



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
14 päivänä joulukuuta 2017¹

Asia C-577/16

**Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH
vastaan
Saksan liittotasavalta**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Berlin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2003/87/EY – Ympäristö – Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä Euroopan unionissa – 2 artiklan 1 kohta – Soveltamisala – Ulkopuolisesta laitoksesta hankitun lämmön tuotannosta vapautuvat epäsuorat päästöt – Huomioon ottamatta jättäminen – Liite I – Kemianala – Käsite ”suurissa erissä tuotettavien orgaanisen kemian kemikaalien tuotanto, jossa käytetään krakkausta, reformointia, osittaista tai täydellistä hapetusta tai vastaavia menetelmiä” – Polymeerien, erityisesti polykarbonaatin, tuotanto – Soveltamisalaan kuuluminen – 10 a artikla – Päätös 2011/278/EU – Päästöoikeuksien jakaminen maksutta – Ei välitöntä oikeusvaikutusta

I. Johdanto

1. Verwaltungsgericht Berlin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 3.11.2016 tekemällään päätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 16.11.2016, direktiivin 2003/87/EY² 1 artiklan ja liitteen I sekä päätöksen 2011/278/EU³ tulkintaa koskevan ennakkoratkaisupyyntön.

2. Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH (jäljempänä Trinseo) ja Saksan liittotasavalta, edustajanaan Umweltbundesamt (liittovaltion ympäristövirasto, Saksa), ja joka koskee sitä, että Deutsche Emissionshandelsstelle (Saksan päästökauppaviranomainen, jäljempänä DEHSt) kieltäytyi jakamasta päästöoikeuksia maksutta Trinseon (jäljempänä myös riidanalainen laitos) ylläpitämälle polykarbonaatin tuotantoyksikölle.

3. Tämä kieltäytyminen perustui Saksan lainsäädännön säännöksiin, joilla pannaan täytäntöön direktiivi 2009/29. Tällä direktiivillä päästöoikeuksien kaupan järjestelmän soveltamisala laajennettiin koskemaan kemianalaa kolmannelta päästökauppakaudesta (2013–2020) alkaen. Tämän vuoksi kyseisellä direktiivillä muun muassa sisällytettiin seuraava säännös direktiivin 2003/87 liitteeseen I,

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 275, s. 32), 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).

³ Päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajusten siirtymäsäännösten vahvistamisesta direktiivin 2003/87 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annettu komission päätös (EUVL 2011, L 130, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 17.8.2012 tehdyllä komission päätöksellä 2012/498/EU (EUVL 2012, L 241, s. 52) (jäljempänä päätös 2011/278).

jossa luetellaan kyseiseen kaupan järjestelmään sisältyvät toiminnot: ”Suurissa erissä tuotettavien orgaanisen kemian kemikaalien tuotanto, jossa käytetään krakkausta, reformointia, osittaista tai täydellistä hapetusta tai vastaavia menetelmiä ja jonka tuotantokapasiteetti ylittää 100 tonnia päivässä” (jäljempänä riidanalainen säännös).

4. Saksan lainsäädännön säännöksessä, jolla pannaan täytäntöön riidanalainen säännös, esitetään tyhjentävä luettelo kemikaaleista, jotka voivat kuulua kyseiseen toimintaan; riidanalaisessa laitoksessa tuotettujen kaltaiset polymeerit eivät kuulu kyseiseen luetteloon.⁴ Koska polymeerien tuotanto ei kuulu kaupan järjestelmään kyseisen lainsäädännön nojalla, DEHSt kieltäytyi jakamasta päästöoikeuksia maksutta kyseiselle laitokselle.

5. Korostan, että Saksan lainsäädännön sisältö on herättänyt Euroopan komissiossa kaksi reaktiota.

6. Yhtäältä komissio on aloittanut Saksan liittotasavaltaa vastaan direktiivin 2003/87 puutteellista täytäntöönpanoa koskevan rikkomismenettelyn sen perusteella, ettei polymeerien tuotantoa ole sisällytetty päästöoikeuksien kaupan järjestelmään.⁵

7. Toisaalta komissio on todennut päätöksessä 2013/448/EU, että luettelo Saksan kansallisissa täytäntöönpanotoimenpiteissä esitetystä laitoksista oli puutteellinen, koska siinä ei mainittu polymeerejä tuottavia laitoksia.⁶ Lisäksi komissio katsoi sellaisissa laitoksissa tuotetusta lämmöstä, että kyseisissä toimenpiteissä määrättiin virheellisesti päästöoikeuksien jakamisesta maksutta lämpöenergian tuottajille eikä kyseisille laitoksille.⁷ Komissio hylkäsi mainitussa päätöksessä Saksan täytäntöönpanotoimenpiteissä esitetyn suunnitelman jakaa päästöoikeuksia maksutta kyseisille lämpöenergian tuottajille.⁸ Siitä, että komissio hylkäsi kyseisen suunnitelman, yhdistettynä siihen, ettei Saksan täytäntöönpanotoimenpiteisiin sisällytetty riidanalaisen laitoksen kaltaisia polymeerejä tuottavia laitoksia, seurasi, että kyseisissä laitoksissa tuotettu lämpö suljetaan kokonaan päästöoikeuksien maksuttoman jakamisen ulkopuolelle.

8. Trinseon pääasiassa esittämistä huomautuksista ilmenee siten, ettei riidanalaiselle laitokselle tai Dow Deutschland Anlagengesellschaft mbH -yhtiölle (jäljempänä Dow), joka toimittaa sille polymeerien tuotannossa tarvittavan lämmön, ole jaettu päästöoikeuksia maksutta kyseisen lämmön tuotantoon.

9. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien kehottaa ensimmäisessä kysymyksessään unionin tuomioistuinta määrittelemään, kuuluuko polymeerien ja erityisesti polykarbonaatin tuotanto riidanalaisen säännöksen ja näin ollen direktiivin 2003/87 soveltamisalaan.

10. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kysymykseen siten, että kyseinen toiminta kuuluu kyllä riidanalaisen säännöksen soveltamisalaan mutta että se kuuluu direktiivin 2003/87 soveltamisalaan vain, jos siitä itsessään aiheutuu hiilidioksidipäästöjä riippumatta ulkopuolisesta laitoksesta hankitun lämmön tuotannosta vapautuvista epäsuorista päästöistä.

11. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, onko direktiivin 2003/87 10 a artiklalla ja päätöksen 2011/278 säännöksillä, joissa säädetään päästöoikeuksien jakamisesta maksutta, välitön oikeusvaikutus.

4 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

5 Menettely INFR 2013/2240, jonka johdosta on lähetetty 20.11.2013 päivätty virallista ilmoitusta edeltävä kirje ja 16.4.2014 päivätty perusteltu lausunto.

6 Ks. direktiivin 2003/87 11 artiklan 3 kohdan mukaisista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta siirtymäaikana 5.9.2013 tehdyn komission päätöksen 2013/448/EU johdanto-osan 16 perustelukappale (EUVL 2013, L 240, s. 27).

