Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
18 päivänä kesäkuuta 2020[1]

Asia C-320/19

Ingredion Germany GmbH
vastaan
Saksan liittotasavalta

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

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2003/87/EY – Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä – 3 artiklan h alakohta – Käsite ”uusi osallistuja” – 10 a artikla – Päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskeva siirtymäjärjestelmä – Päätös 2011/278/EU – Päästöoikeuksien jakaminen maksutta uusille osallistujille – Polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluva laitoksen osa – 18 artiklan 1 kohdan c alakohta ja 2 kohdan toinen alakohta – Polttoaineeseen liittyvän tuotantotason määrittäminen – Asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste – Tämän käyttöasteen rajoittaminen alle 100 prosenttiin

I Johdanto

1. Tämä Verwaltungsgericht Berlinin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta Euroopan unionissa annetun direktiivin 2003/87/EY[2] 3 artiklan h alakohdan ja 10 a artiklan sekä päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsääntöjen vahvistamisesta annetun päätöksen 2011/278/EU[3] 18 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 2 kohdan toisen alakohdan tulkintaa.

2. Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Ingredion Germany GmbH (jäljempänä Ingredion tai pääasian kantaja) ja Saksan liittotasavalta, jota edustaa Umweltbundesamt (liittovaltion ympäristövirasto, Saksa), ja joka koskee sellaista laitosta varten, jota on pidettävä direktiivin 2003/87[4] 3 artiklan h alakohdassa tarkoitettuna ”uutena osallistujana”, jätettyä maksutta jaettavia päästöoikeuksia koskevaa hakemusta.

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 laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annettu komission päätös (EUVL 2011, L 130 s. 1).

4 Muistutan, että uuden osallistujan käsitteellä tarkoitetaan direktiivin 2003/87 3 artiklan h alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaan muun muassa ”laitosta, joka on saanut kasvihuonekaasujen päästöluvan ensimmäisen kerran 30 päivän kesäkuuta 2011 jälkeen”. ”Uusia osallistujia” koskeviin säännöksiin sovelletaan päätöksen 2011/278 IV lukua.

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä yhteydessä, onko – määritettäessä maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista määrää yhden, polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan osalta – asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste, josta säädetään päätöksen 2011/278 18 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 2 kohdan toisessa alakohdassa, rajoitettu arvoon, joka on alle 100 prosenttia.

4. Tämän kysymyksen tarkastelu kuuluu kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää ja päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakoa koskevia siirtymäsäännöksiä koskevan oikeuskäytännön pitkään jatkumoon [5] ja antaa unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden tarkastella ensimmäistä kertaa ”uusia osallistujia” koskevaa järjestelmää.

5. Tarkasteluni päätteeksi ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että tässä järjestelmässä asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste on polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvan, Ingredionin pääasian olosuhteissa ylläpitämän kaltaisen laitoksen osan osalta rajoitettava arvoon, joka on alle 100 prosenttia.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2003/87

6. Direktiivin 2003/87 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

h) ’uudella osallistujalla’

– yhtä tai useampaa liitteessä I lueteltua toimintaa harjoittavaa laitosta, joka on saanut kasvihuonekaasujen päästöluvan ensimmäisen kerran 30 päivän kesäkuuta 2011 jälkeen, tai

– yhteisön järjestelmään 24 artiklan 1 tai 2 kohdan mukaisesti sisällytettyä toimintaa ensimmäisen kerran harjoittavaa laitosta, tai

– yhtä tai useampaa liitteessä I mainittua toimintaa harjoittavaa laitosta tai yhteisön järjestelmään 24 artiklan 1 tai 2 kohdan mukaisesti sisällytettyä toimintaa harjoittavaa laitosta, jota on huomattavasti laajennettu 30 päivän kesäkuuta 2011 jälkeen, mutta vain siltä osin kuin on kyse tästä laajennuksesta;

– –”

7. Kyseisen direktiivin 10 a artiklassa, jonka otsikko on ”Yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevat unionin laajuiset siirtymäsäännökset”, säädetään seuraavaa:

”1. Komissio hyväksyy viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2010 – – päästöoikeuksien jakamista koskevia yhteisön laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä – –

5 Minulla on ollut jo tilaisuus lausua kasvihuonekaasujen päästöoikeuksista muun muassa ratkaisuehdotuksissani INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896) ja ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167).

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 – – ja ettei jaolla kannusteta päästöjen lisäämiseen. – –

– –

7. Viisi prosenttia 9 ja 9 a artiklan mukaisesti kaudeksi 2013–2020 määritellystä päästöoikeuksien koko yhteisön määrästä varataan uusille osallistujille enimmäismääränä, joka voidaan jakaa uusille osallistujille tämän artiklan 1 kohdan nojalla annettujen sääntöjen mukaisesti. – –

– –

Komissio hyväksyy 31 päivään joulukuuta 2010 mennessä uutta osallistujaa koskevan määritelmän soveltamista koskevat yhdenmukaistetut säännöt, erityisesti huomattavien laajennusten määrittelyn osalta.

– –”

2. Päätös 2011/278

8. Päätöksen 2011/278 17 artiklaan, jonka otsikko on ”Maksuttomien päästöoikeuksien hakeminen”, sisältyy 4 kohta, jossa säädetään seuraavaa:

”Direktiivin [2003/87] 3 artiklan h alakohdassa tarkoitettujen laitosten osalta, lukuun ottamatta laitoksia, joiden kapasiteettia on laajennettu huomattavasti kesäkuun 30 päivän 2011 jälkeen, jäsenvaltion on vaadittava toiminnanharjoittajaa määrittämään kunkin laitoksen osan asetettu alkukapasiteetti 7 artiklan 3 kohdassa määritettyjen menetelmien mukaan käyttäen jatkuvaa 90 päivän jaksoa perusteena, jonka pohjalta normaalin toiminnan alku määritetään vertailukohdaksi. Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä tämä kunkin laitoksen osan asetettu alkukapasiteetti ennen laitokselle jaettavien päästöoikeuksien laskemista.”

9. Kyseisen päätöksen 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuotantotasot”, säädetään seuraavaa:

”1. Direktiivin [2003/87] 3 artiklan h alakohdassa tarkoitettujen laitosten osalta, lukuun ottamatta laitoksia, joiden kapasiteettia on laajennettu huomattavasti kesäkuun 30 päivän 2011 jälkeen, jäsenvaltioiden on määritettävä kunkin laitoksen osan tuotantotasot seuraavasti:

– –

c) polttoaineeseen liittyvä tuotantotaso viittaa kyseessä olevan laitoksen polttoaineiden kulutuksen asetettuun alkukapasiteettiin ei-mitattavissa olevan lämmön tuotantoa varten, kun tämä lämpö käytetään tuotteiden tuotantoon, mekaanisen energian tuotantoon, ei kuitenkaan sähkön tuotantoon tarkoitetun mekaanisen energian tuotantoon, tai lämmitykseen tai jäähdytykseen, lukuun ottamatta kulutusta sähköntuotantoa varten, mukaan luettuna turvasoihdutus, kerrottuna asianmukaisella kapasiteetin käyttöasteella;

– –

2. – –

Jäsenvaltiot määrittävät 1 kohdan b–d alakohdissa tarkoitetun asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen käyttäen perustanaan asianmukaisesti perusteltuja ja riippumattomasti todennettuja tietoja laitoksen suunnitellusta normaalista toiminnasta, huollosta, tavallisesta tuotantosyklistä, energiatehokkaista tekniikoista ja kyseessä olevan toimialan tyypillisestä kapasiteetin käytöstä verrattuna toimialakohtaisiin tietoihin.

– –

3. Jos laitoksen kapasiteettia on laajennettu huomattavasti kesäkuun 30 päivän 2011 jälkeen, jäsenvaltion on 1 kohdan mukaisesti määritettävä tuotantotasot vain merkittävän laajennuksen kohteena olleiden laitoksen osien lisäkapasiteetin osalta.

Jos laitoksen kapasiteettia on vähennetty huomattavasti kesäkuun 30 päivän 2011 jälkeen, jäsenvaltioiden on 1 kohdan mukaisesti määritettävä tuotantotasot vain merkittävän vähennyksen kohteena olleiden laitoksen osien lisäkapasiteetin osalta.”

