

Asia C-94/22

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

9.2.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

25.1.2022

Kantaja:

Gruppo Mauro Saviola Srl

Vastaajat:

Ministero della Transizione Ecologica (entinen Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)

Direktiivin 2003/87/EY hallinnoinnista ja Kioton pöytäkirjan hanketoiminnan tukemisesta vastaava kansallinen komitea

Muu osapuoli:

Euroopan komission Italian-edustusto

Pääasian kohde

Kanne, jossa vaaditaan direktiivin 2003/87/EY hallinnoinnista ja Kioton pöytäkirjan hanketoiminnan tukemisesta vastaavan kansallisen komitean (jäljempänä päästökauppakomitea) 12.4.2021 tekemän päätöksen kumoamista. Päätöksen mukaan kantajan hallinnassa olevalle laitokselle ei myönnetä lainkaan maksuttomia hiilidioksidipäästöoikeuksia vuosiksi 2021–2025.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artikla.

Ennakkoratkaisukysymykset

1) Kun otetaan huomioon delegoidun asetuksen (EU) 2019/331 mukainen vahvistamismenettely ja erityisesti siinä säädetty Euroopan komission kanssa käytävän vuoropuhelun mekanismi, voiko direktiivin 2003/87/EY hallinnoinnista ja Kioton pöytäkirjan hanketoiminnan tukemisesta vastaavan kansallisen komitean tekemä päätös laitosten sisällyttämisestä hiilidioksidin päästöoikeuksien jaosta laadittuun luetteloon olla unionin yleisessä tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan 4 kohdan nojalla nostettavan itsenäisen kanteen kohteena siinä tapauksessa, että riidanalainen päätös tuottaa sitovia oikeusvaikutuksia ja koskee kantajana olevaa talouden toimijaa suoraan?

2) Voiko päinvastaisessa tapauksessa yksityinen talouden toimija, jolle on aiheutunut välitöntä vahinkoa siitä, että se on Euroopan komission ja kansallisen direktiivin 2003/87/EY hallinnoinnista ja Kioton pöytäkirjan hanketoiminnan tukemisesta vastaavan kansallisen komitean yhteisymmärryksessä tekemän selvityksen perusteella suljettu hiilidioksidin päästöoikeuksien jaon ulkopuolelle, nostaa SEUT 263 artiklan 4 kohdan nojalla unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen Euroopan komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/331 14 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla tekemästä päätöksestä hylätä laitoksen sisällyttäminen luetteloon?

3) Kattaako direktiivin 2003/87/EY 3 artiklan u alakohdassa tarkoitettu sähköntuottajan käsite, sellaisena kuin sitä on tulkittu unionin tuomioistuimen (viides jaosto) 20.6.2019 antamassa tuomiossa ExxonMobil Production Deutschland GmbH v. Bundesrepublik Deutschland (C-682/17), joka koski Verwaltungsgericht Berlinin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) 28.11.2017 unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla esittämää ennakkoratkaisupyyntöä, myös sellaiset tilanteet, joissa laitos tuottaa kokonaan omakulutukseen tarkoitettua energiaa, jos sitä johdetaan julkiseen verkkoon ajoittain, ainoastaan silloin, kun energiaa vastaanottavien laitosten toiminta on keskeytetty laitoksen toiminnan takaamiseksi?

4) Onko tällainen sähköntuottajan määritelmä yhteensopiva toiminnanharjoittajien kilpailuolosuhteiden noudattamista koskevien unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa kannustimien myöntämisen ja toimenpiteen oikeasuhtaisuuden osalta, vaikka se ei kannusta sähkön omakulutukseen, kun sen perusteella ei myönnetä maksuttomia hiilidioksidin päästöoikeuksia omakulutusta hyödyntäville laitoksille?

Euroopan unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö, joihin viitataan

SEUT 263 artiklan 4 kohta.

Direktiivi 2003/87/EY (päästökauppadirektiivi), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/29/EY ja sittemmin direktiivillä 2018/410/EU.