7 Kun kyseessä on kahden kauppajärjestelmään sisältyvän laitoksen välinen lämmönvaihto, päästöoikeuksien maksuttoman jakelun on kohdistuttava lämmön kuluttajaan. Ks. päätöksen 2013/448 johdanto-osan 17 perustelukappale ja päätöksen 2011/278 johdanto-osan 6 ja 21 perustelukappale.

8 Ks. päätöksen 2013/448 1 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan viides alakohta.

12. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa tähän kysymykseen kieltävästi.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

13. Direktiivin 2003/87 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä perustetaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä yhteisössä – kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti.

– –”

14. Saman direktiivin 2 artiklan 1 kohdan otsikko on ”Soveltamisala”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan liitteessä I luetelluista toiminnoista aiheutuviin päästöihin ja liitteessä II lueteltuihin kasvihuonekaasuihin.”

15. Riidanalainen säännös sisältyy direktiivin 2003/87 liitteeseen I, jonka otsikko on ”Toimintojen luokat, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”.

16. Otsikkonsa mukaisesti päätöksessä 2011/278 määritellään direktiivin 2003/87 10 a artiklan mukaisesti Euroopan unionin laajuiset siirtymäsäännökset päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa varten.

B. Saksan lainsäädäntö

17. Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta 27.7.2011 annetun lain (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz), jäljempänä TEHG) 2 §:ssä, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1) Tätä lakia sovelletaan liitteessä 1 olevassa 2 osassa mainituista toiminnoista aiheutuviin, liitteessä 1 olevassa 2 osassa mainittujen kasvihuonekaasujen päästöihin. Tätä lakia sovelletaan liitteessä 1 olevassa 2 osassa mainittuihin laitoksiin myös silloin, kun ne ovat sellaisen laitoksen osia tai sivulaitoksia, jota ei mainita liitteessä 1 olevassa 2 osassa.

– –”

18. TEHG:n 9 §:ssä, jonka otsikko on ”Maksuttomien päästöoikeuksien jako toiminnanharjoittajille”, säädetään seuraavaa:

”1) Toiminnanharjoittajille jaetaan päästöoikeuksia maksutta noudattaen periaatteita, joista säädetään [direktiivin 2003/87] kulloinkin voimassa olevan version [10 a artiklassa] ja – päätöksessä [2011/278].

– –”

19. TEHG:n liitteessä 1 olevan 2 osan 27 kohta koskee ”laitoksia, joissa tuotetaan orgaanisia peruskemikaaleja (alkeeneja ja kloorattuja alkeeneja; alkiineja; aromaatteja ja alkyloituja aromaatteja; fenoleja, alkoholeja; aldehydeja, ketoneja; karboksyylihappoja, dikarbonihappoja, karboksyylihappoanhydrideja ja dimetyylitereftalaattia; epoksidgeja; vinyylasetaattia, akryylinitriiliä; kaprolaktaamia ja melamiinia) yli 100 tonnia päivässä”.

III. Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

20. Trinseolla on Stadessa (Saksa) polykarbonaattia valmistava laitos, jonka hyväksytty tuotantokapasiteetti ylittää 100 tonnia päivässä. Laitos tilaa kyseiseen tuotantoon tarvittavan höyryn erään toisen samassa sijaintipaikassa olevan yhtiön – Dow’n – käyttämältä päästökaupan piiriin kuuluvalla voimalalla.

21. Trinseo haki 23.1.2012 riidanalaiselle laitokselle DEHSt:ltä maksutta tapahtuvaa päästöoikeuksien jakoa.

22. DEHSt hylkäsi hakemuksen 17.2.2014 tehdyllä päätöksellä sillä perusteella, ettei polykarbonaatti sisälly TEHG:n liitteessä 1 olevan 2 osan 27 kohdan aineiden ja aineryhmien luetteloon ja ettei riidanalainen laitos näin ollen kuulu kyseisen lain soveltamisalaan.

23. Trinseo esitti tätä päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen, jonka DEHSt hylkäsi samalla perusteella.

24. Trinseo nosti 2.10.2015 päätöksestä kanteen Verwaltungsgericht Berlinissä (Berliinin hallintotuomioistuim).

25. Trinseo on esittänyt kanteensa tueksi, että direktiivin 2003/87 2 artiklan 1 kohdan mukaan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteen I kanssa, kaikenlainen suurissa erissä tuotettavien orgaanisen kemian kemikaalien tuotanto, jossa käytetään krakkausta, reformointia, osittaista tai täydellistä hapetusta tai vastaavia menetelmiä, kuuluu ilman tiettyjä aineita koskevia rajoituksia kyseisen direktiivin soveltamisalaan.

26. DEHSt väittää sitä vastoin, ettei direktiivillä 2003/87 aseteta velvollisuutta sisällyttää polymerointilaitoksia päästökaupan piiriin. Lisäksi direktiivin välitöntä sovellettavuutta vastaan puhuu se, että se periaatteessa vaikuttaa toiminnanharjoittajiin kaiken kaikkiaan kuormittavasti.

27. Tämän vuoksi Verwaltungsgericht Berlin on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [direktiivin 2003/87] 1 artiklaa luettuna yhdessä liitteen I kanssa tulkittava siten, että polymeerien ja varsinkin polymeereihin kuuluvan polykarbonaatin tuotanto laitoksissa, joiden tuotantokapasiteetti ylittää 100 tonnia päivässä, sisältyy direktiivissä mainittuun orgaanisen kemian kemikaalien tuotantoon, jossa käytetään krakkausta, reformointia, osittaista tai täydellistä hapetusta tai vastaavia menetelmiä?
- 2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tällaisen laitoksen toiminnanharjoittajalla oikeus saada maksutta päästöoikeuksia sovellettaessa välittömästi direktiivin 2003/87 ja päätöksen [2011/278] säännöksiä, jos maksutta tapahtuva päästöoikeuksien jako kansallisen oikeuden nojalla ei tule kysymykseen ainoastaan sen vuoksi, että kyseinen jäsenvaltio ei ole sisällyttänyt polymeerejä tuottavia laitoksia direktiivin [2003/87] kansallisen täytäntöönpanolain soveltamisalaan ja että nämä laitokset eivät ainoastaan tämän vuoksi osallistu päästökauppaan?”

IV. Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

28. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 16.11.2016.

29. Trinseo, Saksan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio esittivät kirjallisia huomautuksia.

30. Asian 21.9.2017 pidetyssä istunnossa suulliset huomautuksensa esittivät Trinseo, Umweltbundesamt, Saksan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio.

V. Tapauksen tarkastelu

31. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta, onko direktiivin 2003/87 1 artiklaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteen I kanssa, tulkittava siten, että polymeerien ja varsinkin polymeereihin kuuluvan polykarbonaatin tuotanto laitoksissa, joiden tuotantokapasiteetti ylittää 100 tonnia päivässä, kuuluu riidanalaisen säännöksen soveltamisalaan.

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee siten unionin tuomioistuimelta lähinnä, kuuluuko polymeerien ja erityisesti polykarbonaatin tuotanto riidanalaisen säännöksen ja näin ollen kyseisen direktiivin soveltamisalaan. Ehdotan näin ollen, että esitetyssä kysymyksessä viittaus kyseisen direktiivin 1 artiklaan korvataan viittauksella sen 2 artiklan 1 kohtaan, koska viimeksi mainitun säännöksen tarkoituksena on määritellä tämän saman direktiivin soveltamisala.

