



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

18 päivänä tammikuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä Euroopan unionissa – Direktiivi 2003/87/EY – 10 a artikla – Päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevat siirtymäsäännökset – Kausi 2013–2020 – Päätös 2011/278/EU – 3 artiklan h alakohta – ”Prosessipäästöjen piiriin kuuluvan laitoksen osan” käsite – Epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta syntyvät päästöt – Nestemäiset jäämät eivät kuulu käsitteen alaan

Asiassa C-58/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Verwaltungsgericht Berlin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 24.1.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.2.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

INEOS Köln GmbH

vastaan

Saksan valtio,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. G. Fernlund sekä tuomarit A. Arabadjiev ja E. Regan (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- INEOS Köln GmbH, edustajinaan S. Altenschmidt ja A. Sitzler, Rechtsanwälte,
- Saksan hallitus, asiamiehinnään T. Henze ja J. Möller,
- Euroopan komissio, asiamiehinnään A. C. Becker ja C. Zadra,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annetun komission päätöksen 2011/278/EU (EUVL 2011, L 130, s. 1) 3 artiklan h alakohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat INEOS Köln GmbH (jäljempänä INEOS) ja Saksan liittotasavalta, jota edustaa Umweltbundesamt (liittovaltion ympäristövirasto), ja jossa on kyse INEOSin tekemän kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien (jäljempänä päästöoikeudet) maksutta tapahtuvaa jakoa koskevan hakemuksen hylkäämisestä siltä osin kuin hakemus koskee nestemäisiin jäämiin sisältyvän epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta syntyneitä päästöjä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivit 2003/87/EY ja 2009/29/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), 10 a artiklassa, jonka otsikko on ”Yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevat yhteisön laajuiset siirtymäsäännökset”, säädetään seuraavaa:

”1. Komissio hyväksyy viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2010 – – 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. – –

--

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

--”

4 Direktiivin 2009/29 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”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 – – Näissä yhdenmukaistetuissa säännöissä voidaan ottaa huomioon myös palavien prosessikaasujen käyttöön liittyvät päästöt, kun näiden prosessikaasujen tuotantoa ei voida välttää teollisessa prosessissa. Tältä osin säännöissä voidaan sallia päästöoikeuksien jakaminen maksutta kyseisiä prosessikaasuja polttavien laitosten toiminnanharjoittajille tai näitä kaasuja tuottavien laitosten toiminnanharjoittajille. – –”

Päätös 2011/278

5 Päätöksellä 2011/278 komissio vahvisti direktiivin 2003/87 10 a artiklan mukaisesti yhdenmukaistetut perusteet, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden on laskettava kullekin niiden alueella sijaitsevalle laitokselle kunakin vuonna maksutta jaettavat päästöoikeudet.

6 Kyseisen päätöksen johdanto-osan 1, 8, 12 ja 32 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Direktiivin [2003/87] 10 a artiklassa säädetään, että päästöoikeuksien jakamista maksutta koskevilla yhteisön laajuisilla ja täysin yhdenmukaistetuilla täytäntöönpanotoimenpiteillä on siinä määrin kuin se on toteutettavissa määriteltävä ennakolta asetetut vertailuarvot sen varmistamiseksi, että päästöoikeudet jaetaan maksutta tavalla, joka tarjoaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja energiatehokkaisuuteen tekniikkoihin liittyviä kannustimia, ja siten, että otetaan huomioon tehokkaimmat tekniikat, korvaavat ratkaisut, vaihtoehtoiset tuotantomenetelmät, tehokas yhteistuotanto, jätekaasujen energian tehokas talteenotto, biomassan käyttö sekä hiilidioksidin talteenotto ja varastointi, jos tällaisia laitoksia on käytettävissä, ja ettei jaolla kannusteta päästöjen lisäämiseen. – –

--

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

--

(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. – – 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.