Päästökauppadirektiivillä säännellään Euroopan unionin päästökauppajärjestelmää, joka on keskeinen työväline ilmastonmuutoksen torjunnassa ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä taloudellisesti tehokkaalla tavalla. Järjestelmä toimii päästöjen rajoittamiseen ja päästökauppaan perustuvan periaatteen mukaan: eräiden kasvihuonekaasujen kokonaismäärälle asetetaan yläraja, ja tämä yläraja alenee ajan kuluessa, jotta kokonaispäästöt vähenisivät. Tähän rajaan saakka yritykset saavat tai ostavat päästöoikeuksia, joilla ne voivat tarpeen vaatiessa käydä kauppaa. Kunkin vuoden päättyessä yritysten on palautettava päästöjään vastaava määrä oikeuksia: muussa tapauksessa niille määrätään tuntuja seuraamusmaksuja. Jos yritys vähentää päästöjään, se saa pitää käyttämättömät päästöoikeutensa itsellään tulevan tarpeen kattamiseksi tai myydä ne toiselle yritykselle. Päästökauppadirektiivissä säädetään, että sähköä tuottavien laitosten sekä hiilen talteenottoa, kuljetusta ja varastointia harjoittavien laitosten on vuodesta 2013 lähtien hankittava koko tarvettaan vastaavat päästöoikeudet huutokaupassa (päästöoikeuksien vastikkeellinen myöntäminen). Sen sijaan valmistavan teollisuuden laitoksilla on oikeus saada päästöoikeuksia maksutta tuotantotasonsa ja Euroopan komission laatimien, koko Euroopassa sovellettavien vertailuarvojen perusteella (päästöoikeuksien ilmaisjako).

19.12.2018 annettu komission delegeoitu asetus (EU) 2019/331, jossa säädetään muun muassa direktiivin soveltamisalaan kuuluvilta laitoksilta edellytetyt tiedot sekä toiminta- ja menettelytavat, joita jäsenvaltioiden toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on noudatettava, kun ne toimittavat tiedot komissiolle. (Italian osalta päästökauppakomitea on taho, joka määrittää, kuinka paljon päästöoikeuksia voidaan vuosittain myöntää maksutta kelpoisuusvaatimukset täyttävälle toiminnanharjoittajille, ja toimittaa komissiolle luettelon, joka sisältää edellä mainitut tiedot kunkin sellaisen laitoksen osalta, jolle päästöoikeuksia on tarkoitus myöntää maksutta.) Komissio käy läpi toimitetut tiedot ja saattaa pyytää jäsenvaltiolta täydentäviä asiakirjoja.

Unionin tuomioistuimen tuomio 20.6.2019 (C-682/17).

Unionin tuomioistuimen tuomio 3.12.2019 (C-414/18).

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

4.4.2006 annettu asetus (decreto legislativo) nro 216 ja 13.3.2013 annettu asetus (decreto legislativo) nro 30, joissa muun muassa vahvistetaan, että päästökauppakomitea on päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanon kannalta toimivaltainen kansallinen viranomainen.

9.6.2020 annettu asetus (decreto legislativo) nro 47, jossa säädetään muun muassa, että päästökauppakomitean tehtäviin kuuluu myös määrittää ilmaisjaon kohteena olevien päästöoikeuksien vuosittainen määrä unionin oikeuden säännösten mukaisesti.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Kantaja on kestävä tuotantoa harjoittava yhtiö, joka valmistaa lastulevyä sataprosenttisesti kierrätetystä puusta useissa eri toimipaikoissa, joista yksi sijaitsee Sustinenten kunnassa. Lastulevyn valmistamiseen tarvitaan lämpöenergiaa, minkä vuoksi tuotantolaitokseen on asennettu kolme kattilaa, joiden yhteen laskettu teho on 17,4 MW, ja yksi kuivain, jonka teho on 41,3 MW. Tuotantoprosessissa syntyvä jäte käytetään polttoaineena tuotantolaitoksen sähkön omatuotannossa.
- 2 Sustinenten laitos harjoittaa polttotoimintaa, jossa käytettyjen polttoaineiden lämpöteho on enemmän kuin 20 MW: se kuuluu siten päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan ja niihin laitoksiin, joilla on päästökauppadirektiivin mukaan oikeus saada osa päästöoikeuksista maksutta, kuten Sustinenten laitos on aina saanutkin kanteen kohteena olevaan päätökseen saakka.
- 3 Kantaja toimitti 19.6.2019 päästökauppakomitealle hakemuksen maksutta jaettavien päästöoikeuksien saamiseksi. Hakemus koski kolmea kantajan laitosta, joista yksi oli Sustinenten laitos. Seuraavana päivänä, 20.6.2019, unionin tuomioistuin antoi kuitenkin niin sanotun Exxon-tuomion (C-682/17), jonka perusteella päästökauppakomitea päätti – kantajan mukaan virheellisesti – tarkistaa maksutta jaettavien päästöoikeuksien myöntämiskriteereitä ja yhteisymmärryksessä komission kanssa käynnistää selvitystyön uudelleen sillä perusteella, että Exxon-tuomion valossa Sustinenten laitos vaikutti täyttävän päästökauppadirektiivissä tarkoitetun sähköntuottajan määritelmän. Päästökauppakomitea ilmoitti 12.11.2020 kantajalle yhteisymmärryksessä komission kanssa tehdyn selvitystyön tuloksen: se totesi, että Sustinenten laitos luokitellaan sähköntuottajaksi eikä se siten voi saada maksutta jaettavia päästöoikeuksia.
- 4 Kantajan esittämistä päinvastaisista huomautuksista huolimatta päästökauppakomitea päivitti 12.4.2021 päästökauppadirektiivin 11 artiklassa tarkoitettua kansallista taulukkoa, eikä Sustinenten laitokselle myönnetty siinä lainkaan päästöoikeuksia.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 5 **Kantaja**, jolle ei myönnetty lainkaan maksuttomia päästöoikeuksia, väittää pääasiassa ensinnäkin, että Exxon-tuomiota on tulkittu virheellisesti, kun sen perusteella asianomainen laitos on katsottu päästökauppadirektiivin 3 artiklan u alakohdan ja asetuksen (decreto legislativo) nro 47/2020 3 §:n bb alakohdan määritelmän mukaiseksi sähköntuottajaksi eli laitokseksi, joka on tuottanut 1 päivänä tammikuuta 2005 tai sen jälkeen sähköä myytäväksi kolmansille osapuolille ja jossa ei suoriteta muuta liitteessä I lueteltua toimintaa kuin polttoaineiden polttoa. Kantajan mukaan päästökauppakomitea on aiheettomasti rinnastanut Exxon-tuomiossa kyseessä olleen laitoksen (jäljempänä Exxon-laitos) Sustinenten laitokseen ottamatta huomioon, että Exxon-laitoksessa, toisin kuin

Sustinenten laitoksessa, harjoitetaan samanaikaisesti sekä sellaista tuotteen valmistustoimintaa, joka ei kuulu päästökauppadirektiivin liitteen I soveltamisalaan, että tuotetun sähkön jatkuvaa johtamista julkiseen verkkoon. Kantaja sen sijaan on hakenut maksuttomia hiilidioksidin päästöoikeuksia yksinomaan Sustinenten laitoksen tuotantotoiminnasta aiheutuvia päästöjä varten eikä niitä päästöjä varten, jotka aiheutuvat talteen otetun jätepuun käytöstä sähköä tuottavan laitoksen polttoaineena. Sustinenten laitoksessa on joinakin vuosina kulutettu vähemmän energiaa kuin on tuotettu: tästä todistaa se tosiseikka, että kantajan on tuotantojakson loppuun suorittamiseksi hankittava täydentäviä määriä sähköä (määriä, jotka ylittävät sekä tuotetut että myydyt määrät). Lisäksi kantaja huomauttaa, että Sustinenten laitosta ei voida rinnastaa Exxon-laitokseen, koska se ei jatkuvasti johda julkiseen sähköverkkoon edes vähäisiä määriä sähköä, vaan myynti on ainoastaan satunnaista. Kantaja korostaa niin ikään, että jos päästökauppakomitean tulkinta hyväksyttäisiin, päädyttäisiin paradoksaaliseen tilanteeseen, jossa kantaja suljettaisiin päästökauppajärjestelmän tarjoamien etujen ulkopuolelle vain sen vuoksi, että se on päättänyt ottaa talteen omat jätteensä ja käyttää ne omakulutukseen tarkoitettuun sähköntuotantoon. Toiset laitokset, joilla ei ole käytössään energian suhteen mitään kestävyystoimenpiteitä, sen sijaan saavat nämä edut hyväkseen sillä perusteella, etteivät ne tuota sähköä. Kantajan mukaan ongelmallista on myös se, että tällainen päästökauppadirektiivin soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa eräiden sisämarkkinoiden perustana olevien yleisten oikeusperiaatteiden kanssa: se nimittäin merkitsisi samoilla markkinoilla toimivien toimijoiden välisen kilpailun ilmeistä vääristymistä sen mukaan, ostavatko ne energiansa verkosta (jolloin niillä on oikeus päästökauppajärjestelmän etuihin) vai tuottavatko ne sen itse omakulutusta varten (jolloin ne suljetaan sen ulkopuolelle), vaikka tälle erottelulle ei ole ympäristönsuojelullisia perusteita, kun otetaan huomioon, että ympäristöä haittaavat päästöt ovat täsmälleen samat riippumatta siitä, onko energia ostettua vai itse tuotettua.

- 6 Toiseksi kantaja ottaa kantaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään näkemykseen, jonka mukaan kannetta ei mahdollisesti voida ottaa tutkittavaksi toimivallan puuttumisen vuoksi. Tältä osin kantaja huomauttaa, että päätökset yksittäisen laitoksen sisällyttämisestä luetteloon ja maksuttomien päästöoikeuksien lopullisesta myöntämisestä kullekin luettelossa mainitulle laitokselle tekee päästökauppakomitea, joka on ministeriöiden keskinäinen toimielin. Päästökauppakomitea toimii Ministero della Transizione Ecologica (ekologisen siirtymän ministeriö) toimielimenä, ja koska kyseessä on kansallinen toimielin eikä unionin toimielin, kaikilla sen tekemillä toimilla on sama oikeusvaikutus kuin hallintopäätöksillä: näin ollen on jäsenvaltion – ja nyt tarkasteltavassa tapauksessa hallintotuomioistuimen – tehtävä valvoa niiden lainmukaisuutta. Jäsenvaltioiden toimielinten tointen lainmukaisuuden valvonta on nimenomaisesti rajattu unionin tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle, lukuun ottamatta tilanteita, joissa päätös on ainoastaan muodollisesti kansallisen elimen tekemä mutta perustuu tosiasiaassa unionin tasolla tehtyyn päätökseen: tällaisissa tilanteissa, kuten unionin tuomioistuin on vahvistanut 3.12.2019 antamassaan tuomiossa Iccrea Banca (C-414/18), yksityinen, jonka oikeutta

tällainen päätös loukkaa, voi nostaa siitä kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa samoin kuin unionin elinten suoraan tekemistä päätöksistä.

- 7 **Ministero della Transizione Ecologica (ekologisen siirtymän ministeriö); entinen Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ympäristö-, luonnonsuojelu- ja meriministeriö)** vaatii kanteen hylkäämistä perusteettomana.

- 8 Ensinnäkin ministeriö esittää, että komission päätöksen sisällön ymmärtämiseksi on lähdettävä liikkeelle unionin tuomioistuimen 20.6.2019 antamasta tuomiosta Exxon (C-692/17), jossa tuomioistuin tulkitsi direktiivin 2003/87/EY 3 artiklan u alakohtaan sisältyvää käsitettä ”sähköntuottaja”. Tuomiossa todetaan, että laitosta, joka harjoittaessaan direktiivin 2003/87 liitteessä I tarkoitettua toimintaa ”polttoaineiden poltto laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 MW”, tuottaa sähköä, joka on olennaisilta osin tarkoitettu käytettäväksi sen omiin tarpeisiin, on pidettävä direktiivin 3 artiklan u alakohdassa tarkoitettuna ”sähköntuottajana”, kun tämä laitos yhtäältä harjoittaa samanaikaisesti sellaista tuotteen valmistustoimintaa, joka ei kuulu päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan, ja toisaalta johtaa jatkuvasti vastiketta vastaan vaikka vähäisenkin osan tuotetusta sähköstä julkiseen sähköverkkoon, johon mainitun laitoksen on oltava pysyvästi liitettynä teknisistä syistä. Jos laitos luokitellaan sähköntuottajaksi, siitä seuraa, että se menettää kaikkien laitoksen osien osalta oikeuden saada maksuttomia päästöoikeuksia, muutamia direktiivissä nimenomaisesti säädettyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta. Laitoksella, joka luokitellaan sähköntuottajaksi ja johon mikään mainituissa säädöksessä säädettyistä poikkeuksista ei sovellu, ei toisin sanoen ole oikeutta saada maksuttomia päästöoikeuksia, jos se myy edes vähän sähköä kolmansille osapuolille. Ministeriö huomauttaa edelleen, että unionin tuomioistuin tarkensi, että Exxon-laitoksen sähköntuotannosta myydään kylläkin kolmansille osapuolille vain hyvin pieni osa, koska sen johtaminen julkiseen sähköverkkoon on perusteltua teknisistä syistä, jotta kyseessä olevalle laitokselle voidaan taata sähkön jatkuva syöttäminen siinä tapauksessa, että Claus-laitteet eivät toimi. Direktiivin 2003/87/EY 3 artiklan u alakohdan sanamuodosta ei kuitenkaan ilmene, että jotta laitosta voidaan pitää ”sähköntuottajana”, sen tuottama sähkö olisi käytettävä yksinomaan tai pääasiallisesti toimituksiin kolmansille osapuolille. Huolimatta siitä, onko verkkoon johdettu sähkö omatuotantoon tarkoitettuun sähköön nähden yli jäänyttä sähköä, kantaja on siis tosiasiallisesti myynyt vuosien varrella osan tuottamastaan sähköstä, jolloin laitos täyttää joka tapauksessa sähköntuottajan määritelmän.

- 9 Toiseksi ministeriö katsoo toimivaltaa koskevista kysymyksistä, että kantajan laitoksen jättäminen direktiivin 2003/87/EY 11 artiklassa tarkoitetun kansallisen jakotaulukon ulkopuolelle ja siitä seurannut maksuttomien päästöoikeuksien epääminen olivat toimia, jotka perustuivat täysin komission tekemiin arvioihin ilman kansallisen elimen harkintavaltaa. Komissiolla on nimittäin lain mukaan jäsenvaltioita sitova lopullinen arviointivalta, eivätkä päästöoikeuksien myöntämättä jättämisestä aiheutuvat seuraukset ole päästökauppakomitean harkinnanvaraisen arvioinnin kohteena. Tästä seuraa, että päästökauppakomitean

toimista nostettua kannetta, johon ei sisälly erillistä komission tekemiin arvioihin kohdistuvaa kanneperustetta, ei voida ottaa tutkittavaksi: näiden arvioiden valvonta ei kuulu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan, vaan ne on saatettava unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 10 Asiaan liittyvien intressien huomattavuuden ja arvojen monimutkaisuuden vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää tarpeellisena esittää unionin tuomioistuimelle edellä esitetyt ennakkoratkaisukysymykset, jotka koskevat unionin oikeuden tulkintaa.

TYÖASIAKIRJA