33. Saksan ja Alankomaiden hallitukset ovat väittäneet tässä yhteydessä, ettei polymeerien tuotanto kuulu direktiivin 2003/87 soveltamisalaan, koska polymerisaatioprosessista sinänsä ei aiheudu hiilidioksidipäästöjä. Aion tarkastella tätä väitettä, joka tuo mielestäni esiin periaatteellisen kysymyksen siitä, otetaanko epäsuorat päästöt huomioon kyseisen direktiivin A osalla käyttöön otetussa järjestelmässä.

34. Sen jälkeen tarkastelen riidanalaisen säännöksen soveltamisalaa. Huomautan Trinseon ja Alankomaiden hallituksen tavoin, että kyseisen säännöksen sanamuodossa esiintyviä ilmauksia, erityisesti ilmauksia ”suurissa erissä tuotettavat” ja ”vastaavat menetelmät”, ei määritellä direktiivissä 2003/87. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisellä säännöstöllä tavoiteltu päämäärä.⁹

35. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisen säännöksen sanamuodosta voidaan päätellä, että on olemassa neljä edellytystä.

36. Ensinnäkin laitoksen tuotantokapasiteetin on ylitettävä 100 tonnia päivässä. On selvää, että riidanalainen laitos täyttää kyseisen edellytyksen, ja ensimmäisessä esitetyssä kysymyksessä tämä on lähtökohtana.

37. Toiseksi laitoksen on tuotettava ”orgaanisen” kemian kemikaaleja. Mikään unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneistä osapuolista ei ole kiistänyt sitä, että Trinseon riidanalaisen laitoksen tuottamat polymeerit ovat orgaanisen kemian kemikaaleja. Tässä yhteydessä totean ainoastaan, että tavanomaisen määritelmän mukaan orgaanisella yhdisteellä tarkoitetaan yhdistettä, joka sisältää alkuaineista hiiltä;¹⁰ näin on selkeästi kyseisessä laitoksessa tuotetun polykarbonaatin tapauksessa.

⁹ Ks. mm. tuomio 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 42 kohta); tuomio 29.9.2015, Gmina Wrocław (C-276/14, EU:C:2015:635, 25 kohta) ja tuomio 18.10.2016, Nikiforidis (C-135/15, EU:C:2016:774, 28 kohta).

¹⁰ Orgaanisten liuottimien käytöstä tietyissä maaleissa ja lakoissa sekä ajoneuvojen korjausmaalaustuotteissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta ja direktiivin 1999/13/EY muuttamisesta 21.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/42/EY (EUVL 2004, L 143, s. 87) 2 artiklan 4 kohdan mukaan ”orgaanisella yhdisteellä” tarkoitetaan ”yhdistettä, joka sisältää alkuaineista ainakin hiiltä ja yhtä tai useampaa seuraavista: vety, happi, rikki, fosfori, pii, typpi tai jokin halogeeni, lukuun ottamatta hiilen oksideja ja epäorgaanisia karbonaatteja ja bikarbonaatteja”. Ks. myös teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU (EUVL 2010, L 334, s. 17) 3 artiklan 44 kohta.

38. Kolmanneksi laitoksen on tuotettava kemikaaleja ”suurissa erissä”. Tarkastelen tätä edellytystä jäljempänä B osassa.

39. Neljänneksi kyseisten kemikaalien tuotannossa on käytettävä ”krakkausta, reformointia, osittaista tai täydellistä hapetusta tai vastaavia menetelmiä”. Tarkastelen tätä neljättä edellytystä C osassa.

40. Tämän tarkastelun jälkeen ja vastauksena ensimmäiseen esitettyyn kysymykseen esitän D osassa lyhyen yhteenvedon niistä syistä, joiden vuoksi katson, että polymeerien tuotanto kuuluu riidanalaisen säännöksen soveltamisalaan. Tämä toiminta voi kuitenkin kuulua direktiivin 2003/87 soveltamisalaan, sellaisena kuin se on määritelty sen 2 artiklan 1 kohdassa, vain, jos kyseisestä toiminnasta itsessään aiheutuu hiilidioksidipäästöjä riippumatta ulkopuolisesta laitoksesta hankitun lämmön tuotannosta vapautuvista epäsuorista päästöistä.

41. Vastaukseksi toiseen kysymykseen esitän E osassa syyt, joiden vuoksi katson, ettei kyseisen direktiivin 10 a artiklalla ja päätöksen 2011/278 säännöksillä, joissa säädetään päästöoikeuksien jakamisesta maksutta, ole välitöntä oikeusvaikutusta.

A. Ulkopuolisesta laitoksesta hankitun lämmön tuotannosta vapautuvien ”epäsuorien” päästöjen jättäminen huomioon ottamatta

42. Saksan ja Alankomaiden hallitukset ovat väittäneet, ettei polymeerien tuotanto kuulu direktiivin 2003/87 soveltamisalaan, koska polymerisaatioprosessista sinänsä ei aiheudu hiilidioksidipäästöjä. Kyseisten hallitusten mukaan ainoat hiilidioksidipäästöt tässä yhteydessä saavat alkunsa polymeroinnissa tarvittavan lämmön – tässä tapauksessa ulkopuolisesta laitoksesta eli Dow’sta hankitun lämmön – tuotannosta.

43. Kyseiset hallitukset päättelevät siitä, että tällaisessa tilanteessa ainoastaan lämmön tuotanto kuuluu kyseisen direktiivin soveltamisalaan, kun otetaan huomioon, että kyseinen lämpö voi olla ulkopuolisen laitoksen tuottamaa, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, tai polymerointilaitoksen itsensä tuottamaa.

44. Trinseon ja komission mukaan sitä vastoin lämmön tuotannosta vapautuvat ”epäsuorat” päästöt olisi sisällytettävä polymeerien tuotannosta syntyviin päästöihin. Tämä lähestymistapa auttaa niiden mukaan edistämään investointeja, joiden tarkoituksena on vähentää energiankulutusta direktiivin 2003/87 tavoitteiden mukaisesti. Myös kyseisen direktiivin 10 a artikla ja päätös 2011/278, joissa säädetään päästöoikeuksien jakamisesta maksutta lämpöä käyttävälle – ei sitä tuottavalle – laitokselle, tukevat niiden mukaan kyseistä lähestymistapaa.¹¹

45. Korostan aluksi, että direktiivin 2003/87 liite I ei koske lämmön tuotantoa sinänsä vaan ”polttoaineiden polttoa laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 MW”.

46. Lisäksi hiilidioksidi on ainoa kasvihuonekaasu, joka mainitaan liitteessä I sekä kyseisen polttotoiminnan että riidanalaisessa säännöksessä tarkoitetun orgaanisen kemian kemikaalien tuotannon yhteydessä.

¹¹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta ja päätöksen 2011/278 johdanto-osan 6 ja 21 perustelukappale.