--

(32) Tuotteiden vertailuarvoissa on myös asianmukaista ottaa huomioon jätekaasujen energian tehokas talteenotto ja niiden käyttöön liittyvät päästöt. Tätä varten vertailuarvojen määrittämiseksi tuotteille, joiden tuotannossa syntyy prosessikaasuja, näiden jätekaasujen hiilipitoisuus on otettu laajalti huomioon. Kun jätekaasuja viedään tuotantoprosessista asiaankuuluvan tuotteen vertailuarvon järjestelmän rajojen ulkopuolella ja poltetaan lämmön tuottamiseksi liitteessä I määritellyn, vertailuarvon piiriin kuuluvan prosessin järjestelmän rajojen ulkopuolella, tähän liittyvät päästöt pitäisi ottaa huomioon jakamalla lisää päästöoikeuksia lämmön tai polttoaineen vertailuarvon pohjalta. Koska yleisen periaatteen mukaan sähköntuotannolle ei pitäisi jakaa maksutta päästöoikeuksia kilpailun kohtuuttoman vääristymisen välttämiseksi teollisuuslaitoksille toimitettavan sähkön markkinoilla ja kun otetaan huomioon sähkön sisältävä hiilen hinta, on asianmukaista, että kun jätekaasuja viedään asiaankuuluvan vertailuarvon järjestelmän rajojen ulkopuolisesta tuotantoprosessista ja poltetaan sähkön tuottamiseksi, asiaankuuluvan tuotteen vertailuarvossa huomioon otetun prosessikaasun sisältämän hiilen lisäksi ei jaeta ylimääräisiä päästöoikeuksia.”

7 Päätöksen 2011/278 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä päätöksessä tarkoitetaan:

--

h) ’prosessipäästöjen piiriin kuuluvalla laitoksen osalla’ – – päästöjä, jotka syntyvät epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta seuraavista toimista, kun niiden tarkoituksena on mitattavissa oleva lämmön, ei-mitattavissa olevan lämmön tai sähkön tuotanto, edellyttäen, että tästä vähennetään päästöt, jotka olisivat syntyneet sellaisen maakaasun määrän poltosta, joka vastaa poltetun epätäydellisesti hapettuneen hiilen teknisesti käyttökelpoista energiapitoisuutta:

--

iv) kemialliset synteetit, joissa hiiltä sisältävä materiaali osallistuu reaktioon ja joissa pääasiallisena tarkoituksena on jokin muu kuin lämmön tuotanto;

--”

8 Päätöksen 2011/278 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Laitosten jakaminen osiin”, säädetään seuraavaa:

”1. Tämän päätöksen soveltamista varten jäsenvaltioiden on jaettava vaatimusten mukaisesti kukin laitos, joka voi saada päästöoikeuksia maksutta direktiivin [2003/87] 10 a artiklan nojalla, yhteen tai useampaan seuraavaan osaan:

a) tuotteen vertailuarvon piiriin kuuluva laitoksen osa;

b) lämmön vertailuarvon piiriin kuuluva laitoksen osa;

- c) polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluva laitoksen osa;
- d) prosessipäästöjen piiriin kuuluva laitoksen osa.

--”

- 9 Päätöksen 2011/278 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Laitoskohtaisten päästöoikeuksien jakaminen”, säädetään seuraavaa:

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

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

--

- b) Sekä:

--

- iii) prosessipäästöjen piiriin kuuluvan laitoksen osan kohdalla tietyinä vuotena maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen määrän on vastattava prosessiin liittyvää historiallista tuotantotasoa kerrottuna luvulla 0,9700.”

Saksan oikeus

- 10 Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta 21.7.2011 annetun lain (Treibhausgas-Emissionshandelgesetz; BGBl. 2011 I, s. 1475) 9 §:n 1 momentissa säädetään, että toiminnanharjoittajille jaetaan päästöoikeuksia maksutta noudattaen direktiivin 2003/87 10 a artiklassa ja päätöksessä 2011/278 säädettyjä periaatteita.

- 11 Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien jakamisesta päästökaupunkaudelle 2013–2020 26.9.2011 annetun asetuksen (Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020; BGBl. 2011 I, s. 1921; jäljempänä ZuV 2020) 2 §:n 17 kohdassa määritellään käsite ”jätökaasu” seuraavasti:

”kaasuseos, joka sisältää 29 kohdan b alakohdan mukaisten prosessien sivutuotteena syntyneitä epätäydellisesti hapettunutta hiiltä, niin että kemiallinen energiasisältö riittää polttamiseen itsenäisesti ilman lisäpolttoainetta tai lisäämään merkittävästi koko syötettyä energiamäärää suuremman lämpöarvon polttoaineisiin sekoitettaessa”.