10. Kyseisen päätöksen 19 artiklassa, jonka otsikko on ”Päästöoikeuksien jakaminen uusille osallistujille”, säädetään seuraavaa:

”1. Päästöoikeuksien jakamiseksi uusille osallistujille, lukuun ottamatta päästöoikeuksien jakamista direktiivin [2003/87] 3 artiklan h alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetuille laitoksille, jäsenvaltioiden on laskettava erikseen kullekin laitoksen osalle normaalin toiminnan alkaessa maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen määrä seuraavasti:

– –

c) kullekin polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvalle laitoksen osalle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen määrän on vastattava liitteessä I vahvistettua polttoaineen vertailuarvoa kerrottuna polttoaineeseen liittyvällä tuotantotasolla;

– –

4. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle viipymättä maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen kokonaismäärä. Direktiivin [2003/87] 10 a artiklan 7 kohdan mukaisesti perustetusta uusien osallistujien reservistä tulevat päästöoikeudet jaetaan periaatteella ”ensimmäisenä saapunut käsitellään ensimmäisenä” tämän ilmoituksen vastaanottamisen mukaan.

Komissio voi hylätä kyseiselle laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen kokonaismäärän. Jos komissio ei hylkää tätä kyseiselle laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa vuotuista kokonaismäärää, kyseessä olevan jäsenvaltion on määritettävä kyseiselle laitokselle maksutta jaettavien päästöoikeuksien lopullinen vuotuinen kokonaismäärä.”

B Saksan lainsäädäntö

11. Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta 21.7.2011 annetun lain (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz; BGBl. 2011 I, s. 1475) 9 §:n 1 momentin sanamuoto on seuraava:

”(1) Laitosten toiminnanharjoittajille jaetaan päästöoikeuksia maksutta noudattaen periaatteita, joista säädetään direktiivin [2003/87] 10 a [artiklassa] ja päätöksessä [2011/278] – –”

12. Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien jakamisesta päästökauppakaudella 2013–2020 26.9.2011 annetun asetuksen (Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020) (Zuteilungsverordnung 2020; jäljempänä ZuV 2020)) (BGBl. 2011 I, s. 1921) 2 §:ssä, jonka otsikko on ”Käsitteiden määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”– –

10. Uudet laitokset

Kaikki direktiivin [2003/87] 3 artiklan h alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetut uudet osallistujat

– –”

13. ZuV 2020:n 16 §:ssä, jonka otsikko on ”Maksuttomien päästöoikeuksien hakeminen”, säädetään seuraavaa:

”(1) Uusien osallistujien maksuttomia päästöoikeuksia koskevat hakemukset on toimitettava vuoden kuluessa kyseessä olevan laitoksen normaalin toiminnan aloittamisesta, tai jos kyse on laitoksesta, jonka kapasiteettia on laajennettu huomattavasti, vuoden kuluessa tällaisen muutetun toiminnan aloittamisesta.

– –

(4) 4 §:stä poiketen uusien laitosten asetettu alkukapasiteetti vastaa kunkin jakotekijän osalta kahden suurimman kuukausittaisen tuotantomäärän keskiarvoa sellaisen jatkuvan 90 päivän jakson aikana, jonka pohjalta normaalin toiminnan aloittaminen määritetään, ekstrapoloituna kalenterivuoteen.

– –”

14. ZuV 2020:n 17 §:ssä, jonka otsikko on ”Uusien osallistujien tuotantotaso”, säädetään seuraavaa;

”(1) Uusiin laitoksiin sovellettavien 3 §:n mukaisten jakotekijöiden osalta päästöoikeuksien jaon kannalta merkitykselliset tuotantotasot määritetään seuraavasti:

– –

3. polttoaineen päästöarvon piiriin kuuluvan jakotekijän osalta polttoaineeseen liittyvän tuotantotason on vastattava kyseisen jakotekijän asetettua alkukapasiteettia kerrottuna asiaankuuluvalla kapasiteetin käyttöasteella

– –

(2) 1 momentin 2–4 kohdan mukainen asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste määritetään hakijan seuraavista seikoista antamien tietojen perusteella:

1. jakotekijän tosiasiallinen toiminta hakemuksen jättämiseen asti ja laitoksen tai jakotekijän suunniteltu toiminta, niiden suunnitellut huoltojaksot ja tuotantosyklit,

2. sellaisten energia- ja kasvihuonekaasutehokkaiden tekniikoiden käyttö, joilla voidaan vaikuttaa laitoksen asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteeseen,

3. tyypillinen kapasiteetin käyttö kyseisillä toimialoilla.

_ _”[6]

15. ZuV 2020:n 18 §:ssä, jonka otsikko on ”Päästöoikeuksien jakaminen uusille osallistujille”, säädetään seuraavaa:

”(1) Päästöoikeuksien jakamiseksi uusille laitoksille toimivaltaisen viranomaisen on laskettava erikseen kullekin jakotekijälle normaalin toiminnan alkaessa maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen määrä päästökauppakauden 2013–2020 jäljellä olevien vuosien osalta seuraavasti:

_ _

3. kunkin polttoaineen päästöarvon piiriin kuuluvan jakotekijän osalta maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen määrän on vastattava polttoaineen päästöarvoa kerrottuna polttoaineeseen liittyvällä tuotantotasolla

_ _”

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymys ja menettely unionin tuomioistuimessa

16. Pääasian kantajalla Ingredionilla on Hampurissa (Saksa) tärkkelyksen tuotantolaitos.[7] Siihen kuuluvat ilmanlämmitykseen ja höyryntuotantoon käytettävät laitoksen osat, joissa käytetään tärkkelyksen valmistuksen yhteydessä höyryä ja maakaasua lämmöntuotantoa varten.

17. Ingredion jätti 8.8.2014 Deutsche Emissionshandelsstellelle (Saksan päästökauppaviranomainen, jäljempänä DEHSt) maksutta jaettavia päästöoikeuksia koskevan hakemuksen näitä kahta laitoksen osaa varten. Se käytti hakemuksensa perusteena toisen laitoksen osan osalta lämmön vertailuarvoa ja toisen osan osalta polttoaineen vertailuarvoa.[8]

18. Määrittääkseen niiden päästöoikeuksien alustavan määrän, jotka polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvalle laitoksen osalle voitiin myöntää maksutta, DEHSt otti ensin huomioon asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen, joka oli 109 prosenttia. Ingredionin toimittamien tietojen mukaan laitoksen osan kapasiteetin tosiasiallinen käyttöaste ajanjaksona, joka kului laitoksen normaalin toiminnan aloittamisajankohdan eli 15.8.2013 ja päästöoikeuksien jakoa koskevan hakemuksen jättöpäivän eli 20.6.2014 välillä, oli yli 100 prosenttia laitoksen asetetusta alkukapasiteetista.[9]

6 Totean, että päätöksessä 2011/278 käytetään ilmaisua ”laitoksen osa” eikä ”jakotekijä”. Samoin kyseisessä päätöksessä käytetään ilmaisua ”polttoaineen vertailuarvo” eikä ”polttoaineen päästöarvo”. Viittaan jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa yksinomaan kyseisessä päätöksessä käytettyihin ilmaisuihin, koska niiden tulkinta pätee myös ZuV 2020:een.

7 Tärkkelystuotteet käsittävät kaikki tärkkelystä sisältävät maatalouselintarviketuotteet.

8 Kuten olen todennut ratkaisuehdotuksessani INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896, 58 kohta ja alaviite 35), ”vertailuarvoissa on [pääosin] kyse tietystä määrästä – – päästöjä, joita komissio pitää välttämättöminä asianomaisen tuotteen määrätyn määrän valmistamiselle” (ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Borealis Polyolefine ym., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2015:754, 40 kohta). Jäsenvaltioiden on maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen määrän määrittämiseksi erotettava päätöksen 2011/278 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” (ks. tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 61 kohta ja tuomio 18.1.2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, 28 kohta). 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 olivat toisensa pois sulkevia (ks. tuomio 8.9.2016, Borealis ym., C-180/15, EU:C:2016:647, 62 kohta).