47. Tämän täsmennyksen jälkeen totean, että edellä kuvailtu ajatusten vaihto ei koske riidanalaisen säännöksen vaan direktiivin 2003/87 2 artiklan 1 kohdan tulkintaa. Kysymys on lähinnä siitä, onko ”epäsuorien” päästöjen, toisin sanoen päästöjen, jotka eivät ole kyseisestä toiminnasta sinänsä syntyviä (”suoriksi” luokiteltavia) päästöjä vaan jotka vapautuvat kyseiselle toiminnalle välttämättömien ”tuotantopanosten”¹² tuotannosta, katsottava kyseisen säännöksen mukaisesti ”aiheutuvan” kyseisen direktiivin liitteessä I tarkoitetuista toiminnoista.

48. Riidanalainen laitos hankki nyt käsiteltävässä asiassa tarvitsemansa lämmön Dow’lta niin, että kyseisen lämmön tuotannosta vapautuvat päästöt ovat sen polymeerien tuotannon epäsuoria päästöjä.

49. Niin suotavaa kuin ympäristönsuojelun tavoitteen kannalta voisikin olla ottaa huomioon tällaiset epäsuorat päästöt päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä, niiden huomioon ottamiselle on mielestäni useita vakavia esteitä kyseisen direktiivin nojalla tässä tapauksessa sovellettavassa järjestelmässä.

50. Ensinnäkin niiden huomioon ottamisesta aiheutuisi riski, että kyseiset päästöt lasketaan kahteen kertaan, kun tuottajan olisi ilmoitettava päästöt (suorina päästöinä) ja lisäksi kyseisen tuotantopanoksen käyttäjän olisi ilmoitettava ne (epäsuorina päästöinä). Unionin tuomioistuimelle esitetyistä asiakirjoista ilmenevien seikkojen pohjalta ei voida pääasiassa epäillä sitä, että Dow on ilmoittanut siitä poltosta, josta Trinseolle toimitettava lämpö on peräisin, peräisin olevat päästöt. Trinseon ja komission tukema kanta edellyttäisi kuitenkin, että Trinseon on ilmoitettava samat päästöt uudelleen.

51. Päästöjen kaksinkertaisen laskennan riski olisi mielestäni ristiriidassa sekä asetuksen (EU) N:o 601/2012¹³ 5 artiklan 1 kohdan että vääristymättömän kilpailun tavoitteen, joka on yksi direktiivillä 2003/87 käyttöön otetun järjestelmän alatavoitteista, kanssa.¹⁴

52. Täsmennän, ettei kyseisellä direktiivillä käyttöön otettu järjestelmä tietääkseni sisällä yleistä mekanismia,¹⁵ jonka avulla voitaisiin ”siirtää” päästöjä tuottajalta tuotantopanoksen käyttäjälle vapauttamalla tuottaja raportointi-, seuranta- ja palautusvelvollisuuksista tätä kohtaan.¹⁶ Lämmön osalta asetuksen N:o 601/2012 liitteessä IV olevan 1 osan A kohdan 2 alakohta vahvistaa tämän tulkinnan; sen mukaan ”toiminnanharjoittajan on luettava kaikki polttoaineiden poltosta laitoksessa peräisin olevat kasvihuonekaasujen päästöt kuuluviksi kyseiselle laitokselle riippumatta siitä, siirretäänkö sen tuottamaa lämpöä tai sähköä muille laitoksille. Toiminnanharjoittaja ei lue päästöjä, jotka liittyvät muista laitoksista siirretyn lämmön tai sähkön tuotantoon, kuuluviksi vastaanottavan laitoksen päästöihin”.

12 Käytän käsitettä ”tuotantopanoks” taloudellisessa merkityksessään niin, että se viittaa kaikkiin tuotantoprosessissa käytettyihin tavaroihin ja palveluihin.

13 Direktiivissä 2003/87 tarkoitettu kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista 21.6.2012 annettu komission asetus (EUVL 2012, L 181, s. 30).

14 Ks. vastaavasti 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). Päästöjen kaksinkertaisen laskennan riski muun muassa vääristäisi kilpailua niiden laitosten vahingoksi, jotka hankkivat tuotantopanoksensa ulkopuolisista laitoksista ja joiden olisi siten ilmoitettava epäsuoria päästöjä, jotka kyseiset ulkopuoliset laitokset ovat jo ilmoittaneet suorina päästöinä. ”Yhdistetyissä” laitoksissa, jotka tuottavat itse pääasiallista toimintaansa varten tarvittavat tuotantopanokset, kuten polymeroinnissa tarvittavan lämmön, kyseisten tuotantopanosten tuotannosta aiheutuvat päästöt ilmoitetaan suorina päästöinä ja vain yhden kerran.

15 Asetuksen N:o 601/2012 49 artiklalla tosin otetaan käyttöön sellainen siirtomekanismi, mutta se koskee ainoastaan hiilidioksidin siirtoa kyseisen artiklan 1 kohdassa luetelluissa kolmessa tapauksessa. Ks. tältä osin tuomio 19.1.2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29).

16 Raportointi-, seuranta- ja palautusvelvollisuuksista säädetään direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohdassa ja 14 artiklassa.

53. Toiseksi laitoksen velvollisuudesta raportoida epäsuorista päästöistään seuraisi hankalia hallinnollisia ongelmia nykyisin käytössä olevassa järjestelmässä. Ulkopuolisen laitoksen ollessa lämmön tuottaja, kuten pääasian olosuhteissa, nousee esiin erityisesti kysymys epäsuorien päästöjen jakautumisesta kyseisen laitoksen eri asiakkaiden kesken. Sama jakautumisongelma nousee esiin tuotantopanoksen peräkkäisten käyttäjien kesken esimerkiksi tuotettaessa alumiinia, jota eri laitokset ovat jalostaneet peräkkäin.

54. Lisäksi voidaan pohtia laitoksen kykyä seurata epäsuoria päästöjään direktiivin 2003/87 14 artiklan mukaisesti silloin, kun niiden oletetaan syntyvän ulkopuolisessa laitoksessa.

55. Kolmanneksi polymeerien tuotannossa tarvittavan lämmön tuotannosta syntyvien epäsuorien päästöjen huomioon ottaminen nostaa esiin perustavanlaatuisia kysymyksiä direktiivin soveltamisalasta. Yhtäältä voidaan kysyä, olisiko jokaisen laitoksen ilmoitettava kaikki epäsuorat päästönsä, toisin sanoen kaikkien tuotantopanostensa, kuten lämmön, sähkön, teräksen tai alumiinin, tuotannosta vapautuvat päästöt. Toisaalta voidaan kysyä, olisiko yrityksen kuuluttava kaupan järjestelmään pelkästään sen perusteella, että se käyttää tuotantopanoksia, joiden tuotannosta syntyy direktiivin soveltamisalaan kuuluvia päästöjä.