- 12 ZuV 2020:n 2 §:n 29 kohdan mukaan käsitteellä ”prosessipäästöjen piiriin kuuluva jakotekijä” tarkoitetaan

”--

- b) hiilidioksidipäästöjä, jotka syntyvät tuotteen päästöarvon piiriin kuuluvan jakotekijän järjestelmän rajojen ulkopuolella jäljempänä luetelluista prosesseista:

--

- dd) kemialliset synteetit, joissa hiiltä sisältävä materiaali osallistuu reaktioon ja joissa pääasiallisena tarkoituksena on jokin muu kuin lämmön tuotanto;

--

- c) päästöjä sellaisen epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta, joka syntyy b kohdassa mainittujen prosessien yhteydessä ja jota käytetään mitattavissa olevan lämmön, ei-mitattavissa olevan lämmön tai sähkön tuotantoon, edellyttäen, että tästä vähennetään päästöt, jotka olisivat syntyneet sellaisen maakaasun määrän poltosta, joka vastaa poltetun epätäydellisesti hapettuneen hiilen teknisesti käyttökelpoista energiapitoisuutta.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 13 INEOS ylläpitää petrokemian laitoskeskittymää, jossa toimii useita orgaanisia peruskemikaaleja valmistavia laitoksia ja johon on integroitu teollisuuden lämpövoimala. Viimeksi mainitun tehtävänä on tuottaa kyseiselle alueelle vesihöyryä polttamalla muun muassa nestemäisiä ja kaasumaisia jäämiä, jotka ovat peräisin kyseisen alueen kemian tuotantolaitosten tuotantoprosesseista.
- 14 INEOS pyysi 23.1.2012 Deutsche Emissionshandelsstellea (Saksan päästökauppaviranomainen, jäljempänä DEHSt) jakamaan maksutta päästöoikeuksia kasviuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta annetun lain 9 §:n 1 momentin nojalla päästökauppakaudelle 2013–2020. Kyseinen hakemus sisälsi muun muassa epätäydellisesti hapettuneen hiilen, joka on peräisin kemiallisesta synteesisistä, jossa hiiltä sisältävä materiaali osallistuu reaktioon mutta jossa pääasiallisena tarkoituksena on jokin muu kuin lämmön tuotanto, poltosta syntyvien prosessipäästöjen piiriin kuuluvan jakotekijän.
- 15 DEHSt kieltäytyi 19.2.2014 tekemällään päätöksellä jakamasta maksutta päästöoikeuksia nestemäisten jäämien poltosta syntyville prosessipäästöille sillä perusteella, että ZuV 2020:n 2 §:n 29 kohdan c alakohtaa sovelletaan vain kaasumaisiin jäämiin.
- 16 DEHSt hylkäsi INEOSin tästä päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen samalla perusteella 14.9.2015 tekemällään päätöksellä.
- 17 INEOS nosti 29.9.2015 Verwaltungsgericht Berlinissä (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) kanteen näistä päätöksistä ja väitti muun muassa, ettei ZuV 2020:n 2 §:n 29 kohdan c alakohdassa eikä päätöksen 2011/278 3 artiklan h alakohdassa mainita epätäydellisesti palaneen hiilen – kiinteä, nestemäinen tai kaasumainen – olomuotoa ja ettei minkään perusteella voida olettaa, että kyseistä säännöstä sovelletaan vain ZuV 2020:n 2 §:n 17 kohdassa määritellyn kaltaisiin jätteenkäsittelyihin. Tällainen rajoitus ei ilmene myöskään kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön hengestä ja tarkoituksesta. Jotta luonnonvaroja hallittaisiin kestävästi, sekä nestemäisten jäämien että jätteenkäsittelyenergian olisi otettava talteen sen sijaan, että ne poistetaan tai poltetaan.
- 18 DEHSt:n mukaan direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäisestä virkkeestä ja direktiivin 2009/29 johdanto-osan 23 perustelukappaleesta ilmenee sitä vastoin, että päästöoikeuksia voidaan jakaa maksutta yksinomaan jätteenkäsittelyenergiasta peräisin olevan epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta syntyvien päästöjen perusteella.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii siis sitä, voidaanko päästöoikeuksia jakaa maksutta nestemäisistä jäämistä peräisin olevan epätäydellisesti hapettuneen hiilen polton johdosta.
