiivillä on tarkoitus myötävaikuttaa siihen, että Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot täyttävät sitoumuksensa ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä ”tehokkaammin, järjestämällä tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien eurooppalaiset markkinat ja siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle”.
- 4 Direktiiviä 2003/87 sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisen direktiivin liitteessä I luetelluista toiminnoista aiheutuviin päästöihin ja sen liitteessä II lueteltuihin kasvihuonekaasuihin, joihin kuuluu hiilidioksidi.
- 5 Direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

b) ’päästöillä’ jonkin laitoksen lähteistä ilmaan päästettyjä kasvihuonekaasuja --

--

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

--”

- 6 Mainitun direktiivin 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 – –

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, ja siten, että otetaan huomioon tehokkaimmat tekniikat, korvaavat ratkaisut, vaihtoehtoiset tuotantomenetelmät, tehokas yhteistuotanto, prosessikaasujen energian tehokas talteenotto, biomassan käyttö sekä hiilidioksidin talteenotto ja varastointi, jos tällaisia laitoksia on käytettävissä, ja ettei jaolla kannusteta päästöjen lisäämiseen. Maksuttomia päästöoikeuksia ei saa jakaa sähköntuotannolle lukuun ottamatta tapauksia, jotka kuuluvat 10 c artiklan soveltamisalaan, ja prosessikaasuista tuotettua sähköä.

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

– –

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. – –

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

– –”

- 7 Direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 ja 3 a kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.

3 a. Päästöoikeuksien palauttamisvelvollisuutta ei muodostu päästöistä, joiden osalta on todennettu talteenotto ja kuljetus pysyvään varastointiin laitokseen, jolla on voimassa oleva lupa [hiilidioksidin geologisesta varastoinnista ja neuvoston direktiivin 85/337/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2000/60/EY, 2001/80/EY, 2004/35/EY, 2006/12/EY ja 2008/1/EY ja asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta] 23 päivänä huhtikuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/31/EY mukaisesti.”

- 8 Tämän direktiivin 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Päästöjen tarkkailu ja raportointi”, säädetään seuraavaa:

”1. Komissio antaa 31 päivään joulukuuta 2011 mennessä päästöjen sekä tarvittaessa liitteessä I lueteltuja toimia koskevien tietojen tarkkailusta ja raportoinnista asetuksen, joka koskee tonnakilometritietojen tarkkailua ja raportointia 3 e tai 3 f artiklan säännösten soveltamista varten ja joka perustuu liitteessä IV vahvistettuihin tarkkailua ja raportointia koskeviin periaatteisiin ja johon sisältyvissä kunkin kasvihuonekaasun tarkkailu- ja raportointivaatimuksissa täsmennetään asianomaisen kaasun ilmastoa lämmittävä potentiaali.

Tämä toimenpide, jonka tarkoituksena on muuttaa tämän direktiivin muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä, hyväksytään 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettussa asetuksessa otetaan huomioon uusin ja ajantasaisin tieteellinen tieto, jota on saatavissa erityisesti hallitustenväliseltä ilmastomuutospaneelilta, ja siinä voidaan myös määritellä vaatimuksia, joiden mukaan toiminnanharjoittajien on raportoitava sellaisen energiavaltaisen teollisuuden valmistamien tavaroiden tuottamiseen liittyvistä päästöistä, joka voi olla altis kansainväliselle kilpailulle. Asetuksessa voidaan lisäksi säätää vaatimuksia tällaisten tietojen riippumattomasta todentamisesta.

Näihin vaatimuksiin voi sisältyä raportointi tällaisten tavaroiden tuottamiseen liittyvän sähköntuotannon yhteisön järjestelmään kuuluvien päästöjen tasosta.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kukin laitoksen toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä tarkkailee laitoksen päästöjä ja raportoi niistä kunakin kalenterivuonna, tai, 1 päivästä tammikuuta 2010 alkaen, käyttämästään ilma-aluksesta, toimivaltaiselle viranomaiselle 1 kohdassa tarkoitettun asetuksen mukaisesti kyseisen vuoden päätyttyä.

4. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuun asetukseen voi sisältyä vaatimuksia, jotka koskevat automatisoitujen järjestelmien ja tiedonvaihtomuotojen käyttöä, jolla yhdenmukaistetaan seurantasuunnitelmaa, vuotuista päästöraporttia ja todentamista koskevaa viestintää toiminnanharjoittajan, todentajan ja toimivaltaisten viranomaisten välillä.”

- 9 Mainitun direktiivin 15 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toiminnanharjoittajien – – 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimittamat päästöraportit todennetaan liitteessä V ja komission kaikissa tämän artiklan mukaisesti antamissa yksityiskohtaisissa säännöksissä esitettyjen perusteiden mukaisesti ja että tästä ilmoitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle.”

- 10 Saman direktiivin 16 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava säännökset tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan direktiivin 2003/87 nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen.

Asetus N:o 601/2012

- 11 Asetuksen N:o 601/2012 1, 5 ja 13 perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

”(1) Tässä asetuksessa säädettyjen yhdenmukaistettujen vaatimusten mukainen kasvihuonekaasupäästöjen kattava, johdonmukainen, avoin ja täsmällinen tarkkailu ja raportointi on olennaista direktiivissä 2003/87/EY vahvistetun kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän tehokkaan toiminnan kannalta. – –

--

- (5) Tämän asetuksen mukaisesti perustetussa järjestelmässä keskeisellä sijalla on tarkkailusuunnitelma, jossa dokumentoidaan yksityiskohtaisesti, kattavasti ja avoimesti tietyn laitoksen tai ilma-alueen käyttäjän tarkkailumenetelmät. Olisi varmistettava suunnitelman saattaminen ajan tasalle säännöllisesti sekä todentajan havaintojen perusteella että toiminnanharjoittajan tai ilma-alueen käyttäjän omasta aloitteesta. Pääasiallisen vastuun siitä, että tarkkailumenetelmät, jotka osittain määritetään noudattaen tämän asetuksen mukaisia menettelyjä, olisi kuuluttava toiminnanharjoittajalle tai ilma-alueen käyttäjälle.

--

- (13) Polttoaineeseen sisältyvän tai puhtaan hiilidioksidin siirtämiseen mahdollisesti liittyvien epävarmuustekijöiden karsimiseksi tällaiset siirrot pitäisi sallia vain erityisin ehdoin. Näitä ehtoja ovat se, että polttoaineeseen sisältyvää hiilidioksidia saisi siirtää vain muihin EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluviin laitoksiin, ja se, että puhdasta hiilidioksidia saisi siirtää vain varastoitavaksi geologiseen varastointipaikkaan unionin kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmän mukaisesti; tämä on tällä hetkellä ainut unionin päästökauppajärjestelmässä hyväksytty hiilidioksidin pysyvä varastointitapa. Näiden ehtojen ei kuitenkaan tulisi estää tulevien innovaatioiden mahdollisuutta.”

- 12 Kyseisen asetuksen 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tarkkailun ja raportoinnin on oltava kattavaa ja katettava kaikki direktiivin 2003/87/EY liitteessä I tarkoitettuihin toimintoihin ja muihin mainitun direktiivin 24 artiklan mukaisesti järjestelmään sisällytettyihin toimintoihin liittyvistä päästölähteistä ja päästövirroista peräisin olevat prosesseista ja poltosta aiheutuvat päästöt ja kaikki kyseisten toimintojen yhteydessä eriteltyjen kasvihuonekaasujen päästöt; kaksinkertaista laskentaa on kuitenkin vältettävä.”

- 13 Mainitun asetuksen 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin toiminnanharjoittajan tai ilma-alueen käyttäjän on tarkkailtava kasvihuonekaasupäästöjä toimivaltaisen viranomaisen 12 artiklan mukaisesti hyväksymän tarkkailusuunnitelman perusteella ottaen huomioon sen laitoksen tai ilmailutoiminnon luonne ja toiminta, johon sitä sovelletaan.”

- 14 Asetuksen N:o 601/2012 20 artiklan 2 kohdan mukaan ”toiminnanharjoittajan on tarkkailu- ja raportointiprosessia määrittäessään sisällytettävä siihen liitteessä IV esitetyt sektorikohtaiset vaatimukset”.