56. Neljänneksi päätöksen 2011/278 johdanto-osan perustelukappaleet ja säännökset, joihin komissio on vedonnut,¹⁷ eivät ole merkityksellisiä määrittäessä direktiivin 2003/87 soveltamisalaa. Tämän päätöksen soveltamisala rajoittuu nimittäin direktiivin 10 a artiklassa säädettyyn mekanismiin, jonka mukaisesti päästöoikeuksia jaetaan maksutta. Ainoastaan kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten oletetaan kuuluvan tällaisen jakamisen piiriin. Niinpä periaatteen, jonka mukaan maksuttomat päästöoikeudet on jaettava lämmön kuluttajalle, oletetaan voivan koskea ainoastaan kaupan järjestelmään jo kuuluvia laitoksia.

57. Mielestäni edellä esitetystä seuraa, ettei epäsuorien päästöjen voida katsoa ”aiheutuvan” direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla kyseisen direktiivin liitteessä I mainituista toiminnoista. Saksan ja Alankomaiden hallitusten tukeman kannan mukaisesti ulkopuolisesta laitoksesta eli Dow’sta hankitun lämmön tuotannosta vapautuvat päästöt eivät pääasiassa näin ollen ”aiheudu” kyseisessä laitoksessa suoritettavasta polymeerien tuotannosta. Sitä vastoin nämä päästöt ovat suoria päästöjä ja ”aiheutuvat” polttotoiminnasta Dow’n käytössä olevassa laitoksessa.

58. Riidanalainen laitos voi näin ollen kuulua direktiivin 2003/87 soveltamisalaan, sellaisena kuin se on määriteltyä kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa, vain, jos polymeerien tuotannosta itsessään aiheutuu hiilidioksidipäästöjä riippumatta ulkopuolisesta laitoksesta hankitun lämmön tuotannosta vapautuvista epäsuorista päästöistä.

59. Jos polymeerien tuotannosta sinänsä ei aiheudu hiilidioksidipäästöjä, tämä tulkinta voi tosin edellyttää erilaista kohtelua sellaisen – kaupan järjestelmään polttotoiminnan nojalla lähtökohtaisesti kuuluvan – polymeerien tuotantolaitoksen, joka tuottaa itse tarvitsemansa lämmön (”yhdistetty” laitos), ja sellaisen laitoksen, joka hankkii kyseisen lämmön ulkopuolisesta laitoksesta eikä näin ollen kuulu kyseiseen järjestelmään, välillä. Tämä erilainen kohtelu ei ole kuitenkaan syrjivää, koska se perustuu direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän valossa objektiiviseen eroon, nimittäin siihen, että ensin mainittu (”yhdistetty”) laitos tuottaa kasvihuonekaasupäästöjä, kun taas jälkimmäinen laitos ei tuota niitä.

¹⁷ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta ja päätöksen 2011/278 johdanto-osan 6 ja 21 perustelukappale. Komissio on vedonnut myös E-PVC:n (E-polyvinyylikloridi) ja S-PVC:n (S-polyvinyylikloridi) kaltaisten polymeerien tuotannolle asetettujen vertailuarvojen, jotka esitetään päätöksen 2011/278 liitteessä I, olemassaoloon. Näiden vertailuarvojen, jotka on tarkoitettu ainoastaan perustaksi maksutta jaettavien päästöoikeuksien laskemiselle, olemassaolo ei voi kuitenkaan johtaa siihen, että hiilidioksidipäästöjä tuottamaton polymerointilaitos sisällytetään kaupan järjestelmään.

60. Minusta vaikuttaa lisäksi siltä, että tuomio Schaefer Kalk, jossa unionin tuomioistuin totesi, että toiminta voi kuulua direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja sen liitteiden I ja II mukaan vain, jos mainitusta toiminnasta aiheutuu kasvihuonekaasupäästöjä ilmakehään, tukee tätä tulkintaa.¹⁸ Myös kyseisen direktiivin 3 artiklan b alakohdassa esitetty käsitteen ”päästö” määritelmä viittaa ”jonkin laitoksen lähteistä” ilmaan päästettyihin kasvihuonekaasuihin.

61. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on tutkia, aiheutuuko riidanalaisessa laitoksessa tapahtuvasta polymeerien tuotannosta sinänsä hiilidioksidipäästöjä riippumatta ulkopuolisesta laitoksesta hankitun lämmön tuotannosta vapautuvista epäsuorista päästöistä.

62. Jos näin ei ole, kyseisen tuomioistuimen on pääteltävä siitä, ettei riidanalainen laitos kuulu direktiivin 2003/87 soveltamisalaan, sellaisena kuin se on määriteltynä sen 2 artiklan 1 kohdassa, ja ettei sillä ole näin ollen oikeutta saada maksutta päästöoikeuksia sovellettaessa kyseisen direktiivin 10 a artiklaa ja päätöstä 2011/278.

63. Jos näin kuitenkin on, riidanalainen laitos voi kuulua kyseisen direktiivin soveltamisalaan edellyttäen, että polymeerien tuotanto kuuluu riidanalaisen säännöksen soveltamisalaan. Tarkastelen tätä kysymystä B–D osassa.

B. Riidanalaisessa säännöksessä oleva ”suurissa erissä” tuottamisen käsite

64. Aluksi on todettava, että riidanalaisen säännöksen eri kieliversiot poikkeavat toisistaan.

65. Ranskankielisessä versiossa oleva käsite ”production en vrac” (tuottaminen suurissa erissä) mainitaan myös englannin- (”production of bulk organic chemicals”), espanjan- (”fabricación de productos químicos orgánicos en bruto”), hollannin- (”productie van organische bulkchemicaliën”) ja portugalinkielisissä (”produção de produtos químicos orgánicos a granel”) versioissa. Italiankielinen versio puolestaan koskee laajamittaista tuotantoa (”produzione di prodotti chimici organici su larga scala”).

66. Saksankielinen (”Grundchemikalien”) ja ruotsinkielinen (”baskemikalier”) versio sitä vastoin koskevat ”peruskemikaalien” tuotantoa. Tanskankieliseen versioon ei sisälly tältä osin mitään täsmennystä (”produktion af organiske kemikalier”).

67. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jossakin kieliversiossa käytettyä unionin oikeuden säännöksen sanamuotoa ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Unionin oikeuden säännöksiä on nimittäin tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti ottaen huomioon kaikki unionin virallisilla kielillä laaditut versiot. Unionin oikeuden tekstin erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen säännösten systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on.¹⁹

68. Trinseo ja komissio ovat väittäneet, että riidanalaisessa säännöksessä käytetty ”suurissa erissä” tuotettavien kemikaalien ja/tai peruskemikaalien käsite koskee laajamittaista kemikaalien tuotantoa, mikä sulkee pois nimenomaan yksittäistuotannon.

69. Mielestäni tämä kriteeri perustuu todellisuudessa eri kieliversioissa käytettyyn terminologiaan, erityisesti edellä mainittuun italiankieliseen versioon. Tällä kriteerillä on kuitenkin vain suhteellinen merkitys, koska riidanalaisessa säännöksessä täsmennetään lisäksi, että laitoksen tuotantokapasiteetin on ylitettävä 100 tonnia päivässä, mikä väistämättä merkitsee laajamittaista tuotantoa.

¹⁸ Ks. vastaavasti tuomio 19.1.2017 (C-460/15, EU:C:2017:29, 37 kohta).