- 20 Verwaltungsgericht Berlin päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [pääöstä 2011/278] tulkittava siten, että [kyseisen päätöksen] 3 artiklan h alakohdan mukainen prosessipäästöjen piiriin kuuluvan laitoksen osan määritelmä edellyttää epätäydellisesti hapettuneen hiilen kaasumaista olomuotoa, vai sisältyykö siihen myös nestemäisessä tilassa oleva epätäydellisesti hapettunut hiili?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko päätöksen 2011/278 3 artiklan h alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettun ”prosessipäästöjen piiriin kuuluvan laitoksen osan” käsitteen alaan eivät kuulu nestemäisessä tilassa olevan epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta syntyvät kasvihuonepäästöt.
- 22 Tämän kysymyksen tutkimiseksi on aluksi huomautettava, että direktiivin 2003/87 tavoitteena on päästöoikeuksien kauppaa koskevan sellaisen järjestelmän toteuttaminen, jolla pyritään ilmakehän kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen sellaiselle tasolle, että estetään ihmisen toiminnan vaaralliset vaikutukset ilmastolle, ja jonka perimmäinen tavoite on ympäristönsuojelu (ks. mm. tuomio 8.3.2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, 24 kohta).
- 23 Kyseinen järjestelmä perustuu taloudelliseen logiikkaan, jolla kannustetaan kaikkia järjestelmään osallistuvia siihen, että niiden kasvihuonekaasupäästöt alittavat niille alun perin jaetut päästöoikeudet, jotta ylijäämä voidaan siirtää toiselle, myönnetty päästöoikeudet ylittävän päästömäärän tuottaneelle osallistujalle (ks. mm. tuomio 8.3.2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, 22 kohta).
- 24 Direktiivin 2003/87 tarkoituksena on siis vähentää Euroopan unionin kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä kustannustehokkaasti vuoteen 2020 mennessä vähintään 20 prosenttia niiden vuoden 1990 tasoon verrattuna (tuomio 8.9.2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, 23 kohta).
- 25 Tätä varten direktiivin 2003/87 10 a artiklassa säädetään tietyille toimialoille kuuluvien laitosten osalta päästöoikeuksien jakamisesta maksutta, ja päästöoikeuksien määrää vähennetään kyseisen säännöksen 11 kohdan mukaisesti vähitellen kauden 2013–2020 kuluessa, jotta maksutta jakaminen pystytään lopettamaan kokonaan vuonna 2027 (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, 24 kohta ja tuomio 26.10.2016, Yara Suomi ym., C-506/14, EU:C:2016:799, 46 kohta).
- 26 Komissio vahvisti direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan perusteella päätöksessä 2011/278 unionin laajuiset yhdenmukaistetut säännöt päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta. Näillä säännöillä konkretisoidaan olennainen vaatimus siitä, että kilpailun vääristyminen sisämarkkinoilla on saatettava mahdollisimman vähiin (tuomio 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen v. komissio, C-540/14 P, EU:C:2016:469, 53 kohta).
- 27 Mainitun 10 a artiklan 2 kohdasta ilmenee, että komissio määrittää tässä yhteydessä vertailuarvoja yksittäisillä toimialoilla tai toimialojen osilla (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 60 kohta).
- 28 Kuten päätöksen 2011/278 10 artiklan 1 ja 2 kohdasta ilmenee, jäsenvaltiot laskevat maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen määrän kertomalla kyseiset vertailuarvot kunkin laitoksen osan historiallisella tuotantotasolla. Tätä varten niiden on erotettava kyseisen päätöksen 6 artiklan mukaisesti laitoksen osat toisistaan niiden toiminnan perusteella, jotta voidaan määrittää, onko sovellettava ”tuotteen vertailuarvoa”, ”lämmön vertailuarvoa” vai ”polttoaineen vertailuarvoa” taikka erityistä tekijää, joka koskee ”prosessipäästöjen piiriin kuuluvia laitoksen osia” (tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 61 kohta).
- 29 Unionin tuomioistuin on tältä osin jo huomauttanut, että päätöksen 2011/278 3 artiklaan sisältyvät tuotteen vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan, lämmön vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan, polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan ja prosessipäästöjen piiriin kuuluvan laitoksen osan määritelmät ovat toisensa pois sulkevia (tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 62 kohta).

- 30 Kuten päätöksen 2011/278 johdanto-osan 12 perustelukappaleesta ilmenee, ainoastaan, jos tuotteen vertailuarvoa ei ole voitu määrittää, mutta kasvihuonekaasuja, joita varten voidaan jakaa maksuttomia päästöoikeuksia, kuitenkin syntyy, kyseiset päästöoikeudet on jaettava noudattaen jotakin kolmesta muusta niin sanotusta tarkkailumenetelmästä näin määritetyn hierarkkisen järjestyksen mukaan kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten ja energiansäästöjen maksimoimiseksi ainakin joissakin osissa kyseisistä tuotantoprosesseista (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 67 ja 68 kohta).
- 31 ”Prosessipäästöjen piiriin kuuluviksi laitoksen osiksi” luokittelusta on lisäksi todettava, että kyseinen luokittelu voidaan tehdä ainoastaan tietyn tyyppisten erityisten päästöjen, jotka on mainittu saman päätöksen 3 artiklan h alakohdan i–vi alakohdassa, syntymisen perusteella (tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 66 kohta).
- 32 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on määritettävä, voidaanko nestemäisiin jäämiin sisältyvän epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta syntyneet päästöt ottaa huomioon päätöksen 2011/278 3 artiklan h alakohdan iv alakohdassa tarkoitettuina prosessipäästöinä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta kyseisen päätöksen 10 artiklan nojalla.
- 33 Tältä osin on huomautettava, että päätöksen 2011/278 3 artiklan h alakohdan iv alakohdan mukaan käsitteellä ”prosessipäästöjen piiriin kuuluva laitoksen osa” tarkoitetaan ”päästöjä, jotka syntyvät epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta – – kemiallis[ista] synteis[eistä], joissa hiiltä sisältävä materiaali osallistuu reaktioon ja joissa pääasiallisena tarkoituksena on jokin muu kuin lämmön tuotanto” ”edellyttäen, että tästä vähennetään päästöt, jotka olisivat syntyneet sellaisen maakaasun määrän poltosta, joka vastaa poltetun epätäydellisesti hapettuneen hiilen teknisesti käyttökelpoista energiapitoisuutta”.
- 34 Kuten Saksan hallitus ja komissio ovat perustellusti korostaneet, kyseinen sanamuoto ei sisällä mitään ratkaisevaa tietoa siitä olomuodosta, jossa kyseisessä säännöksessä tarkoitettua ”epätäydellisesti hapettuneen hiilen” on oltava, jotta sen poltosta syntyvät päästöt voidaan ottaa huomioon prosessipäästöinä päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakoa varten.
- 35 Tämän johdosta on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan otettava huomioon direktiivin 2003/87 ja päätöksen 2011/278 yleinen rakenne ja niillä tavoitellut päämäärät (ks. analogisesti mm. tuomio 27.6.2013, Malaysia Dairy Industries, C-320/12, EU:C:2013:435, 26 kohta ja tuomio 11.11.2015, Tecom Mican ja Arias Domínguez, C-223/14, EU:C:2015:744, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Direktiivin 2003/87 ja päätöksen 2011/278 yleisestä rakenteesta on ensimmäiseksi todettava heti alkuun, että epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta syntyvien päästöjen huomioon ottaminen kuuluu – kuten tämän tuomion 25–31 kohdasta jo ilmenee – kahdella perusteella erityisjärjestelmään, koska kyseiset päästöt otetaan huomioon yhtäältä maksutta tapahtuvaa päästöoikeuksien jakoa koskevien siirtymäsääntöjen soveltamiseksi ja toisaalta viimeisen tarkkailumenetelmän eli prosessipäästöjä koskevan menetelmän pohjalta. Tästä seuraa, että päätöksen 2011/278 3 artiklan h alakohdan iv alakohtaa ei saa tulkita laajasti (ks. analogisesti tuomio 7.4.2016, Holcim (Romania) v. komissio, C-556/14 P, ei julkaistu, EU:C:2016:207, 48 kohta).
- 37 Lisäksi on korostettava, että sekä direktiivissä 2003/87 ja erityisesti sen 10 a artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa ja direktiivin 2009/29 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa että päätöksessä 2011/278 ja etenkin sen johdanto-osan 1, 8 ja 32 perustelukappaleessa viitataan energian tehokkaaseen talteenottoon päämääränä, johon päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakoa koskevilla yksityiskohtaisilla säännöillä pyritään, vain jätteenkäsittelyosalta.