9 Asetetun alkukapasiteetin osalta muistutan, että päätöksen 2011/278 17 artiklan 4 kohdassa säädetään lähinnä, että direktiivin 2003/87 3 artiklan h alakohdassa tarkoitettujen laitosten eli uusien osallistujien osalta, lukuun ottamatta laitoksia, joiden kapasiteettia on laajennettu huomattavasti 30.6.2011 jälkeen, kunkin laitoksen osan asetettu alkukapasiteetti määritetään käyttäen ”jatkuvaa 90 päivän jaksoa perusteena, jonka pohjalta normaalin toiminnan alku määritetään vertailukohdaksi” (ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta).

19. Toiseksi DEHSt katsoi, että koska komissio oli hylännyt 24.3.2015 antamallaan päätöksellä [10] kolmen muun saksalaisen laitoksen osalta 100 prosentin tai sitä suuremman asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen, vastedes oli käytettävä asiaankuuluvaa kapasiteetin käyttöastetta 99,9 prosenttia eikä 109 prosenttia. Tällä perusteella se määritti 1.9.2015 tekemällään päätöksellä Ingredionille jakokauden 2013–2020 osalta maksutta myönnettävien päästöoikeuksien määrän.

20. Pääasian kantaja teki tästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen. Sen oikaisuvaatimus hylättiin 7.7.2017 tehdyllä päätöksellä, joka annettiin tiedoksi 10.7.2017. DEHSt vetosi hylkäämisen perusteluina komission 24.3.2015 tekemän päätöksen lisäksi komission julkaisemiin ohjeasiakirjoihin. [11]

21. Pääasian kantaja pysytti vaatimuksensa 9.8.2017 Verwaltungsgericht Berlinissä nostamassaan kanteessa.

22. DEHSt peruutti 28.1.2019 tekemällään päätöksellä 1.9.2015 tekemänsä päätöksen siltä osin kuin jakohakemukseen sisältyi polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvaa laitoksen osaa koskeva laskuvirhe. Ingredion oli tämän laskuvirheen vuoksi mukauttanut kannettaan 20.1.2019.

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että sen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisu riippuu siitä, voiko asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste päätöksen 2011/278 18 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan nojalla olla yhtä suuri tai suurempi kuin 100 prosenttia sellaisten polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvien laitoksen osien osalta, jotka Ingredionin tavoin kuuluvat ”uusia osallistujia” koskevaan järjestelmään.

24. Kyseinen tuomioistuin toteaa erityisesti, että tämän säännöksen sanamuodossa ei mainita asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen mahdollista rajoittamista alle 100 prosenttiin. Se toteaa, että sen käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa korkeamman käyttöasteen soveltaminen perustuu toteen näytettyihin ja riippumattomalla tavalla tarkistettuihin tietoihin, jotka koskevat paitsi Ingredionin ylläpitämän laitoksen osan suunniteltua normaalia toimintaa myös sen tosiasiallista toimintaa hakemuksen tekemiseen asti. Se lisää, että toisin kuin vakiintuneilla laitoksilla [12] uusien osallistujien ollessa kyseessä viiteajanjakso vastaa päätöksen 2011/278 17 artiklan 4 kohdan mukaan 90 päivän – ei neljän vuoden – jaksoa normaalin toiminnan alkamisesta. [13]

10 Tunnuksilla DE000000000001744, DE000000000201341 ja DE000000000203762 rekisteröidyille saksalaisille laitoksille uusien osallistujien reservistä maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavasta kokonaismäärästä 24.3.2015 tehty päätös C(2015) 1733 final.

11 Nämä asiakirjat, joiden otsikkoina on ”Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)” (Ohjeasiakirja nro 2, joka koskee päästöoikeuksien yhdenmukaistettua jakomenetelmää Euroopan unionissa vuoden 2012 jälkeen (jakomenetelmiä koskeva opas)) ja ”Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications” (uusia osallistujia ja laitosten sulkemista koskevia hakemuksia koskevat usein esitetyt kysymykset), ovat saatavilla komission www-sivuilla seuraavassa osoitteessa: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en#tab-0-1

12 Päätöksen 2011/278 3 artiklan a alakohdan mukaan vakiintuneella laitoksella tarkoitetaan ”mitä tahansa laitosta – – joka i) on saanut kasvihuonekaasujen päästöluvan ennen 30 päivää kesäkuuta 2011 tai ii) harjoittaa tosiasiassa toimintaa, on saanut kaikki asiaankuuluvat ympäristöluvat – – tarvittaessa – – 30 päivää kesäkuuta 2011 mennessä ja on täyttänyt 30 päivää kesäkuuta 2011 mennessä kaikki muut kyseiset jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä asetetut kriteerit – –”.

13 Päätöksen 2011/278 9 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on määritettävä – – kunkin vakiintuneen laitoksen tuotantotaso, joka on toteutunut viiteajanjaksona tammikuun 1 päivän 2005 ja joulukuun 31 päivän 2008 välisenä aikana taikka viiteajanjaksona tammikuun 1 päivän 2009 ja joulukuun 31 päivän 2010 välisenä aikana, jos se on tällöin korkeampi”.

25. Kyseinen tuomioistuin huomauttaa kuitenkin myös, että kun on kyse uusista osallistujista, joiden laitoksen osa kuuluu tuotteen vertailuarvon piiriin, niiden osalta suoritettava vertailu osoittaa, että mainitun päätöksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla niihin sovellettava vakiokapasiteetin käyttökerroin ei missään tapauksessa saavuta 100:aa prosenttia.[14] Lisäksi direktiivin 2003/87 10 a artiklan mukainen päästöoikeuksien maksuton jakaminen merkitsi tilapäistä poikkeamista päästöoikeuksien huutokauppaa koskevasta kyseisessä direktiivissä vahvistetusta periaatteesta,[15] mikä sen mukaan tukee asiaa koskevien säännösten suppeaa tulkintaa.

26. Verwaltungsgericht Berlin (Berliinin hallintotuomioistuin) päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko päätöksen [2011/278] 18 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ja 2 kohdan toista alakohtaa, luettuna yhdessä direktiivin [2003/87] 3 artiklan h alakohdan ja 10 a artiklan kanssa, tulkittava siten, että uusien osallistujien osalta polttoaineeseen liittyvällä tuotantotasolla asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste on rajoitettu arvoon, joka on alle 100 prosenttia?”

27. Ingredion, Saksan liittotasavalta ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle.

28. Ingredion, Saksan liittotasavalta, Saksan hallitus ja komissio osallistuivat 12.3.2020 pidettyyn istuntoon.

IV Oikeudellinen arviointi

A Alustavat huomautukset

29. Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä unionin tuomioistuinta pyydetään lähinnä ratkaisemaan, voiko asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöaste olla ”uusille osallistujille” maksutta jaettavien päästöoikeuksien järjestelmässä 100 prosenttia tai sitä suurempi polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan osalta. Jos kyseisen laitoksen osan kapasiteetin tosiasiallinen käyttöaste ylittää sen asetetun alkukapasiteetin, tämän kertoimen avulla voidaan tarvittaessa saada enemmän maksutta jaettavia päästöoikeuksia.

30. Muistutan, että polttoaineeseen liittyvä tuotantotaso voidaan laskea kertomalla kyseinen kerroin polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan asetetulla alkukapasiteetilla. Päätöksen 2011/278 19 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen määrä määritetään tämän jälkeen kertomalla tämä tuotantotaso polttoaineen vertailuarvolla.

31. Totean tässä yhteydessä, että vaikka päätöksen 2011/278 18 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan ”jäsenvaltiot määrittävät – – [asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen] käyttäen perustanaan asianmukaisesti perusteltuja ja riippumattomasti todennettuja tietoja – – verrattuna toimialakohtaisiin tietoihin”, kyseisessä säännöksessä ei sitä vastoin säädetä tämän käyttöasteen nimenomaisesta rajoittamisesta.

14 Vakiokapasiteetin käyttökertoimen arvot vahvistetaan päätöksen 2011/278/EU 18 artiklan 2 kohdan mukaisesta vakiokapasiteetin käyttökertoimesta 5.9.2013 annetun komission päätöksen 2013/447/EU liitteen mukaisesti (EUVL 2013, L 240, s. 23).