¹⁹ Ks. mm. tuomio 26.2.2015, Christie's France (C-41/14, EU:C:2015:119, 26 kohta); tuomio 1.3.2016, Alo ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 27 kohta) ja tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, 82 kohta).

70. Lisäksi kaikki unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, ettei kyseinen säännös koske lopputuotteita vaan kemiallisia välituotteita, toisin sanoen kemikaaleja, jotka on tarkoitettu käytettäväksi muiden tuotteiden valmistukseen.

71. Saksan ja Alankomaiden hallitukset ovat kuitenkin puoltaneet tässä yhteydessä rajoittavaa lähestymistapaa, joka rajoittuu muiden *kemikaalien* valmistukseen käytettäväksi tarkoitettuihin kemikaaleihin. Kyseisten hallitusten mukaan tämä lähestymistapa johtaa siihen, että polymeerien tuotanto jätetään riidanalaisen säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, koska niitä ei käytetä muiden kemikaalien valmistukseen.

72. Trinseo ja komissio ovat päinvastoin ehdottaneet kemialliset välituotteet, jotka on tarkoitettu käytettäväksi muiden tuotteiden, erityisesti kemikaalien ja teollisten tuotteiden, valmistukseen niiden luonteesta riippumatta, käsittävää laajaa tulkintaa. Tämä lähestymistapa johtaisi siihen, että polymeerien tuotanto sisällytetään kyseisen säännöksen soveltamisalaan, koska niitä käytetään muiden tuotteiden, kuten muovipullojen, aurinkopaneeleiden ja projektoreiden, valmistukseen.

73. Mielestäni on syytä omaksua Trinseon ja komission ehdottama laaja tulkinta seuraavista syistä.

74. Ensimmäinen syy on riidanalaisen säännöksen sanamuoto sen eri kieliversioissa. Ilmaukset ”tuottaminen ’suurissa erissä’” ja ”peruskemikaalit” tosin osoittavat, ettei tarkoitettu toiminta johda loppu- vaan välituotteiden valmistukseen.

75. Mikään tässä sanamuodossa ei kuitenkaan anna aihetta katsoa, että näiden kemiallisten välituotteiden on oltava tarkoitettuja muiden *kemikaalien* valmistukseen, pois lukien teollisten tuotteiden valmistukseen tarkoitettut kemikaalit.

76. Toinen syy perustuu niihin tavoitteisiin, joihin unionin lainsäätäjä on pyrkinyt antamalla direktiivin 2009/29. Yksi näistä tavoitteista oli kemianteollisuuden sisällyttäminen direktiivillä 2003/87 käyttöön otettuun päästöoikeuksien kaupan järjestelmään.²⁰

77. Sitä varten direktiivin liitteessä I luetellaan kahdeksan toimintoa, mukaan lukien riidanalaisessa säännöksessä tarkoitettu orgaanisen kemian kemikaalien tuotanto. Kyseinen säännös on mielestäni strategisesti huomattavan tärkeä kemianteollisuuden sisällyttämistä koskevan tavoitteen valossa, koska se koskee ainoaa johonkin tiettyyn kemikaaliin rajoittumatonta toimintoa.²¹ Suurissa erissä tuotettavien orgaanisen kemian kemikaalien tuotanto on toisin sanoen ainoa kyseisessä liitteessä I mainituista kemianteollisuuden toiminnoista, joka on yleisesti sovellettava.

20 Komission direktiiviehdotuksessaan esittämät perusteet koskivat erityisesti ”petrokemikaaleista aiheutuvia hiilidioksidipäästöjä”: ks. direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi 23.1.2008 annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, KOM(2008) 16 lopullinen, s. 4. Liitettä I koskeva muutosehdotus koski kuitenkin ”kemianteollisuutta” yleensä (ibidem, s. 41). Komissio mainitsee myös ehdotuksen liitteenä olevassa vaikutusten arvioinnissa (SEK(2008) 53) ”petrokemikaaleista ja muista kemikaaleista aiheutuvien hiilidioksidipäästöjen” (”CO₂ emissions from petrochemicals production and other chemicals”) sisällyttämisen. Komissio korostaa kyseisessä tutkimuksessa petrokemian alan keskeistä asemaa kemianteollisuuden hiilidioksidipäästöjen tuottajana (ibidem, alaviite 45: ”This is only a very small part of all chemical industry regarding the number of substances produced, but still the major part regarding CO₂ emissions”).

21 Seitsemän muuta toimintoa koskevat tiettyjä kemikaaleja: 1) hiilimustan tuotanto, 2) typpihapon tuotanto, 3) adipiinihapon tuotanto, 4) glykosaali- ja glykossyylihapon tuotanto, 5) ammoniakkin tuotanto, 6) vetykaasun (H₂) ja synteesikaasun tuotanto, jossa käytetään reformointia tai osittaista hapetusta, ja 7) kalsinoidun soodan (Na₂CO₃) ja natriumbikarbonaatin (NaHCO₃) tuotanto.

78. Tässä yhteydessä Saksan ja Alankomaiden hallitusten ehdottama riidanalaisen säännöksen suppea tulkinta sulkisi direktiivin 2003/87 soveltamisalan ulkopuolelle kaikki sellaiset kemianteollisuuden toiminnot, jotka eivät kuulu liitteessä I mainittuihin erityisiin toimintoihin ja jotka johtavat sellaisten kemikaalien tuotantoon, joita ei käytetä muiden kemikaalien valmistukseen. Tällainen poissulkeminen olisi mielestäni vastoin unionin lainsäätäjän tahtoa laajentaa päästöoikeuksien kauppa koskemaan kemianteollisuutta kokonaisuudessaan kolmannesta päästökauppakaudesta alkaen ilman kyseisten kemikaalien käyttötarkoitusta koskevaa rajoitusta.²²

79. Kolmas syy on syrjimättömyysperiaatteen noudattaminen, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut sitä tuomiossa Arcelor Atlantique et Lorraine ym.²³ Olisi mielestäni syrjivää, jos direktiivillä 2003/87 käyttöön otetussa järjestelmässä kemianteollisuuden toimintoja kohdellaan eri tavalla tuotteiden käyttötarkoituksen mukaan, vaikka kyseisistä toiminnoista aiheutuvilla kasvihuonekaasupäästöillä voi olla yhtä vakava vaikutus ilmastojärjestelmään.

80. Edellä esitetystä seuraa, että riidanalaisessa säännöksessä käytetty ”suurissa erissä” tuotettavien kemikaalien ja/tai peruskemikaalien käsitettä on tulkittava siten, että se koskee kemikaalien, jotka on tarkoitettu käytettäväksi muiden, erityisesti kemiallisten tai teollisten tuotteiden, valmistukseen, laajamittaista tuotantoa.

C. Riidanalaisessa säännöksessä oleva käsite tuotanto, jossa käytetään ”krakkausta, reformointia, osittaista tai täydellistä hapetusta tai vastaavia menetelmiä”

81. Pääasiassa on riidatonta, ettei polymeerien tuotannossa käytetä riidanalaisessa laitoksessa krakkausta, reformointia tai hapetusta. Pääasiassa annettava ratkaisu riippuu näin ollen erityisesti käsitteen ”vastaavat menetelmät” tulkinnasta.