- 38 Tältä osin näistä samoista säännöksistä ilmenee, että – toisin kuin INEOS väittää – mainittuun päämäärään pyritään päästöoikeuksien maksutta tapahtuvan jaon osalta paitsi jätokaasuista tuotetun sähkön osalta myös yleisesti kaikkien sellaisten tuotteiden ja prosessien osalta, jotka voivat oikeuttaa tällaiseen maksutta tapahtuvaan jakoon.
- 39 Unionin tuomioistuin on siten jo todennut, että tuotteiden vertailuarvoissa otetaan huomioon jätokaasujen energian tehokas talteenotto ja niiden käyttöön liittyvät päästöt ja että tätä varten vertailuarvojen määrittämiseksi tuotteille, joiden tuotannossa syntyy jätokaasuja, näiden jätokaasujen hiilipitoisuus on otettu laajalti huomioon (tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 48 kohta ja tuomio 26.10.2016, Yara Suomi ym., C-506/14, EU:C:2016:799, 40 kohta).
- 40 Lisäksi on huomattava, että komission internetsivustolla julkaistujen, 14.4. ja 29.6.2011 päivätyn asiakirjan, jonka otsikko on ”Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)” (opas nro 2 Euroopan unionissa vuoden 2012 jälkeen sovellettavasta yhdenmukaisesta maksuttomasti tapahtuvaa jakoa koskevasta menetelmästä (jakomenetelmiä koskeva opas)), sivulla 22 sekä 14.4. ja 6.9.2011 päivätyn asiakirjan, jonka otsikko on ”Guidance Document n° 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 – Waste gases and process emissions sub-installation” (opas nro 8 Euroopan unionissa vuoden 2012 jälkeen sovellettavasta yhdenmukaisesta maksuttomasti tapahtuvaa jakoa koskevasta menetelmästä – Jätokaasut ja prosessipäästöjen piiriin kuuluvat laitoksen osat), sivuilla 4–6 komissio tarkastelee yksinomaan jätokaasuihin sisältyvän epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta syntyneitä päästöjä.
- 41 Vaikka nämä asiakirjat eivät olekaan oikeudellisesti sitovia, ne ovat kuitenkin lisäindisioita, joilla voidaan selventää direktiivin 2003/87 ja päätöksen 2011/278 yleistä rakennetta (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 105 ja 112 kohta).
- 42 On kuitenkin todettava, ettei missään direktiivin 2003/87 ja päätöksen 2011/278 säännöksessä viitata sitä vastoin energian tehokkaaseen talteenottoon epätäydellisesti hapettunutta hiiltä sisältävien nestemäisten jäämien käytön yhteydessä.
- 43 Kyseisellä säännöstöllä tavoitelluista päämääristä on toiseksi huomautettava, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdalla ja päätöksellä 2011/278 pyritään tämän tuomion 22–24 kohdassa mieleen palautettuja tavoitteita toteutettaessa kannustamaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja parantamaan energiatehokkuutta ottamalla huomioon tehokkaimmat tekniikat, joihin kuuluu muun muassa jätokaasujen energian mahdollisimman kattava talteenotto, jos tällaiset keinot ovat käytettävissä eikä niillä kannusteta päästöjen lisäämiseen (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 102 kohta ja tuomio 26.7.2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, C-80/16, EU:C:2017:588, 47 kohta).
- 44 Kuten unionin tuomioistuin on näet jo huomauttanut, on niin, että kun jätokaasut ovat valmistuksen väistämätön sivutuote, kyseisten kaasujen talteenotto on sekä talouden että ympäristön kannalta tarkasteltuna paljon suotuisampaa kuin niiden polttaminen soihduttamalla (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, C-80/16, EU:C:2017:588, 22 kohta).
- 45 Tämä sama näkökohta sisältyy myös direktiivin 2009/29 johdanto-osan 23 perustelukappaleeseen, jonka mukaan huomioon otetaan palavien jätokaasujen käyttöön liittyvät päästöt, kun näiden jätokaasujen tuotantoa ei voida välttää teollisessa prosessissa.
- 46 Kuten unionin tuomioistuimelle esitetyistä kirjallisista huomautuksista ilmenee, teollisessa tuotannossa syntyviä jätokaasuja ei nimittäin voida varastoida, joten, jos niitä ei polteta, ne pääsevät vapaasti ilmakehään ja siis päästävät siihen välttämättäkin niihin sisältyvät kasvihuonekaasut. On kuitenkin selvää, että näiden jätokaasujen polttaminen johtaa pääsääntöisesti tällaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähenemiseen.

- 47 On sitä vastoin kiistatonta, ettei nestemäisistä jäämistä omalta osaltaan synny kasvihuonekaasua, tai, jos näin mahdollisesti on, sitä syntyy täysin mitättömiä määriä. Kuten INEOS itse korostaa, ilmakehään pääsee kasvihuonekaasuja juuri näiden nestemäisten jäämien polton eikä mainittujen jäämien itsensä johdosta. Nämä päästöt voidaan kuitenkin välttää muun muassa turvautumalla lajittelu- tai uudelleenkäsittelemenyihin.
- 48 Tästä seuraa, että jätokaasujen poltosta poiketen nestemäisten jäämien poltto lisää kasvihuonekaasupäästöjä.
- 49 Näin ollen on niin, että vaikka on täysin direktiivillä 2003/87 ja päätöksellä 2011/278 tavoiteltujen päämäärien mukaista ottaa huomioon epätäydellisesti hapettunutta hiiltä sisältävien jätokaasujen poltosta syntyvät kasvihuonekaasupäästöt, koska kyseiset päästöt ovat väistämättömiä ja näiden jätokaasujen poltto johtaa yleisesti niiden vähenemiseen, olisi sitä vastoin kyseisten päämäärien vastaista ottaa huomioon epätäydellisesti hapettunutta hiiltä sisältävien nestemäisten jäämien poltosta syntyvät kasvihuonekaasupäästöt, sillä tällainen huomioon ottaminen johtaisi mainittujen päästöjen kasvamiseen, vaikka kyseiset päästöt voidaan välttää.
- 50 Tämän johdosta direktiivin 2003/87 ja päätöksen 2011/278 yleisestä rakenteesta ja niillä tavoitelluista päämääristä seuraa, ettei nestemäisiin jätteisiin sisältyvän epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta aiheutuneita päästöjä voida ottaa huomioon päätöksen 2011/278 3 artiklan h alakohdan iv alakohdassa tarkoitettuina prosessipäästöinä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta kyseisen päätöksen 10 artiklan nojalla.
- 51 Edellä esitetyn perusteella kysymykseen on vastattava, että päätöksen 2011/278 3 artiklan h alakohta on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettun ”prosessipäästöjen piiriin kuuluvan laitoksen osan” käsitteen alaan eivät kuulu nestemäisessä tilassa olevan epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta syntyvät kasvihuonepäästöt.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annetun komission päätöksen 2011/278/EU 3 artiklan h alakohta on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettun ”prosessipäästöjen piiriin kuuluvan laitoksen osan” käsitteen alaan eivät kuulu nestemäisessä tilassa olevan epätäydellisesti hapettuneen hiilen poltosta syntyvät kasvihuonepäästöt.

Allekirjoitukset