- 15 Kyseisen asetuksen 49 artiklan 1 kohta sisältää seuraavat säännökset:

”Toiminnanharjoittajan on vähennettävä laitoksen päästöistä mahdolliset hiilidioksidin määrät, jotka ovat peräisin direktiivin 2003/87/EY liitteen I soveltamisalaan kuuluviin toimintoihin käytetystä fossiilisesta hiilestä, kun hiilidioksidi ei pääse laitoksesta ilmakehään vaan se siirretään laitoksesta johonkin seuraavista:

- a) hiilidioksidia talteen ottavaan laitokseen, josta se kuljetetaan direktiivin 2009/31/EY mukaisesti sallittuun varastointipaikkaan, jossa tapahtuu sen geologinen pitkäaikaisvarastointi;
- b) kuljetusverkkoon, josta se kuljetetaan direktiivin 2009/31/EY mukaisesti sallittuun varastointipaikkaan, jossa tapahtuu sen geologinen pitkäaikaisvarastointi; tai
- c) direktiivin 2009/31/EY mukaisesti sallittuun varastointipaikkaan, jossa tapahtuu sen geologinen pitkäaikaisvarastointi.

Kun laitoksesta tehdään muunlaisia hiilidioksidisiirtoja, ei hiilidioksidia saa vähentää laitoksen päästöistä.”

- 16 Asetuksen N:o 601/2012 liite IV, jonka otsikko on ”Laitoksiin liittyvät toimintokohtaiset tarkkailumenetelmät (20 artiklan 2 kohta)”, sisältää 10 kohdan, jonka kohteena ovat ”direktiivin 2003/87/EY liitteessä tarkoitettut kalkintuotantolaitokset tai dolomiitin tai magnesiitin kalsinointilaitokset”. Sen B kohdassa, jonka kohteena ovat ”tarkkailua koskevat erityiset säännöt”, säädetään erityisesti seuraavaa:

”Jos hiilidioksidi käytetään laitoksessa tai siirretään toiseen laitokseen saostetun kalsiumkarbonaatin (PCC) valmistusta varten, tämä hiilidioksidimäärä luetaan hiilidioksidin tuottaneen laitoksen päästöiksi.”

#### *Saksan lainsäädäntö*

- 17 Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta 21.7.2011 annetun lain (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) (BGBl. I, s. 1475; jäljempänä TEHG) 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa tarkoitetaan

--

5. Päästöillä: liitteessä 1 olevassa 2 osassa mainitusta toiminnasta aiheutuvia ilmaan päästettyjä kasvihuonekaasuja; tarkkailujärjestelmästä annetun asetuksen [asetus N:o 601/2012] mukaisesti kasvihuonekaasujen siirtäminen rinnastetaan ilmaan päästämiseen;

--”

- 18 TEHG:n 5 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Toiminnanharjoittajan on liitteessä 2 olevan 2 osan mukaan määritettävä laitoksensa päästöt kultakin kalenterivuodelta ja raportoitava päästömäärät toimivaltaiselle viranomaiselle viimeistään seuraavan kalenterivuoden 31 päivänä maaliskuuta.”

- 19 TEHG:n 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Toiminnanharjoittajalla on velvollisuus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle kultakin päästökauppaudelta 5 §:n 1 momentin mukaista päästöjen määrittämistä ja raportointia koskeva tarkkailusuunnitelma. --

2. Tarkkailusuunnitelma on luvanvarainen. Lupa on myönnettävä, kun tarkkailusuunnitelma on tarkkailujärjestelmästä annetun asetuksen [asetus N:o 601/2012] säännösten, 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetyn asetuksen ja – näissä kahdessa asetuksessa vahvistettujen sääntöjen puuttuessa – liitteessä 2 olevan 2 osan kolmannen virkkeen mukainen. --”

#### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 20 Schaefer Kalk on kalkinpolttolaitoksen toiminnanharjoittaja Hahnstättenissä (Saksa); kyseinen toiminta kuuluu päästökauppajärjestelmään.



- 21 Schaefer Kalk pyysi laitostaan varten Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamtissa (Saksan liittovaltion ympäristöviraston päästökauppaviranomainen, jäljempänä DEHSt) vireille panemassaan tarkkailusuunnitelman lupamenettelyssä lupaa saada vähentää päästöraportissaan mainitusta kasvihuonekaasujen päästömäärästä hiilidioksidin, joka on siirretty saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantoa varten laitokseen, joka ei ole kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmän alainen. Se katsoo, että tämä näin siirretty hiilidioksidi sidotaan kemiallisesti saostettuun kalsiumkarbonaattiin, ja koska se ei päädy ilmakehään, se ei ole direktiivin 2003/87 3 artiklan b alakohdassa tarkoitettu päästö.
- 22 Koska DEHSt oli hyväksynyt tarkkailusuunnitelman lausumatta siirretyn hiilidioksidin vähennyskelpoisuudesta, Schaefer Kalk teki tästä oikaisuvaatimuksen, joka hylättiin 29.8.2013. DEHSt katsoi, ettei tämä vähennys ollut asetuksen N:o 601/2012 49 artiklassa ja liitteessä IV tarkoitetun mukainen; niistä ilmenee, että vain geologiseen pitkäaikaisvarastointiin tarkoitettuihin, mainitussa artiklassa lueteltuihin laitoksiin siirretty hiilidioksidi voidaan vähentää tarkkailu- ja raportointivelvollisuuden alaisen laitoksen päästöistä.
- 23 Schaefer Kalk pysytti vaatimuksensa 10.9.2013 Verwaltungsgericht Berlinissä (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) nostamassaan kanteessa. Se vetosi asetuksen N:o 601/2012 49 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen ja kyseisen asetuksen liitteessä IV olevan 10 kohdan B kohdan lainvastaisuuteen. Se katsoi, että direktiivin 2003/87 14 artiklan 1 kohdassa säädetty valtuutus ei kata näitä säännöksiä, joiden perusteella saostettuun kalsiumkarbonaattiin sidottuun hiilidioksidin, joka siirretään tämän aineen tuotantoa varten, sovelletaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää.
- 24 Koska Verwaltungsgericht Berlinillä on epäilyksiä asetuksen N:o 601/2012 mainittujen säännösten pätevydestä, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko komission asetus [N:o 601/2012] pätemätön ja onko se ristiriidassa direktiivin 2003/87 tavoitteiden kanssa siltä osin kuin sen 49 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä säädetään, että hiilidioksidia, jota ei siirretä [mainitun] 49 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla tavalla, pidetään hiilidioksidia tuottavan laitoksen päästöinä?
- 2) Onko [asetus N:o 601/2012] pätemätön ja onko se ristiriidassa direktiivin 2003/87 tavoitteiden kanssa siltä osin kuin sen liitteessä IV olevassa 10 kohdassa säädetään, että hiilidioksidi, joka siirretään toiseen laitokseen saostetun kalsiumkarbonaatin valmistusta varten, on luettava hiilidioksidin tuottaneen laitoksen päästöiksi?”

### **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

- 25 Aluksi on täsmennettävä, että asetuksen N:o 601/2012 49 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen ja sen liitteessä IV olevan 10 kohdan B kohdan mukaisesti kalkinpolttolaitoksen tuottama hiilidioksidi, joka siirretään – kuten pääasiassa – toiseen laitokseen saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantoa varten, katsotaan ensin mainitun laitoksen päästöiksi.
- 26 Kysymyksillään, joita on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää lähinnä unionin tuomioistuinta lausumaan näiden säännösten pätevydestä siltä osin kuin sisällyttämällä järjestelmällisesti kalkinpolttolaitoksen päästöihin hiilidioksidi, joka siirretään saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantoa varten, huolimatta siitä, päästetäänkö tämä hiilidioksidi ilmakehään vai ei, näillä säännöksillä mennään direktiivin 2003/87 3 artiklan b alakohdassa vahvistettua päästöjen määritelmää pidemmälle.

- 27 Tältä osin on todettava, että asetus N:o 601/2012 on annettu direktiivin 2003/87 14 artiklan 1 kohdan perusteella; sen mukaan komissio antaa päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista asetuksen, ja tämän toimenpiteen tarkoituksena on muuttaa mainitun direktiivin muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä. Näin ollen kyseisen asetuksen kyseessä olevien säännösten pätevyyden arvioimiseksi on nyt käsiteltävässä asiassa varmistettava, ettei komissio ole nämä säännökset antaessaan ylittänyt direktiivissä 2003/87 asetettuja rajoja.
- 28 Direktiivin 2003/87 johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan direktiivin tavoitteena on kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän käyttöön ottaminen, jotta voidaan myötävaikuttaa siihen, että unioni ja sen jäsenvaltiot täyttävät ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan, joka on hyväksytty Euroopan yhteisön puolesta 25.4.2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2002/358/EY (EYVL 2002, L 130, s. 1), mukaiset sitoumuksensa; pöytäkirjalla pyritään ilmakehän kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen sellaiselle tasolle, että estetään ihmisen toiminnan vaaralliset vaikutukset ilmastojärjestelmään, ja sen perimmäinen tavoite on ympäristönsuojelu.
- 29 Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien taloudellinen logiikka perustuu direktiivin 2003/87 1 artiklasta ilmenevin tavoin siihen, että ennalta sovittujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömät kasvihuonekaasujen päästövähennykset tapahtuvat 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. mm. tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 32 kohta ja tuomio 7.4.2016, Holcim (Romania) v. komissio, C-556/14 P, ei julkaistu, EU:C:2016:207, 64 ja 65 kohta).
- 30 Siten yksi pilareista, joille direktiivillä 2003/87 luotu järjestelmä on rakennettu, on toiminnanharjoittajien velvollisuus palauttaa mitätöimistä varten ennen kunkin vuoden 30 päivää huhtikuuta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia määrä, joka vastaa niiden päästöjä edellisen kalenterivuoden aikana (tuomio 29.4.2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, 29 kohta).
- 31 Näin ollen direktiivillä 2003/87 käyttöön otetun järjestelmän hyvän toiminnan kannalta on ratkaisevaa tunnistaa ne päästöt, jotka toiminnanharjoittajien on tätä varten otettava huomioon.
- 32 Direktiivin 2003/87 3 artiklan b alakohdan mukaan ”päästöillä” tarkoitetaan siinä jonkin laitoksen lähteistä ilmaan päästettyjä kasvihuonekaasuja. Tämän säännöksen sanamuodosta johtuu, että siinä tarkoitettujen päästöjen edellytyksenä on kasvihuonekaasujen päästäminen ilmaan.
- 33 Tältä osin on todettava, että pitää paikkansa, että direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 a kohdassa säädetään, että päästöoikeuksien palauttamisvelvollisuutta ei ole tietyin edellytyksin päästöistä, joiden osalta on toteutettu talteenotto ja kuljetus pysyvää geologista varastointia varten laitokseen, jolla on voimassa oleva lupa direktiivin 2009/31 mukaisesti.
- 34 Vastoin komission esittämiä väitteitä tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että unionin lainsäätäjät on katsonut, että toiminnanharjoittajat ovat vapautettuja palauttamisvelvollisuudestaan vain pysyvän geologisen varastoinnin tapauksessa.
- 35 Erona asetuksen N:o 601/2012 49 artiklan 1 kohdan viimeiseen alakohtaan, jossa säädetään, että kun laitoksesta tehdään muunlaisia hiilidioksidisiirtoja, ei hiilidioksidia saa vähentää laitoksen päästöistä, direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 a kohta ei sisällä samanlaista sääntöä.