82. Samoin kuin edellisessä osassa tarkasteltua ”suurissa erissä” tuottamista koskevaa vaatimusta myös käsitettä ”vastaavat menetelmät” voidaan tulkita joko laajasti tai suppeasti.

83. Laaja tulkinta merkitsee käsitteen ”vastaava” tulkitsemista edellä mainittujen menetelmien tarkoituksen mukaisesti, joka on suurissa erissä tuotettavien orgaanisen kemian kemikaalien tuotanto. Tämän tulkinnan mukaan ilmaisulla ”vastaavat menetelmät” tarkoitetaan kaikkia menetelmiä, joiden avulla voidaan valmistaa sellaisia tuotteita, kuten käytettäessä krakkausta, reformointia ja hapetusta.

84. Suppea tulkinta sitä vastoin merkitsee, että käsitettä ”vastaavat menetelmät” tulkitaan krakkauksen, reformoinnin ja hapetuksen yhteisten teknisten ominaisuuksien valossa. Tämä lähestymistapa edellyttäisi ensinnäkin näiden yhteisten teknisten ominaisuuksien määrittämistä ja toiseksi sitä, että ”vastaaviksi menetelmiksi” luonnehditaan ainoastaan menetelmiä, joilla on nämä ominaisuudet.

85. Liitteen I sanamuodosta ei ilmene mitään, minkä perusteella käsitteen laaja tai suppea tulkinta voitaisiin hylätä. Tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan tämä kysymys on ratkaistava ottamalla huomioon kyseisen säännöksen asiayhteys ja kyseisellä säännöstöllä tavoiteltu päämäärä.

86. Nähdäkseni säännöksen asiayhteys ja direktiivillä 2003/87 tavoiteltu päämäärä puoltavat käsitteen ”vastaavat menetelmät” laajaa tulkintaa.

22 Ks. mm. komission julkaisema ”EU ETS Handbook”, joka on saatavilla internetosoitteessa https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf: ”From phase 3 the sectoral scope was expanded to include the sectors aluminium, carbon capture and storage, petrochemicals and other chemicals”.

23 Tuomio 16.12.2008 (C-127/07, EU:C:2008:728). Rinnastettavuuden tutkimisen osalta ks. erityisesti tuomion 34–38 kohta.

87. Ensinnäkin tämän käsitteen suppea tulkinta johtaisi siihen, että orgaanisen kemian kemikaaleja tuottavat laitokset suljetaan pois kyseisen direktiivin soveltamisalasta niiden käyttäessä menetelmiä, joilla ei ole krakkauksen, reformoinnin ja hapetuksen yhteisiä teknisiä ominaisuuksia. Tällainen poissulkeminen ei olisi mielestäni sopusoinnussa sen kanssa, että unionin lainsäätäjä on tahtonut laajentaa päästöoikeuksien kaupan koskemaan kemianteollisuutta kokonaisuudessaan.²⁴

88. Toiseksi suppea tulkinta olisi syrjimättömyysperiaatteen vastainen, koska siitä seuraisi, että kemianteollisuuden toimintoja kohdellaan eri tavalla käytetyn menetelmän mukaan, vaikka kyseisistä toiminnoista aiheutuvilla kasvihuonekaasupäästöillä voi olla yhtä vakava vaikutus ilmastojärjestelmään.²⁵

89. Kolmanneksi minusta vaikuttaa siltä, että laajalla tulkinnalla otetaan paremmin huomioon oikeusvarmuus, joka laitosten toiminnanharjoittajille on taattava. Kuten olen selittänyt edellä, suppeasta tulkinnasta seuraisi, että krakkauksen, reformoinnin ja hapetuksen yhteiset tekniset ominaisuudet on määriteltävä abstraktisti, jotta voidaan tämän jälkeen määrittää tapauskohtaisesti, onko kussakin kyseisessä laitoksessa käytetyllä menetelmällä nämä ominaisuudet.

90. Mielestäni tähän lähestymistapaan liittyy oikeudellista epävarmuutta, joka koskee sekä yhteisten ominaisuuksien määrittämistä että sen tarkastamista, onko kyseisellä laitoksella nämä ominaisuudet. Epävarmuusriski ilmenee unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista, koska kaikki osapuolet ovat esittäneet erilaisen luettelon krakkauksen, reformoinnin ja hapetuksen yhteisistä teknisistä ominaisuuksista.²⁶

91. Näistä syistä riidanalaisen säännöksen sanamuodossa olevaa käsitettä ”vastaavat menetelmät” on mielestäni tulkittava laajasti niin, että se kattaa kaikki suurissa erissä tuotettavien orgaanisen kemian kemikaalien tuotannossa käytettävät menetelmät.

D. Polymeerien tuotannon sisällyttäminen riidanalaisen säännöksen ja direktiivin 2003/87 soveltamisalaan

92. B ja C osasta ilmenee, että riidanalaisista säännöistä on tulkittava laajasti siten, että se koskee orgaanisen kemian kemikaalien, jotka on tarkoitettu käytettäväksi muiden, erityisesti kemiallisten tai teollisten, tuotteiden valmistukseen, laajamittaista tuotantoa riippumatta käytettävistä menetelmistä.

93. Pääasian olosuhteissa yksikään osapuolista ei ole kiistänyt sitä, että polymeerejä käytetään muiden tuotteiden, kuten muovipullojen, aurinkopaneeleiden ja näyttöjen, valmistukseen.²⁷ Näin ollen polymeerien tuotanto kuuluu kyseisen säännöksen soveltamisalaan.

94. Kuten Trinseo on korostanut, muissa johdetun oikeuden säädöksissä, joista myös ilmenee, että polymeerit ovat ”orgaanisen kemian peruskemikaaleja”, tehty luokittelu tukee tätä sisällyttämistä.²⁸

²⁴ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 76–78 kohta.

²⁵ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 79 kohta.

²⁶ Kyseisten huomautusten mukaan näiden kolmen menetelmän yhteiset tekniset ominaisuudet olivat korkeiden lämpötilojen tuottaminen ja käyttö (Trinseo); isojen molekyylien pilkkominen, korkeiden lämpötilojen ja hiilidioksidipäästöjen syntyminen (Saksan hallitus); molekyylien pilkkoutuminen korkeiden lämpötilojen tai happireaktion vaikutuksesta sekä hiilidioksidipäästöjen syntyminen (Alankomaiden hallitus); molekyyliarakenteen muuttuminen, katalysaattorin ja suuren paineen sekä korkeiden lämpötilojen käyttö (komissio).

²⁷ Saksan ja Alankomaiden hallitukset ovat väittäneet, ettei polymeerejä käytetä muiden kemiallisten tuotteiden valmistukseen. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohta.

²⁸ Ks. mm. epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta 18.1.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 166/2006 liitteessä I olevan 4 kohdan a alakohdan viiii alakohhta (EUVL 2006, L 33, s. 1).