15 Direktiivin 2003/87 10 artiklan, jonka otsikko on ”Päästöoikeuksien huutokauppa”, 1 kohdassa säädetään muun muassa, että muun direktiivin liitteessä I tarkoitetun toiminnan kuin ilmailutoiminnan osalta jäsenvaltioiden on vuodesta 2013 alkaen huutokaupattava ”kaikki päästöoikeudet, joita ei jaeta maksutta 10 a ja 10 c artiklan mukaisesti”.

32. Myös osapuolet ovat esittäneet tämän toteamuksen kirjallisissa huomautuksissaan ja unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa. Ne ovat esittäneet lähinnä kolme eri näkemystä, jotka voidaan tiivistää seuraavasti:

33. Ingredion katsoi ensinnäkin, että asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöastetta voidaan mukauttaa yli 100 prosenttiin, jos polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan kapasiteetin tosiasiallinen käyttöaste ylittää sen asetetun alkukapasiteetin ajanjaksolla, joka ylittää 90 päivää laitoksen normaalin toiminnan alkamisesta. [16]

34. Toiseksi Saksan liittotasavalta ja Saksan hallitus ovat lähinnä katsoneet, että kysymys siitä, onko kyseinen käyttöaste rajoitettu arvoon, joka on alle 100 prosenttia, riippuu olennaisesti siitä harkintavallasta, joka jäsenvaltioilla on päätöksen 2011/278 18 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan nojalla kyseisen käyttöasteen määrittämisessä. [17]

35. Kolmanneksi komissio väitti, että tämän päätöksen 3 artiklan i alakohdan ja 20 artiklan mukaan ainoastaan huomattavat kapasiteetin laajennukset, toisin sanoen laitosten asetettuun alkukapasiteettiin nähden vähintään 10 prosentin laajennukset, saattoivat johtaa uudelle osallistujalle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan määrän muuttamiseen. Olisi kyseisen päätöksen rakenteen ja tavoitteiden vastaista, jos asiaankuuluvaa kapasiteetin käyttöastetta voitaisiin käyttää sellaisten laajennusten, jotka Ingredionin tavoin eivät ylitä tätä 10 prosentin kynnystä ja joihin ei siten sovelleta näissä säännöksissä säädettyä mekanismia, huomioon ottamiseen. Lisäksi ”uusia osallistujia” koskevaan järjestelmään kuuluvien tuotteen vertailuarvon piiriin kuuluvien laitoksen osien osalta vakiokapasiteetin käyttökertoimen arvo on sen mukaan aina alle 100 prosenttia. Kun otetaan huomioon ”uusien osallistujien” yhdenvertaisen kohtelun periaate, saman pitäisi päteä asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen osalta polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluviin laitoksen osiin.

36. Huomautan heti alkuun, että Ingredionin ilmaisemat huolenaiheet näyttävät koskevan lähinnä asetetun alkukapasiteetin laskemiseksi käytetyn viiteajanjakson sen mukaan liian lyhyttä kestoa. Muistutan, että päätöksen 2011/278 17 artiklan 4 kohdan mukaan tämä ajanjakso vastaa 90 päivän jaksoa laitoksen normaalin toiminnan aloittamisen jälkeen. [18]

37. Asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen määrittämisen osalta Saksan lainsäädännössä sallitaan laitoksen tosiasiallisen toiminnan huomioon ottaminen päästöoikeuksien jakoa koskevan hakemuksen jättämiseen asti. [19] Ingredion katsoo lähinnä, että tämän käyttöasteen on näin ollen vastattava laitoksen osan kapasiteetin tosiasiallista käyttöastetta, sellaisena kuin se ilmenee tämän ajanjakson päättyessä (Ingredionin osalta 15.8.2013 ja 20.6.2014 välisenä aikana), käyttämällä tarvittaessa arvoa, joka on yli 100 prosenttia, jos käyttö ylittää asetetun alkukapasiteetin.

16 Ingredion täsmensi unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, ettei sen kanta ollut se, että laitoksen osan enimmäiskapasiteetti olisi otettava vertailukohdaksi, vaan että asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen oli vastattava kyseisen laitoksen osan kapasiteetin tosiasiallista käyttöastetta.

17 Täsmennettäköön, että Saksan liittotasavalta väitti kirjallisissa huomautuksissaan, että Ingredionin ja komission kannat olivat yhteensoveltuvia direktiivin 2003/87 ja päätöksen 2011/278 kanssa. Se korosti kuitenkin, että jäsenvaltioilla oli oikeus nojautua komission lopullisiin päätöksiin, jotka koskivat muille niiden alueella sijaitseville laitoksille maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavaa määrää, ja että DEHSt saattoi 24.3.2015 tehdyn komission päätöksen C(2015) 1733 final perusteella kieltäytyä käyttämästä 100 prosentin tai sitä suurempaa asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöastetta.

18 Täsmennettäköön, että Saksan liittotasavalta on korostanut kirjallisissa huomautuksissaan myös, että pääasiallinen perustelu asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen rajoittamista vastaan oli, että ”päätöksen 2011/278 17 artiklan 4 kohdan mukaisesti määritetty asetettu alkukapasiteetti ei 90 päivän jakson lyhyyden vuoksi aina [vastannut] laitoksen kapasiteettia”.

19 ZuV 2020:n 17 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään, että Saksan alueelle sijoittautuneiden laitosten osien osalta asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöaste määritetään muun muassa laitoksen osan tosiasiallista toimintaa *päästöoikeuksien jakoa koskevan hakemuksen jättämiseen asti* ja laitoksen tai sen osan suunniteltua toimintaa sekä niiden suunniteltuja huoltojaksoja ja tuotantosyklejä koskevien tietojen perusteella. Unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa Saksan liittotasavalta korosti, että koska uudet osallistujat jättivät maksuttomia päästöoikeuksia koskevat hakemukset usein vasta laitoksen osan ensimmäisen käyttövuoden jälkeen, ZuV 2020:n mukaan oli mahdollista käyttää asiaankuuluvaa kapasiteetin käyttöastetta viitekauden aikana kerättyjen tietojen mahdollisten virheellisyyksien oikaisemiseen tukeutumalla hakemuksen jättöpäivään saakka ulottuvaa viiteajanjaksoa koskeviin muihin tietoihin. Komissio totesi kuitenkin, etteivät nämä lisätiedot olleet välttämättömiä päästöoikeuksien jakamiseksi maksutta uusille osallistujille, minkä vuoksi kaikkien jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten ei ollut tarpeen ottaa niitä huomioon.

38. Esitän seuraavissa osissa, minkä vuoksi katson Ingredionista poiketen, että asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen rajoittaminen alle 100 prosenttiin on tarpeen ensinnäkin päätöksen 2011/278 18 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan, joka koskee tuotteen vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan asiaankuuluvaa vakiokapasiteetin käyttökerrointa (B osa), sanamuodon ja asiayhteyden valossa, toiseksi kyseisen päätöksen yleisen rakenteen (C osa) ja kolmanneksi maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustaviin määriin perustuvan järjestelmän yleisen tarkoituksen ja tavoitteiden (D osa) valossa.

39. Toissijaisesti esitän joitakin huomautuksia jäsenvaltioiden kyseisen päätöksen 18 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesta harkintavallasta Saksan liittotasavallan ja Saksan hallituksen väitteisiin vastaamiseksi (E osa).

B Tulkinta päätöksen 2011/278 18 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodon ja asiayhteyden valossa

40. Totean, että päätöksen 2011/278 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan laskentakaava, jota sovelletaan tuotteen vertailuarvon piiriin kuuluvien laitoksen osien tuotantotason määrittämiseksi, poikkeaa kaavasta, jota sovelletaan lämmön vertailuarvon, polttoaineen vertailuarvon tai prosessipäästöjen piiriin kuuluviin laitoksen osiin.[20] Tuotteen vertailuarvon piiriin kuuluvien laitoksen osien tapauksessa asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste ei ole merkityksellinen, ja perusteena on käytettävä vakiokapasiteetin käyttökerrointa, jonka arvon komissio määrittää konkreettisesti ja täsmällisesti.[21]

41. Huomautan tässä yhteydessä, että – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lisäksi todennut – päätöksen 2013/447, jossa kyseinen kerroin on vahvistettu vuosiksi 2013–2020, mukaan arvot ovat kunkin siinä tarkoitetun tapauksen osalta alle 1 (ja siten alle 100 prosenttia).[22]

42. Myönnän, että on vaikea kuvitella, että uusiin osallistujiin sovellettavan tuotantotason ja lopulta niille jaettavien päästöoikeuksien alustavan määrän määrittämisessä käytetty kerroin voisi polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvien laitoksen osien tapauksessa olla suurempi kuin 100 prosenttia, vaikka tuotteen vertailuarvon piiriin kuuluvien laitoksen osien tapauksessa tämä ei ole mahdollista.

43. Katson nimittäin yhtäältä, että uusien osallistujien yhdenvertaisen kohtelun periaate, joka on olennaisilta osin vahvistettu päätöksen 2011/278 johdanto-osan 36 perustelukappaleessa,[23] edellyttää – kuten Saksan liittotasavalta väittää –, että tuotantotason määrittämisessä käytetyn kertoimen arvon osalta asetetut rajat ovat samat kaikille ”uusille osallistujille”.

44. Toisaalta päätöksen 2011/278 3 artiklan b–d ja h alakohdassa esitetyistä määritelmistä yhdessä luetteluina ilmenee, että kyseisen päätöksen 18 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tuotteen vertailuarvon piiriin kuuluvien laitosten osalta määriteltyä laskentamenetelmää on pidettävä täsmällisimpänä. Kuten komissio on selittänyt, asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöastetta käytetään vain, jos tuotteen vertailuarvoa ei ole voitu määrittää.[24]

20 Näiden eri vertailuarvojen merkityksellisyyden ja niiden välisen yhteyden osalta viittaan tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteeseen 8.

21 Muistutan lisäksi, että päätöksen 2011/278 18 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan tuotteen vertailuarvon piiriin kuuluviin laitoksen osiin sovellettava vakiokapasiteetin käyttökerroin on ”kaikkien tuotetta tuottavien laitosten keskimääräisten vuosittaisten kapasiteettikäyttöasteiden 80-persentiili”.

22 Tarkemmin sanottuna nämä arvot ovat arvojen 0,731 ja 0,964 välillä.

23 Täsmennettäköön, että päätöksen 2011/278 johdanto-osan 36 perustelukappaleessa todetaan, että ”koska uusien osallistujien reservissä olevien päästöoikeuksien määrä on rajallinen, on syytä arvioida siinä tapauksessa, että huomattava määrä näitä päästöoikeuksia myönnetään uusille osallistujille, voidaanko varmistaa *tasapuoliset ja yhdenvertaiset mahdollisuudet käyttää* reservissä jäljellä olevia päästöoikeuksia” (kursivointi tässä).

24 Ks. vastaavasti tuomio 28.4.2016, Borealis Polyolefine ym. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 68 kohta). Komission omaksumaa tulkintaa näyttää mielestäni vahvistavan myös päätöksen 2011/278 johdanto-osan neljäs perustelukappale, josta ilmenee, että ”komissio on laatinut *mahdollisuuksien mukaan* vertailuarvoja tuotteille” (kursivointi tässä).

45. Tätä tulkintaa tukee tiettyyn laitoksen osaan tietyssä järjestyksessä sovellettavien vertailuarvojen menetelmä, joka mainitaan nimenomaisesti päätöksen 2011/278 johdanto-osan 12 perustelukappaleessa. Kyseisessä perustelukappaleessa todetaan lämmön vertailuarvon, polttoaineen vertailuarvon tai prosessipäästöjen piiriin kuuluviin laitoksen osiin sovellettavista maksutta jaettavien päästöoikeuksien jakomenetelmistä, jotka muodostavat ”kolme tarkkailumenetelmää” sellaisia tapauksia varten, joissa tuotteen vertailuarvoa ei ole voitu määrittää.

46. Näin ollen minusta vaikuttaa siltä, että jos vakiokapasiteetin käyttökerroin on päätöksen 2013/447 mukaan alle 1 (ja siten alle 100 prosenttia), näin on oltava myös asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen osalta polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvien laitoksen osien osalta. Tämä rajoitus on mielestäni tarpeen kaikkien uusien osallistujien yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi ja näiden vertailuarvojen hierarkian noudattamiseksi. [25]

C Tulkinta päätöksen 2011/278 yleisen rakenteen valossa

47. Asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen rajoittaminen alle 100 prosenttiin vaikuttaa minusta lisäksi tarpeelliselta, kun otetaan huomioon päätöksen 2011/278 yleinen rakenne ja kyseisessä päätöksessä säädetyt eri laskentamenetelmät, siltä osin kuin on kyse ”vakiintuneille laitoksille” [26] ja ”laitoksille, joiden kapasiteettia on laajennettu huomattavasti”, [27] maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavasta määrästä.

1. ”Vakiintuneisiin laitoksiin” sovellettava järjestelmä

48. Totean ”vakiintuneista laitoksista”, että niihin sovelletaan ”uusiin osallistujiin” sovellettavasta järjestelmästä erillistä järjestelmää. Jos niihin on sovellettava polttoaineen vertailuarvoa, maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen määrän on vastattava, kuten päätöksen 2011/278 10 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohdasta ilmenee, polttoaineen vertailuarvoa kerrottuna polttoaineeseen liittyvällä historiallisella tuotantotasolla kulutetun polttoaineen osalta. Tämä tuotantotaso viittaa pääasiallisesti tietyillä tuotannonaloilla käytettyjen polttoaineiden vuotuiseen historialliseen mediaanikulutukseen [28] viiteajanjaksolla 1.1.2005–31.12.2008 tai 1.1.2009–31.12.2010. [29]

49. Huomautan, että tämä (kestoltaan kahdesta neljään vuoden) viiteajanjakso on paljon pidempi kuin kyseisessä päätöksessä uusien osallistujien asetetun alkukapasiteetin määrittämiseksi vahvistettu 90 päivän pituinen ajanjakso. Kuten komissio perustellusti toteaa, vakiintuneiden laitosten tuotantotaso myös lasketaan käyttämättä uusiin osallistujiin sovellettavaan kertoimeen rinnastettavaa kerrointa.

25 Erityisesti koska päätöksen 2013/447 mukaan vakiokapasiteetin käyttökertoimen arvoa 1 ei missään tapauksessa saavuteta, minusta vaikuttaa siltä, että myös asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste on pidettävä tiukasti alle 100 prosentissa.

26 ”Vakiintuneiden laitosten” käsitteen määritelmän osalta ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 12.

27 Täsmennettäköön, että laitokset, joiden kapasiteettia on huomattavasti laajennettu, sisältyvät direktiivin 2003/87 3 artiklan h alakohdassa olevaan uuden osallistujan määritelmään. ”Uudella osallistujalla” tarkoitetaan paitsi ”laitosta – –, joka on saanut kasvihuonekaasujen päästöluvan ensimmäisen kerran 30 päivän kesäkuuta 2011 jälkeen” (kuten myös pääasian kohteena olevan Ingredionin laitoksen osan kohdalla), myös ”laitosta, jota on huomattavasti laajennettu 30 päivän kesäkuuta 2011 jälkeen, mutta vain siltä osin kuin on kyse tästä laajennuksesta”.

28 Merkitykselliset tuotannonalat luetellaan päätöksen 2011/278 9 artiklan 4 kohdassa.

29 Kuten olen jo todennut tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 9, tämä (kestoltaan kahdesta neljään vuoden) ajanjakso määritellään päätöksen 2011/278 9 artiklan 1 kohdassa.

50. Tässä yhteydessä voidaan pohtia asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen merkitystä sellaisten polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvien laitosten osien osalta, jotka kuuluvat ”uusien osallistujien” järjestelmään. Pyritäänkö sillä – kuten Ingredion väittää – kompensoimaan näiden laitosten osien asetetun alkukapasiteetin laskemiseksi käytetyn viiteajanjakson verrattain lyhyempi kesto? [30]

51. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

52. Vakiintuneiden laitosten ja uusien osallistujien osalta huomioon otettavien viiteajanjaksojen vaihteleva kesto johtaa tosin siihen, että viimeksi mainittujen tapauksessa on vakiintuneita laitoksia todennäköisempää, että laitoksen osien asetettu alkukapasiteetti ei vastaa niiden kapasiteetin tosiasiallista käyttöastetta. Ingredionin puoltaman lähestymistavan mukaan tämä riski voitaisiin osittain kompensoida ottamalla huomioon asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen määrittämisvaiheessa päästöoikeuksien jakoa koskevan hakemuksen jättöpäivään saakka ulottuvan pidemmän ajanjakson tiedot, joiden perusteella laitoksen osien tuotantotasoa ja näin ollen maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää voitaisiin tarvittaessa lisätä.

53. Minusta vaikuttaa kuitenkin siltä, että vaikka asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste vastaisi kaikissa tapauksissa laitoksen osan tosiasiallista käyttöastetta 90 päivän viiteajanjakson päättymisen ja päästöoikeuksien jakoa koskevan hakemuksen jättämisen välisenä aikana, uusista osallistujista kerättävät tiedot eivät voisi koskea yhtä pitkää ajanjaksoa kuin se, jolta vakiintuneita laitoksia koskevat historiatiedot [31] on kerätty. Koska direktiivin 2003/87 3 artiklan h alakohdassa säädetään, että ”uuden osallistujan” käsite kattaa muun muassa laitokset, jotka ovat saaneet kasvihuonekaasujen päästöluvan ensimmäisen kerran *30.6.2011 jälkeen*, päästöoikeuksien jakoa koskevan hakemuksen jättämishetkellä on yksinkertaisesti mahdotonta soveltaa niihin yhtä pitkää viiteajanjaksoa kuin vakiintuneisiin laitoksiin.

54. Lisäksi on ennen kaikkea todettava, että päätöksen 2011/278 17 artiklan 4 kohta, jonka mukaan on sovellettava lyhyttä 90 päivän viiteajanjaksoa, ei ole miltään osin tulkinnanvarainen. Komissio täsmensi olleensa kyseisen päätöksen tekohetkellä tietoinen siitä, että käyttöön otettavien uusien laitosten tai niiden osien suunniteltu normaali toiminta ei toteutuisi vielä sinä päivänä, jona tämä ajanjakso alkaa. Se lisäsi perustellusti, että mahdollisuus, että laitoksen tai laitoksen osan kapasiteetin tosiasiallinen käyttöaste ylittää ”uusille osallistujille” jaettavien maksuttomien päästöoikeuksien alustavan määrän määrittämisessä käytetyn asetetun alkukapasiteetin, oli ”tietoisesti hyväksytty” [32] päätöstä 2011/278 tehtäessä, koska päätöksen 3 artiklan n alakohdassa säädettiin, että tämä viiteajanjakso alkaa kulua siitä hetkestä lähtien, jolloin laitoksen kapasiteetin käyttöaste saavuttaa vähintään 40 prosenttia kapasiteetista, jota varten laitteisto on suunniteltu.

55. Nämä seikat huomioon ottaen katson Saksan liittotasavallan tavoin, että asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen korottaminen 100 prosenttiin tai sitä suurempaan arvoon siinä tapauksessa, että Ingredionin ylläpitämän kaltaisen laitoksen osan kapasiteetin tosiasiallinen käyttöaste saavuttaa tai ylittää sen asetetun alkukapasiteetin, olisi vastoin lainsäätäjän tarkoituksellista valintaa rajoittaa tämän

30 Huomautan tässä yhteydessä, että päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten määrittämisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 19.12.2018 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/331 (EUVL 2019, L 59, s. 8) 17 artiklan nojalla maksuttomien päästöoikeuksien jakaminen ”uusille osallistujille” ajanjaksolla 2021–2030 (toisin sanoen neljännen päästökauppakauden osalta) toteutetaan historiallisen tuotantotason perusteella, joka arvioidaan ensimmäisen kalenterivuoden aikana normaalin toiminnan aloittamisen jälkeen. Asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste ja 90 päivän viiteajanjakso eivät näin ollen ole enää merkityksellisiä vuodesta 2021 alkaen myönnettävien päästöoikeuksien kannalta.

31 Muistutan, että päätöksen 2011/278 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on jokaisen vakiintuneen laitoksen osalta ”kerättävä toiminnanharjoittajilta – – 1 päivänä tammikuuta 2005 alkavan ja 31 päivänä joulukuuta 2008 päättyvän kauden tai tilanteen mukaan 1 päivänä tammikuuta 2009 alkavan ja 31 päivänä joulukuuta 2010 päättyvän kauden jokaiselta vuodelta kaikki olennaiset tiedot – –.”

32 Täsmennettäköön, että komissio teki päätöksen 2011/278 direktiivin 2003/87 10 a artiklan mukaisen täytäntöönpanovaltansa nojalla. Muistutan tässä yhteydessä, että SEUT 291 artiklan 3 kohdan mukaan komission hyväksyessä täytäntöönpanosäädöksiä parlamentti ja neuvosto vahvistavat etukäteen yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä. Lisäksi parlamentti voi vastustaa tällaisia säädöksiä, ja komission on tällöin otettava tämä kanta huomioon, vaikka se ei ole velvollinen hyväksymään sitä.

asetetun alkukapasiteetin määrittämiseksi käytetty viiteajanjakso 90 päivään laitoksen normaalin toiminnan alkamisesta. Tällainen korotus olisi viime kädessä ristiriidassa kyseisen päätöksen 17 artiklan 4 kohdan sanamuodon kanssa, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen päätöksen 3 artiklan n alakohdan kanssa, koska se johtaisi samaan lopputulokseen kuin kyseisen kapasiteetin lisääminen.

56. Saksan liittotasavallan ja komission tavoin totean, että mikä tahansa vakiintuneiden laitosten ja uusien osallistujien erilainen kohtelu vaikuttaa joka tapauksessa objektiivisesti perustellulta,[33] koska maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava vuotuinen määrä ei riipu saajan *todellisista päästöistä* vaan *teoreettisista vertailuarvoista*, jotka komissio laskee tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten päästöjen perusteella direktiivin 2003/87 10 a artiklan 2 kohdan mukaisesti.

57. Näin ollen riippumatta siitä, minkä (nykyisiin laitoksiin tai uusiin osallistujiin sovellettavan) järjestelmän piiriin laitoksen osa kuuluu, maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustava määrä riippuu näistä teoreettisista vertailuarvoista, jotka ovat samat vakiintuneille laitoksille ja uusille osallistujille. Tähän laskelmaan liittyviin muihin seikkoihin liittyvät erot johtuvat siitä, että äskettäin käyttöön otettujen laitosten osalta ei ole olemassa luotettavia ja pysyviä historiallisia tietoja, ja siitä, että on näin ollen välttämätöntä nojautua niiden tuotantotason arviointiin, jotta voidaan määrittää niiden päästöoikeuksien alustava määrä, jotka ne voivat saada maksutta.

58. Tältä osin on myös korostettava, että päätöksen 2011/278 20 ja 21 artiklassa säädetään jo saman laskukaavan soveltamisesta vakiintuneisiin laitoksiin ja 30.6.2011 jälkeen käyttöön otettuihin laitoksiin,[34] jos näiden laitosten kapasiteetti on huomattavasti muuttunut, toisin sanoen jos voidaan todeta niiden ”joko merkittävä kapasiteetin laajentuminen tai merkittävä kapasiteetin supistuminen”.[35]

59. Vaikka lainsäätäjän uusien osallistujien osalta hyväksymä riski siitä, ettei tuotantotaso vastaa kapasiteetin tosiasiallista käyttöastetta, on suurempi kuin sen vakiintuneiden laitosten osalta hyväksymä vastaava riski, kaikki yli 10 prosentin poikkeamat voidaan lopulta ottaa huomioon päätöksen 2011/278 20 artiklan valossa.[36] Tässä tapauksessa lainsäätäjä on lisäksi lisäkapasiteettia määrittäessään nimenomaisesti käyttänyt kuuden kuukauden eikä ainoastaan 90 päivän ajanjaksoa.[37]

60. Näin ollen katson, että vakiintuneisiin laitoksiin ja uusiin osallistujiin sovellettavien järjestelmien vertailusta ei voida päätellä, että asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen olisi oltava, kun polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvan laitoksen osan kapasiteetin tosiasiallinen käyttöaste saavuttaa tai ylittää sen asetetun alkukapasiteetin, 100 prosenttia tai sitä suurempi. Päinvastoin lainsäätäjän nimenomainen tahto rajoittaa viiteajanjakso uusien osallistujien osalta 90 päivään laitoksen normaalin toiminnan alkamisesta puoltaa mielestäni, kuten olen todennut edellä tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohdassa, kyseisen käyttöasteen rajoittamista tätä prosenttiosuutta pienemmäksi.

33 Tältä osin muistutan yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. mm. tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Päätöksen 2011/278 20 ja 21 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos laitoksen kapasiteettia on laajennettu tai supistettu merkittävästi 30.6.2011 jälkeen, jäsenvaltion on toiminnanharjoittajan hakemuksesta määritettävä maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä, siltä osin kuin on kyse tästä laajennuksesta tai supistuksesta. Tässä tapauksessa sovelletaan kyseisen päätöksen 19 artiklassa määriteltyä menetelmää eli uusia osallistujia varten säädettyä laskentamenetelmää.

35 Tämä merkittävien kapasiteetin muutosten käsitteen määritelmä ilmenee päätöksen 2011/278 3 artiklan k alakohdasta.

36 Päätöksen 2011/278 20 artiklassa säädetty mekanismi ei tosin mahdollista laitoksen osalle ensimmäisen hakemuksen perusteella maksutta jaettujen päästöoikeuksien alustavan määrän oikaisemista jälkikäteen. On siis totta, että asiaankuuluvan kapasiteetin mahdollista aliarviointia ensimmäisen jaon yhteydessä ei voida uusien osallistujien tapauksessa korvata myöhemmin. Komissio täsmensi kuitenkin istunnossa, että uudet osallistujat saattoivat kuulua kyseisen 20 artiklan soveltamisalaan jo kyseistä ensimmäistä jakoa seuraavana vuonna sillä edellytyksellä, että niiden kapasiteetti oli merkittävästi laajentunut.

37 Ks. päätöksen 2011/278 3 artiklan l alakohta. Huomautan, että Ingredion nojautuu pääasian olosuhteissa laitoksensa osan tosiasialliseen käyttöasteeseen yli kymmenen kuukautta kestäneellä tarkasteluajanjaksolla 15.8.2013–20.6.2014. Se väittää näin ollen, että tapauksessa, jossa laitoksen osan käyttö on kasvanut 9 prosenttia asetettuun alkukapasiteettiin verrattuna 90 päivän viiteajanjakson päätyttyä ja ennen sen hakemuksen jättämistä, asiaankuuluvaa kapasiteetin käyttöastetta voidaan mukauttaa sellaisten tietojen perusteella, jotka koskevat huomattavasti (vähintään neljä kuukautta) pidempää ajanjaksoa kuin se, jota sovelletaan kapasiteetin laajennuksen ollessa merkittävä (toisin sanoen yli 10 prosenttia).

2. ”Laitoksiin, joiden kapasiteettia on merkittävästi laajennettu”, sovellettava järjestelmä

61. Katson lisäksi, että olisi päätöksen 2011/278 20 artiklassa säädetyn mekanismin vastaista, jos asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste voisi ”uusiin osallistujiin” sovellettavaan järjestelmään kuuluvien laitosten osien, jotka kuuluvat polttoaineen vertailuarvon piiriin, osalta saavuttaa tai ylittää 100 prosentin arvon, jos kapasiteetin laajennus on pienempi kuin kyseisessä säännöksessä vahvistettu 10 prosentin raja-arvo.

62. Muistutan tässä yhteydessä, että päätöksen 2011/278 20 artiklan mukaan maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä, siltä osin kuin on kyse laitoksen kapasiteetin huomattavasta laajennuksesta, riippuu, kuten Saksan liittotasavalta on korostanut, päätöksen 2011/278 3 artiklan i alakohdassa säädetyistä kahdesta edellytyksestä.

63. Laitoksessa on yhtäältä tapahduttava yksi tai useampi määritettävissä oleva, sen tekniseen laitteistoon ja toimintaan liittyvä fyysinen muutos, joka on muu kuin pelkkä olemassa olevan tuotantolinjan korvaaminen. Toisaalta laitoksen osan on voitava toimia kapasiteetilla, joka on vähintään 10 prosenttia suurempi kuin sen asetettu alkukapasiteetti ennen muutosta, tai sillä on oltava merkittävästi korkeampi tuotantotaso, minkä seurauksena laitoksen osalle jaetaan lisää päästöoikeuksia 50 000 päästöoikeutta vuodessa.

64. Lisäksi päätöksen 2011/278 20 artiklan 2 kohdan mukaan ”jäsenvaltion on vaadittava toiminnanharjoittajaa toimittamaan hakemuksensa mukana päästöoikeuksien jakamista koskevan päätöksenteon tueksi näyttöä siitä, että merkittävän kapasiteetin laajennuksen kriteerit on täytetty”.

65. Näin ollen katson, että jos asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste voisi Ingredionin väittämän mukaisesti olla suurempi kuin 100 prosenttia, jotta se vastaisi – kuten sen laitoksen osan tapauksessa – yhdeksällä prosentilla kasvanutta tosiasiallista käyttöastetta suhteessa asetettuun alkukapasiteettiin,[38] tällainen mahdollisuus olisi vastoin lainsäätäjän nimenomaista tahtoa sallia jaettujen päästöoikeuksien määrän tarkistaminen vain tapauksissa, joissa laajennus on merkittävä eli vähintään 10 prosenttia suhteessa asetettuun alkukapasiteettiin.

66. Tämä lainsäätäjän tarkoitus on mielestäni selvästi kirjattu päätöksen 2011/278 johdanto-osan 35 perustelukappaleeseen, jossa todetaan, että ”merkittäviin kapasiteetin laajennuksiin tehtävien investointien, jotka tarjoavat uusille osallistujille mahdollisuuden käyttää – – reserviä, pitäisi olla selkeitä ja tietyn suuruisia, jotta vältetään uusille osallistujille perustetun päästöoikeusreservin hupeneminen varhaisessa vaiheessa, kilpailun vääristyminen ja turhan hallinnollisen taakan syntyminen ja jotta taataan laitosten yhdenvertainen kohtelu jäsenvaltioissa”.[39]

67. Lisään vielä, että komissio vahvisti unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että asiaankuuluvaa kapasiteetin käyttöastetta ei saa käyttää laitoksen kapasiteetin mahdollisten laajennusten huomioon ottamiseen, koska ne kuuluivat jo erityisjärjestelyn ja päätöksen 2011/278 20 artiklassa säädettyjen rajoitusten piiriin.

68. Edellä esitetyn perusteella yhdyn tähän kantaan.

38 Ingredionin mukaan asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste olisi tässä tapauksessa vahvistettava vastaavasti 109 prosentiksi.

39 Muistutan tässä yhteydessä, että päätöksen 2011/278 19 artiklan 4 kohdan mukaan uusien osallistujien reservistä tulevat päästöoikeudet jaetaan periaatteella ”ensimmäisenä saapunut käsitellään ensimmäisenä”.

3. Välipäätelmä

69. Edellä esitettyjen näkemysten perusteella, jotka koskevat ”vakiintuneisiin laitoksiin” ja ”laitoksiin, joiden kapasiteettia on merkittävästi laajennettu”, sovellettavia järjestelmiä, katson, että asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste on päätöksen 2011/278 yleisen rakenteen mukaisesti rajattava alle 100 prosenttiin. [40]

70. Esitän seuraavassa osassa, miksi päätöksessä 2011/278 ja direktiivissä 2003/87 säädetyn maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustaviin määriin perustuvan järjestelmän tavoitteet näyttävät tukevan asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen rajoittamista alle 100 prosenttiin.

D Tulkinta maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustaviin määriin perustuvan järjestelmän yleisen tarkoituksen ja tavoitteiden valossa

71. Muistutan, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on. [41]

72. Direktiivin 2003/87 10 a artiklalla ja päätöksellä 2011/278 perustetun maksutta tapahtuvaa päästöoikeuksien jakoa koskevan järjestelmän yleisen tarkoituksen ja tavoitteiden osalta huomautan, että tämä järjestelmä poikkeaa päästöoikeuksien huutokauppaamista koskevasta periaatteesta, jota lainsäätäjä on pitänyt yleensä ”[yksinkertaisimpana ja] –– taloudellisesti tehokkaimpana järjestelmänä”, [42] kun otetaan huomioon direktiivin 2003/87 1 artiklassa mainittu päämäärä, joka on ”kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti”. [43]

73. Tässä yhteydessä maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää vähennetään kyseisen direktiivin 10 a artiklan 11 kohdan mukaan vuosien 2013 ja 2020 välisen ajanjakson aikana vaiheittain siten, että näiden maksuttomien päästöoikeuksien jakaminen pystytään lopettamaan kokonaan vuoteen 2027 mennessä. [44] On siis siirryttävä asteittain siihen, että päästöoikeuksien maksuton jakaminen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi perustuu yksinomaan huutokauppaperiaatteeseen.

74. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi päätöksen 2011/278 johdanto-osan 36 perustelukappaleessa korostetaan uusien osallistujien reservissä olevien päästöoikeuksien rajallista määrää. [45] Lisäksi direktiivin 2003/87 10 a artiklan 7 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa virkkeessä säädetään, että jäsenvaltioiden on huutokaupattava uusille osallistujille varatut jakamatta jääneet päästöoikeudet.

40 Ks. vastaavasti ”Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)” (Ohjeasiakirja nro 2, joka koskee päästöoikeuksien yhdenmukaistettua jakomenetelmää Euroopan unionissa vuoden 2012 jälkeen (jakomenetelmiä koskeva opas), s. 32) ja ”Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications” (uusia osallistujia ja laitosten sulkemista koskevia hakemuksia koskevat usein esitetyt kysymykset, s. 8), joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vetoaa ja joiden mukaan 100 prosentin tai sitä suurempaa asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöastetta ei pidä hyväksyä. Tältä osin muistutan, että vaikka nämä asiakirjat eivät olekaan oikeudellisesti sitovia, ne ovat kuitenkin lisäindisioita, joilla voidaan selventää direktiivin 2003/87 ja päätöksen 2011/278 yleistä rakennetta (ks. mm. tuomio 18.1.2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 14.5.2020, Spenner, C-189/19, EU:C:2020:381, 49 kohta).

41 Ks. tuomio 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Ks. direktiivin [2003/87] muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/29/EY johdanto-osan 15 perustelukappale. Viittaan myös ratkaisuehdotukseeni ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, 69 kohta).

43 Ks. tuomio 12.4.2018, PPC Power (C-302/17, EU:C:2018:245, 18 kohta) ja tuomio 17.5.2018, Evonik Degussa (C-229/17, EU:C:2018:323, 41 kohta).

44 Ks. tuomio 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Huomautan tässä yhteydessä, että direktiivin 2003/87 10 a artiklan 7 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan uusille osallistujille varataan ainoastaan viisi prosenttia vuosien 2013 ja 2020 väliselle kaudelle määritellystä päästöoikeuksien määrästä, ja kyse on enimmäisprosenttiosuudesta.

75. Tältä osin komissio on myös täsmentänyt, että vaikka se ei ollut päätöstä 2011/278 tehdessään päättänyt kompensoida laitoksen osan kapasiteetin kasvanutta käyttöä suhteessa sen asetettuun alkukapasiteettiin siten, että se olisi mukauttanut asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen yli 100 prosenttiin, se teki näin nimenomaan kannustaakseen käyttämään tällaisessa tilanteessa tekniikoita, joilla kasvihuonekaasupäästöjä voidaan vähentää tehokkaasti, tai tarvittaessa hankkimaan vastaavan määrän päästöoikeuksia päästökauppajärjestelmän mukaisesti.

76. Näiden seikkojen perusteella ei mielestäni ole epäilystäkään siitä, että maksutta tapahtuvaa päästöoikeuksien jakoa koskevan järjestelmän yleinen tarkoitus ja tavoitteet, kuten päätöksen 2011/278 18 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa esitetyt tiedot ja päätöksen yleinen systematiikka, edellyttävät, että asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste on tiukasti rajattu alle 100 prosenttiin. [46]

E Toissijaisesti tarkasteltava jäsenvaltioiden harkintavalta

77. Edellä esittämistäni syistä katson, että kysymys siitä, onko asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste rajoitettu ”uusiin osallistujiin” sovellettavaan järjestelmään kuuluvien polttoaineen vertailuarvon piiriin kuuluvien laitoksen osien osalta alle 100 prosenttiin, on ratkaistava päätöksen 2011/278 asiayhteyteen perustuvan ja teleologisen tulkinnan avulla, joka perustuu kyseisen päätöksen yleiseen rakenteeseen sekä maksutta tapahtuvaa päästöoikeuksien alustavaa jakoa koskevan järjestelmän yleiseen tarkoitukseen ja tavoitteisiin. Tämä kysymys ei siis kuulu – kuten Saksan liittotasavalta ja Saksan hallitus väittävät – jäsenvaltioiden päätöksen 2011/278 18 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisen harkintavallan piiriin.

78. Kattavuuden vuoksi muistutan tässä yhteydessä, että lainsäätäjä on päästöoikeuksien maksutta tapahtuvan jakamisen osalta korostanut direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdassa täyden yhdenmukaistamisen vaatimusta säätämällä, että ”komissio hyväksyy – – päästöoikeuksien jakamista koskevia yhteisön laajuisia ja täysin yhdenmukaistettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä”.

79. Kuten olen aiemmin todennut ratkaisuehdotuksessani INEOS Köln, [47] komissio on tällä perusteella antanut päätöksen 2011/278, eikä mielestäni ole epäilystäkään siitä, että kyseisellä päätöksellä, luettuna yhdessä direktiivin 2003/87 10 a artiklan kanssa, yhdenmukaistetaan kattavasti aineelliset näkökohdat päästöoikeuksien maksuttomasta jaosta. [48]

80. Erityisesti kyseisen päätöksen 19 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että komissio voi hylätä uudelle osallistujalle maksutta jaettavien päästöoikeuksien alustavan vuotuisen kokonaismäärän.

81. Näin ollen minusta vaikuttaa siltä, että vaikka unionin tuomioistuin päättäisikin Saksan liittotasavallan ja Saksan hallituksen tavoin – suosittelemani lähestymistavan vastaisesti – katsoa, että jäsenvaltioilla on edelleen vapaus vahvistaa kyseisen päätöksen 18 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa asetetuissa rajoissa asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöaste yli 100 prosentiksi, viimeksi mainittuja ei voida moittia yhtymisestä komission kantaan siinäkään tapauksessa, että kyseinen kanta perustuu saman päätöksen soveltamiseen yksittäisten laitosten yhteydessä (kuten pääasian olosuhteissa [49]), jos ne voivat otaksua tämän kannan koskevan myös muita laitoksia.

46 Muistutan tässä yhteydessä, että totesin ratkaisuehdotuksessani ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, 69 kohta), että jokainen päästöoikeuksien jakamista maksutta koskeva rajoitus edistää lainsäätäjän haluaman kaikkien päästöoikeuksien huutokauppaamista koskevan järjestelmän asteittaista toteutumista.

47 C-572/16, EU:C:2017:896, 70 kohta.

48 Ks. tuomio 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen v. komissio (C-540/14 P, EU:C:2016:469, 52–55 kohta).

49 Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen 19 kohdassa, DEHSt päätti pääasian olosuhteissa käyttää 99,9 prosentin asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöastetta, koska komissio oli hylännyt 24.3.2015 antamallaan päätöksellä 100 prosentin tai sitä suuremman asiaankuuluvan kapasiteetin käyttöasteen kolmen muun saksalaisen laitoksen osalta.

V Ratkaisuehdotus

82. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Berlinin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen 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 18 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 2 kohdan toisen alakohdan, luettuna yhdessä 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 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY, 3 artiklan h alakohdan ja 10 a artiklan kanssa, on tulkittava siten, että uusien osallistujien osalta polttoaineeseen liittyvällä tuotantotasolla asiaankuuluva kapasiteetin käyttöaste on rajoitettu arvoon, joka on alle 100 prosenttia.