- 36 Viimeksi mainitun säännöksen, joka itse asiassa koskee vain erityistä tilannetta ja jonka tavoitteena on suosia kasvihuonekaasujen varastointia, tavoitteena tai vaikutuksena ei ole ollut direktiivin 2003/87 3 artiklassa tarkoitettujen päästöjen määritelmän eikä siten tämän direktiivin soveltamisalan, sellaisena kuin se vahvistetaan sen 2 artiklan 1 kohdassa, muuttaminen.
- 37 Siten sen määrittämiseksi, kuuluuko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen laitoksen kalkintuotantotoiminnasta johtuva hiilidioksidi direktiivin 2003/87 soveltamisalaan sen 2 artiklan 1 kohdan ja liitteen I ja II mukaisesti, on tarkistettava, johtaako tällainen tuotanto tämän hiilidioksidin päästämiseen ilmakehään.
- 38 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista tiedoista ilmenee – eikä tätä ole kiistetty –, että saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantoon käytetty hiilidioksidi on kemiallisesti sidoksissa tähän vakaaseen yhdisteeseen. Saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantotoiminnat eivät myöskään kuulu toimintoihin, jotka direktiivin 2003/87 2 artiklan 1 kohdan ja sen liitteen I yhdistettyjen säännösten nojalla kuuluvat tämän direktiivin soveltamisalaan.
- 39 Pääasian tilanteen kaltaisessa tilanteessa, jossa kalkintuotantolaitoksen tuottama hiilidioksidi siirretään saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantolaitokseen, on kuitenkin niin, että asetuksen N:o 601/2012 49 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen ja sen liitteessä IV olevan 10 kohdan B kohdan mukaisesti siirrettyä hiilidioksidia kokonaisuudessaan pidetään – riippumatta siitä, päästetäänkö osa siitä ilmakehään vai ei sen kuljetuksen aikana tai vuotojen tai jopa itse tuotantomenettelyn johdosta – sen kalkintuotantolaitoksen päästönä, jossa tämä hiilidioksidi on tuotettu, vaikka tämä siirtäminen ei ehkä aiheuta mitään hiilidioksidipäästöä ilmakehään. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa, nämä säännökset luovat kumoamattoman oletuksen siitä, että siirretty hiilidioksidimäärä päästetään ilmakehään kokonaisuudessaan.
- 40 Näiden säännösten perusteella päädytään siten katsomaan, että tällaisissa olosuhteissa siirretty hiilidioksidi kuuluu direktiivin 2003/87 3 artiklan b alakohdassa tarkoitettujen päästöjen käsitteen soveltamisalaan, vaikkei sitä kaikissa tapauksissa päästetäkään ilmakehään. Komissio on siten asetuksen N:o 601/2012 49 artiklan 1 kohdan toisella virkkeellä ja sen liitteessä IV olevan 10 kohdan B kohdalla laajentanut tämän käsitteen soveltamisalaa.
- 41 Kyseessä olevat toiminnanharjoittajat eivät siten voi tämän oletuksen johdosta missään tapauksessa vähentää niiden kalkintuotantolaitoksen kokonaispäästöistä saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantoa varten siirrettyä hiilidioksidimäärää, vaikka tätä hiilidioksidia ei kaikissa tapauksissa päästetäkään ilmakehään. Tällainen mahdottomuus merkitsee sitä, että päästöoikeudet on palautettava saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantoa varten siirretyn hiilidioksidin kokonaismäärän osalta, eikä niitä voida enää myydä ylijääminä, mikä horjuttaa päästöoikeuksien kaupan järjestelmää tilanteessa, joka kuitenkin vastaa direktiivin 2003/87 lopullista tavoitetta, joka on ympäristönsuojelu kasvihuonekaasujen päästöjä vähentämällä (direktiivin 2003/87 tavoitteesta ks. tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 31 kohta).
- 42 Tästä johtuu, että komissio on nämä säännökset hyväksyessään muuttanut direktiivin 2003/87 yhtä olennaista osaa.
- 43 Lisäksi ei ensinnäkään näytä siltä, että yhtäältä direktiivillä 2003/87 ja asetuksen N:o 601/2012 muilla kuin pääasian oikeusriidassa kyseessä olevilla säännöksillä käyttöön otetusta tarkkailu- ja raportointijärjestelmästä ja toisaalta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tarkastus- ja todentamistoimivallasta johtuvat kaikki takeet (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, 37 kohta) eivät ole riittäviä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän kiertämisen riskin välttämiseksi siirrettäessä kasvihuonekaasuja saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantolaitoksen kaltaiseen, tähän järjestelmään kuulumattomaan laitokseen.

- 44 Tässä asiayhteydessä on niin, että jos asetuksen N:o 601/2012 49 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen ja sen liitteessä IV olevan 10 kohdan B kohdan säännökset takaavat, että kaikissa tapauksissa saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantolaitoksen kaltaiseen laitokseen siirrettyä hiilidioksidia pidetään – riippumatta siitä, päästetäänkö se ilmakehään vai ei – päästönä ilmakehään, sen lisäksi, että tällainen oletama vaikuttaa – kun otetaan huomioon direktiivin 2003/87 tavoite – käyttöön otetun järjestelmän johdonmukaisuuteen, se ylittää sen, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.
- 45 Toiseksi on niin, että koska asetus N:o 601/2012 on annettu direktiivin 2003/87 14 artiklan 1 kohdan perusteella kasvihuonekaasujen tarkkailu- ja raportointiedellytysten täsmentämiseksi, tämän asetuksen nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien ja vain tällaisia direktiivin 2003/87 3 artiklan b alakohdassa tarkoitettuja päästöjä koskevien säännösten ulottuvuuteen eivät voi vaikuttaa kyseisen direktiivin muut säännökset, jotka koskevat hiilidioksidin tuotantoa ja jotka otetaan huomioon erityisesti saman direktiivin 10 a artiklassa tarkoitettujen ”ennakolta asetettujen vertailuarvojen” vahvistamiseksi.
- 46 Tähän ulottuvuuteen ei myöskään samasta syystä voi vaikuttaa komissiolle direktiivin 2003/87 14 artiklan 2 kohdassa asetettu vaatimus ottaa huomioon asetuksen N:o 601/2012 valmistelussa uusien ja ajantasaisin tieteellinen tieto, jota on saatavissa. Vaikka oletettaisiinkin, että hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin toimittamat viimeisimmät tiedot olisivat kannustaneet komissiota omaksumaan perustellusti ankaramman lähestymistavan hiilidioksidin siirtoihin ja velvoittamaan näin ollen kasvihuonekaasujen lähteet kaikin mahdollisin tavoin vastaamaan niiden päästöistä, tällainen velvoittaminen voidaan kuitenkin sallia joka tapauksessa vain direktiivissä 2003/87 vahvistetuissa rajoissa, sellaisina kuin ne tuodaan esiin tämän tuomion 27 kohdassa.
- 47 Kolmanneksi pitää paikkansa, että vaikka kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä päätavoite on vähentää huomattavasti tällaisten kaasujen päästöjä, yksi sen alatavoitteista on sisämarkkinoiden ja kilpailun edellytysten häiriötön toiminta (ks. vastaavasti tuomio 29.3.2012, komissio v. Viro, C-505/09 P, EU:C:2012:179, 79 kohta ja tuomio 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen v. komissio, C-540/14 P, EU:C:2016:469, 49 ja 50 kohta). Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 49 kohdassa, on kuitenkin olemassa objektiivinen ero kasvihuonekaasuja ilmakehään päästävän toiminnanharjoittajan ja sellaisen toiminnanharjoittajan välillä, joka välttää aiheuttamasta tällaisia päästöjä muuntamalla kemiallisesti tuottamansa hiilidioksidin uudeksi vakaaksi kemialliseksi yhdisteeksi, johon hiilidioksidi sidotaan. Vaikka kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä tällaisen eron vaikutuksesta viimeksi mainittu toiminnanharjoittaja saa enemmän päästöoikeuksia kuin ensin mainittu, sen ei siis yksinomaan tästä syystä voida katsoa vääristävän kilpailua näiden kahden toiminnanharjoittajan välillä.
- 48 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kun komissio on muuttanut direktiivin 2003/87 yhtä olennaista osaa hyväksymällä asetuksen N:o 601/2012 49 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen ja sen liitteessä IV olevan 10 kohdan B kohdan, se on ylittänyt mainitun direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa vahvistetut rajat.
- 49 Näin ollen esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että asetuksen N:o 601/2012 49 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen ja sen liitteessä IV olevan 10 kohdan B kohdan säännökset ovat pätemättömiä siltä osin kuin niissä sisällytetään järjestelmällisesti kalkinpolttolaitosten päästöihin hiilidioksidi, joka siirretään toiseen laitokseen saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantoa varten, riippumatta siitä, päästetäänkö tämä hiilidioksidi ilmakehään vai ei.

## Oikeudenkäyntikulut

- 50 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 (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista 21.6.2012 annetun komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 49 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen ja sen liitteessä IV olevan 10 kohdan B kohdan säännökset ovat pätemättömiä siltä osin kuin niissä sisällytetään järjestelmällisesti kalkinpolttolaitosten päästöihin hiilidioksidi (CO<sub>2</sub>), joka siirretään toiseen laitokseen saostetun kalsiumkarbonaatin tuotantoa varten, riippumatta siitä, päästetäänkö tämä hiilidioksidi ilmakehään vai ei.**

Allekirjoitukset