95. Direktiivillä 2003/87 perustettu järjestelmä koskee kuitenkin ainoastaan kasvihuonekaasupäästöjä.²⁹ Tältä osin olen täsmentänyt A osassa syyt, joiden vuoksi ulkopuolisesta laitoksesta hankitun lämmön tuotannosta vapautuvien kaltaisten epäsuorien päästöjen ei voida katsoa ”aiheutuvan” direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla kyseisen direktiivin liitteessä I mainituista toiminnoista.

96. Näin ollen pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltainen polymeerien tuotanto voi kuulua direktiivin 2003/87 soveltamisalaan, sellaisena kuin se on määriteltynä kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa, vain, jos kyseisestä tuotannosta itsessään aiheutuu hiilidioksidipäästöjä riippumatta ulkopuolisesta laitoksesta hankitun lämmön tuotannosta vapautuvista epäsuorista päästöistä.

97. Kaikista näistä syistä ja vastaukseksi ensimmäiseen esitettyyn kysymykseen direktiivin 2003/87 2 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteen I kanssa, on tulkittava siten, että polymeerien ja varsinkin polykarbonaatin tuotanto laitoksissa, joiden tuotantokapasiteetti ylittää 100 tonnia päivässä, kuuluu kyseisen direktiivin soveltamisalaan edellyttäen, että kyseisestä tuotannosta itsessään aiheutuu hiilidioksidipäästöjä riippumatta ulkopuolisesta laitoksesta hankitun lämmön tuotannosta vapautuvista epäsuorista päästöistä.

E. Direktiivin 2003/87 10 a artiklan ja päätöksen 2011/278 säännösten välittömän oikeusvaikutuksen puuttuminen

98. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, onko direktiivin 2003/87 10 a artiklalla ja päätöksen 2011/278 säännöksillä, joissa säädetään päästöoikeuksien jakamisesta maksutta, välitön oikeusvaikutus.

99. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan aina, kun direktiivin säännökset ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset voivat kansallisissa tuomioistuimissa vedota niihin jäsenvaltiota vastaan, jos jäsenvaltio ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä määräajassa tai jos direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä virheellisesti.³⁰

100. Sama koskee jäsenvaltioille osoitettujen päätösten säännöksiä,³¹ kuten päätöstä 2011/278.

101. Edelleen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännös on ehdoton, mikäli siinä säädetään velvollisuus, johon ei ole liitetty mitään ehtoja ja jonka täytäntöönpano tai vaikutukset eivät riipu sen enempää unionin toimielinten kuin jäsenvaltioidenkaan muista toimista.³²

102. Nyt käsiteltävässä asiassa päästöoikeuksien maksutta jakamista koskevan velvollisuuden, josta säädetään direktiivin 2003/87 10 a artiklassa ja päätöksessä 2011/278, täytäntöönpano ja vaikutukset riippuvat useista jäsenvaltioiden ja komission toimista.

29 Tarkemmin sanottuna kyseinen järjestelmä koskee ainoastaan tiettyjä, direktiivin liitteessä II mainittuja kasvihuonekaasupäästöjen tyyppejä, jos niiden päästöt aiheutuvat mainitun direktiivin liitteessä I mainituista toiminnoista. Ks. direktiivin 2003/87 2 artiklan 1 kohta.

30 Ks. mm. tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 33 kohta); tuomio 15.1.2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, 31 kohta) ja tuomio 12.10.2017, Lombard Ingtatlan Lizing (C-404/16, EU:C:2017:759, 36 kohta).

31 Ks. vastaavasti tuomio 6.10.1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, 5–10 kohta); tuomio 10.11.1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, 13 ja 19 kohta); tuomio 7.6.2007, Carp (C-80/06, EU:C:2007:327, 21 kohta) ja tuomio 20.11.2008, Foselev Sud-Ouest (C-18/08, EU:C:2008:647, 11 kohta).

32 Ks. mm. tuomio 1.7.2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386, 45 kohta); tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 95 kohta) ja tuomio 12.10.2017, Lombard Ingtatlan Lizing (C-404/16, EU:C:2017:759, 36 kohta).

103. Kuten olen selittänyt ratkaisuehdotuksessani INEOS,³³ tämä jakaminen edellyttää erityisesti, että kukin jäsenvaltio antaa komissiolle tiedoksi luettelon niistä alueellaan olevista laitoksista, jotka voivat saada päästöoikeuksia maksutta, ja ilmoittaa kunkin laitoksen osalta päästöoikeuksien perusmäärän ja niiden alustavan määrän.³⁴

104. Hylättyään alustavat päästöoikeudet, jotka eivät ole direktiivin 2003/87 ja päätöksen 2011/278 säännösten mukaisia,³⁵ komission on varmistettava, ettei kaikkien unionin alueella sijaitsevien laitosten osalta laskettujen peruspäästöoikeuksien kokonaismäärä ylitä kyseisen direktiivin 10 a artiklan 5 kohdassa määriteltyä enimmäismäärää. Jos enimmäismäärä ylittyy, komission on tehtävä suhteellinen vähennys soveltamalla jäsenvaltioiden vahvistamiin päästöoikeuksiin ”monialaista korjauskerrointa”, joka vastaa kyseisen enimmäismäärän ja peruspäästöoikeuksien kokonaismäärän välistä suhdetta.

105. Jäsenvaltiot vahvistavat jaettavien päästöoikeuksien lopullisen määrän vasta tämän menettelyn päätteeksi soveltamalla niiden alustavien päästöoikeuksien, joita komissio ei ole hylännyt, määrään mahdollista korjauskerrointa.

106. Edellä esitetystä ilmenee mielestäni selkeästi, etteivät direktiivin 2003/87 10 a artikla ja päätöksen 2011/278 säännökset ole edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla ehdottomia ja ettei niillä näin ollen ole välitöntä oikeusvaikutusta.

VI. Ratkaisuehdotus

107. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Berlinin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/29/EY, 2 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteen I kanssa, on tulkittava siten, että polymeerien ja varsinkin polykarbonaatin tuotanto laitoksissa, joiden tuotantokapasiteetti ylittää 100 tonnia päivässä, kuuluu kyseisen direktiivin soveltamisalaan edellyttäen, että kyseisestä toiminnasta itsessään aiheutuu hiilidioksidipäästöjä riippumatta ulkopuolisesta laitoksesta hankitun lämmön tuotannosta vapautuvista epäsuorista päästöistä.
- 2) Direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/29, 10 a artiklalla ja päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta direktiivin 2003/87 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annetun komission päätöksen 2011/278/EU, sellaisena kuin se on muutettuna 17.8.2012 tehdyllä komission päätöksellä 2012/498/EU, säännöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta.

³³ Ks. ratkaisuehdotukseni INEOS (C-572/16, EU:C:2017:896), 23.11.2017, 57–65 kohta).

³⁴ Ks. direktiivin 2003/87 11 artiklan 1 kohta ja päätöksen 2011/278 15 artiklan 1 ja 2 kohta.

³⁵ Komissio nimittäin hylkäsi käsiteltävässä asiassa Saksan täytäntöönpanotoimenpiteissä esitetyn suunnitelman jakaa päästöoikeuksia maksutta laitoksille, jotka ovat toimittaneet lämpöä riidanalaisen laitoksen kaltaisille polymeerejä tuottaville laitoksille. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta.