Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
3 päivänä maaliskuuta 2016[1]

Asia C-158/15

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV
vastaan
Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat))

Ympäristöoikeus — Direktiivi 2003/87/EY — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä — Laitoksen käsite — Asetus (EU) N:o 601/2012 — Kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailu — Laitoksesta pois vietävä polttoaine

I Johdanto

1. Direktiiviin 2003/87/EY[2] perustuva päästöoikeuksien kaupan järjestelmä on yksi tärkeimmistä unionin käytettävissä olevista keinoista ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Tässä järjestelmässä hiilivoimalaitosten on ostettava päästöoikeuksia hiilidioksidin vapauttamiseksi sähköntuotannon yhteydessä. Ennakkoratkaisupyyntö koskee kysymystä siitä, koskeeko tämä myös sellaisen hiilidioksidin vapauttamista, jota syntyy voimalaitoksen omassa varastossa tapahtuvassa kivihiilen lämmönkehityksessä.

2. Näiden päästöjen mukaan lukeminen edellyttäisi, että varastoa pidetään direktiivissä 2003/87 tarkoitetun voimalaitoksen osana. Tässä yhteydessä käytettyä laitoksen käsitettä ei käytetä ainoastaan kyseisessä direktiivissä, vaan sitä käytetään sanamuodoltaan hyvinkin samanlaisena soveltamisalaltaan paljon yleisemmässä teollisuuden päästöistä annetussa direktiivissä,[3] jossa sillä on keskeinen merkitys. Unionin tuomioistuin lausuu käsiteltävässä asiassa ensimmäistä kertaa tästä käsitteestä. Vaikka direktiivin määritelmän tulkintaa ei välttämättä voidakaan käyttää toisessa direktiivissä, käsiteltävällä asialla on kuitenkin merkitystä ennakkotapauksena.

3. Vaikka varasto luettaisiin voimalaitokseen kuuluvaksi, olisi kyseessä olevien päästöjen mukaan lukeminen kuitenkin pois suljettua, jos lämmönkehityksessä hävinnyttä hiiltä pidettäisiin asetuksen (EU) N:o 601/2012[4] 27 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna laitoksesta pois vietynä polttoaineena.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 275, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna – – direktiivin 2003/87 – – muuttamisesta, jotta voidaan ottaa huomioon yksittäisen maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen soveltamisesta kansainvälisen ilmailun päästöihin tehtävän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpano vuoteen 2020 mennessä, annetulla asetuksella (EU) N:o 421/2014 (EUVL L 129, s. 1).

3 — Teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU (EUVL L 334, s. 17).

4 — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista 21.6.2012 annettu Euroopan komission asetus (EUVL L 181, s. 30).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Direktiivi 2003/87*

4. Direktiivin 2003/87 soveltamisala määritellään sen 2 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

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

5. Direktiivin 2003/87 3 artiklassa olevista määritelmistä on mainittava kolme seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

b) ’päästöillä’ jonkin laitoksen lähteistä ilmaan päästettyjä kasvihuonekaasuja – –;

– –

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

– –

t) ’poltolla’ polttoaineiden hapetusta riippumatta tavasta, jolla tällä prosessilla tuotettua lämpöä, sähköä tai mekaanista energiaa käytetään, ja muuta tähän välittömästi liittyvää toimintaa, mukaan luettuna savukaasun puhdistus;

– –”

6. Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien palauttamisvelvollisuudesta säädetään direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohdassa seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kunkin laitoksen toiminnanharjoittaja palauttaa joka vuosi 30 päivään huhtikuuta mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 15 artiklan mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia, jotka ovat muita kuin II luvun mukaisesti myönnettyjä päästöoikeuksia, ja että nämä päästöoikeudet mitätöidään sen jälkeen.”

7. Polttoaineiden poltto laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 MW, on yksi direktiivin 2003/87 liitteeseen I kuuluvista toiminnoista. Tämän liitteen johdannossa täsmennetään, mitä toimintoja polttamisessa on otettava huomioon:

”3. Laskettaessa laitoksen nimellistä kokonaislämpötehoa, jotta voidaan päättää sen sisällyttämisestä yhteisön järjestelmään, lasketaan yhteen nimelliset lämpötehot kaikista siihen kuuluvista teknisistä yksiköistä, joissa laitoksessa poltetaan polttoaineita. Näitä yksiköitä voivat olla muun muassa kaikentyyppiset kattilat, polttimet, turbiinit, lämmittimet, polttouunit, polttolaitokset, kalsinointiuunit, prosessiuunit, uunit, kuivaamot, moottorit, polttokennot, kemialliseen kiertoon perustuvat polttoyksiköt, soihdut ja termiset tai katalyyttiset jälkipolttoyksiköt. Nimellistä kokonaislämpötehoa laskettaessa ei oteta huomioon yksiköitä, joiden nimellinen lämpöteho on pienempi kuin 3 MW, eikä yksiköitä, joissa käytetään yksinomaan biomassaa. – –

– –

5. Jos minkä tahansa tässä liitteessä olevan toiminnon kapasiteettina ilmaistun kynnysarvon todetaan ylittyvän jossakin laitoksessa, kasvihuonekaasujen päästölupaan sisällytetään kaikki yksiköt, joissa poltetaan polttoaineita, paitsi ne yksiköt, joissa poltetaan ongelmajätteitä ja yhdyskuntajätteitä.”

B *Asetus N:o 601/2012*

8. Asetuksen N:o 601/2012 1 artiklan mukaan siinä vahvistetaan säännöt direktiivin 2003/87 mukaiselle kasvihuonekaasupäästöjen ja toimintatietojen tarkkailulle ja raportoinnille unionin päästökauppajärjestelmän 1.1.2013 alkavana päästökauppakautena ja sitä seuraavina päästökauppakausina.

9. Asetuksen N:o 601/2012 5 artiklan mukaan tarkkailun on oltava kattavaa:

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

Toiminnanharjoittajien ja ilma-aluksen käyttäjien on toteutettava tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä estääkseen raportointikauteen liittyvät tietoaukot.”

10. Asetuksen N:o 601/2012 20 artiklan 1 kohdassa täsmennetään toiminnanharjoittajan suorittaman tarkkailun laajuus:

”Toiminnanharjoittajan on rajattava kunkin laitoksen tarkkailun laajuus.

Toiminnanharjoittajan on sisällytettävä tarkkailuun kaikki kasvihuonekaasujen päästöt, jotka ovat peräisin direktiivin 2003/87/EY liitteessä I lueteltuihin toimintoihin kuuluvista päästölähteistä ja lähdevirroista sekä jäsenvaltioiden direktiivin 2003/87/EY 24 artiklan mukaisesti järjestelmään sisällyttämistä toiminnoista ja kasvihuonekaasuista.

Toiminnanharjoittajan on otettava huomioon myös päästöt, jotka johtuvat säännöllisistä toiminnoista ja raportointikauden aikana esiintyvistä poikkeuksellisista tapahtumista, kuten laitoksen käynnistämisestä ja pysäyttämisestä ja häiriötilanteista, lukuun ottamatta kuljetustarkoituksiin käytettävien liikkuvien työkoneiden päästöjä.”

11. Asetuksen N:o 601/2012 21 artiklan 1 kohta koskee tarkkailumenetelmien valintaa:

”Laitoksen päästöjen tarkkailua varten toiminnanharjoittajan on päätettävä, soveltaako se laskentaan perustuvia menetelmiä vai mittaukseen perustuvia menetelmiä, jollei tämän asetuksen erityisistä säännöksistä muuta johdu.

Laskentaan perustuvassa menetelmässä on määritettävä lähdevirroista peräisin olevat päästöt pohjautuen mittausjärjestelmien avulla saataviin toimintotietoihin ja muihin muuttujiin, jotka pohjautuvat laboratorioanalyyseihin tai oletusarvoihin. Laskentaan perustuva menetelmä voidaan toteuttaa joko 24 artiklassa esitetyn vakiolaskentamenetelmän tai 25 artiklassa esitetyn massatasemenetelmän avulla.

– –”

12. Asetuksen N:o 601/2012 27 artiklassa säädetään siitä, miten laitoksen kuluttamat määrät lasketaan:

”1. Toiminnanharjoittajan on määritettävä lähdevirran toimintotiedot jollakin seuraavista tavoista:

a) päästöt aiheuttavan prosessin jatkuvan mittaamisen perusteella tai

b) erikseen toimitettujen määrien yhteenlaskettujen mittaustulosten perusteella ottaen huomioon olennaiset varastomuutokset.

2. Edellä 1 kohdan b alakohdan soveltamiseksi raportointikauden aikana prosessoidun polttoaineen tai materiaalin määrä on laskettava vähentämällä raportointikauden aikana ostetun polttoaineen tai materiaalin määrästä laitoksesta pois viedyn polttoaineen tai materiaalin määrä, lisäämällä siihen raportointikauden alussa varastossa olleen polttoaineen tai materiaalin määrä ja vähentämällä siitä raportointikauden lopussa varastossa olleen polttoaineen tai materiaalin määrä.

_ _”

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

13. Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (jäljempänä EPZ) on Borsselen lähellä Vlissingen-Oostin satama- ja teollisuusalueella Zeelandin maakunnassa Alankomaissa sijaitsevan hiilivoimalaitoksen toiminnanharjoittaja. Voimalaitoksen teho on nykyisin 406 MW, ja se käyttää keskimäärin 2 500 tonnia kivihiiltä päivässä. Hiilet tuodaan laivalla yhteen alueella sijaitsevista satamista. Hiilet luovuttaa ahtausliike nimeltä OVET, jonka kotipaikka sijaitsee sataman lähellä. OVET siirtää laivalla kuljetetut ja EPZ:lle osoitetut hiilet kahteen siirrettävään suppiloon ja vie ne tämän jälkeen EPZ:n varastointipaikalle, josta käytetään tavallisesti nimitystä hiilivarasto.

14. Hiilivaraston keskus sijaitsee noin 800 metrin etäisyydellä hiilivoimalan reunasta. Yleinen tie erottaa kiinteistön, jolla hiilivoimala sijaitsee, varastointipaikasta. Hiili kauhotaan raappauskoneella varastointipaikalta kuljetushihnalle. Kuljetushihna kulkee yleisen tien ylitse hiilivoimalaan. Siellä hiili jauhetaan ja syötetään tämän jälkeen polttolaitokseen.

15. EPZ voi varastoida hiilivarastoonsa noin kaksi laivalastillista hiiltä. Hiiltä pidetään varastossa puolesta vuodesta vuoteen ennen sen polttamista voimalassa.

16. EPZ kuuluu päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan, ja sen on siten palautettava kasvihuonekaasupäästöjen päästöoikeudet. Tarvittavien päästöoikeuksien määrä määritetään luovutetun hiilimäärän perusteella. EPZ vaatii kuitenkin saada alentaa tätä määrää kiinteällä prosenttimäärällä.

17. Asiassa on riidanalaista ainoastaan se, oikeuttaako hiilen lämmönkehitys alennukseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että osa hiilestä menee hukkaan hiilivarastossa varastoinnin aikana lämmönkehityksen seurauksena tapahtuvan palamisen johdosta. Varastoitujen hiilten välissä olevien tilojen ilmassa kulkeva happi reagoi hiilen kanssa ja kehittää lämpöä, minkä johdosta osa hiilestä menee hukkaan. Tästä prosessista syntyy hiilidioksidipäästöjä, mutta se ei lisää voimalan sähköntuotantoa.

18. Alankomaiden ylin hallintotuomioistuin pyytää ennakkoratkaisupyynnössään unionin tuomioistuinta vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1) Kuuluuko esillä olevan kaltainen tilanne, jossa hiilet varastoidaan hiilivarastoon, jossa syntyy lämmönkehityksestä aiheutuvia hiilidioksidipäästöjä, jossa hiilivaraston keskus sijaitsee noin 800 metrin etäisyydellä hiilivoimalan reunasta, jossa yleinen tie erottaa kyseiset kiinteistöt toisistaan ja jossa hiilet toimitetaan varastointipaikasta tien ylitse kulkevan kuljetushihnan kautta voimalaan, direktiivin 2003/87 3 artiklan e alakohdassa tarkoitetun laitoksen käsitteen soveltamisalaan?

2) Tarkoitetaanko asetuksen N:o 601/2012 27 artiklan 2 kohtaan sisältyvällä ilmaisulla ”laitoksesta pois viety polttoaine” käsiteltävässä asiassa esillä olevan kaltaista tilannetta, jossa hiilet menevät hukkaan hiilivarastossa varastoinnin aikana lämmönkehityksen seurauksena tapahtuvan palamisen johdosta?

19. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet EPZ, Alankomaiden kuningaskunta ja komissio. Koska unionin tuomioistuin katsoo saaneensa riittävät tiedot näiden kirjelmien perusteella, se päätti työjärjestyksen 76 artiklan 2 kohdan nojalla jättää suullisen käsittelyn pitämättä.

IV Arviointi

20. Direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohdan mukaan kunkin laitoksen toiminnanharjoittaja palauttaa joka vuosi 30.4. mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 15 artiklan mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia. Pääasiassa ei kuitenkaan ole kyse päästöoikeuksien palauttamisesta vaan vasta 15 artiklan mukaisesta todentamisesta, jonka lopputulos on toki ratkaiseva tarvittavien päästöoikeuksien määrän kannalta.

21. Ylin hallintotuomioistuin haluaa tällä ennakkoratkaisupyynnöllä selvittää, onko hiilivoimalan varastoon varastoidun hiilen lämmönkehityksen johdosta syntyneet hiilidioksidipäästöt katettava päästöoikeuksilla. Molemmat kysymykset koskevat sitä, onko varasto luokiteltava direktiivin 2003/87 järjestelmässä voimalaitokseksi (jäljempänä A kohta), ja mahdollisesti sitä, voidaanko lämmönkehityksessä hukkaan mennyt polttoaine jättää huomioimatta, koska se on ”viety laitoksesta pois” (jäljempänä B kohta).

A *Laitoksen käsite*

22. Direktiivin 2003/87 3 artiklan e alakohdan mukaan laitoksella tarkoitetaan kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää toimintaa, joka on teknisesti yhteydessä laitoksella suoritettuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen.

23. Polttoaineiden poltto laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 MW, sisältyy direktiivin 2003/87 liitteeseen I. EPZ:n voimalaitos, jonka teho on 406 MW, kuuluu siten direktiivin järjestelmään.

24. EPZ korostaa tosin, ettei hiilen varastointi ole direktiivin 2003/87 liitteen I mukaista toimintaa. Hiilivarasto voisi kuitenkin olla osa voimalaitosta.

1. Laitoksen määritelmä

25. Direktiivin 2003/87 3 artiklan e alakohdassa olevalla laitoksen määritelmällä on neljä ominaispiirrettä. Siinä on nimittäin kyse ensinnäkin kiinteästä teknisestä kokonaisuudesta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I mainittua toimintaa, sekä toiseksi mistä tahansa niihin suoranaisesti liittyvästä toiminnasta, joka on kolmanneksi teknisesti yhteydessä laitoksella suoritettuun toimintaan ja joka neljänneksi mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen.

26. Eri kieliversioiden välillä on tosin eroja sen osalta, suoritetaanko muuta päätoimintaan suoranaisesti liittyvää toimintaa teknisen kokonaisuuden sisällä vai sen ulkopuolella.[5] Nämä erot ovat kuitenkin vähäisempiä kuin miltä ne vaikuttavat.

27. Käsitettä ”tekninen kokonaisuus” ei nimittäin ole määritelty, ja sitä voidaan siten tulkita joustavasti. Määritelmän muiden ominaispiirteiden eli sen, että muun toiminnan on liityttävä suoraan liitteen mukaiseen toimintaan ja että molempien toimintojen välillä on oltava tekninen yhteys, sekä ympäristövaikutusten on täten oltava ratkaisevia.

28. Näitä laitoksen määritelmän tekijöitä ei saa tulkita rajoittavasti, sillä muutoin vaarana on, että kyseisen laitoksen tietyt kasvihuonekaasupäästöt rajataan sen ulkopuolelle ja jätetään pois direktiivin 2003/87 järjestelmästä.

29. Vaikka hiilen varastointia voimalaitoksen sijaintipaikalle sen myöhempää voimalaitoksessa tapahtuvaa polttoa varten ei ole mainittu direktiivin 2003/87 liitteessä I, jo laitoksen määritelmästä ilmenee, että myös muiden toimintojen on katsottava olevan osa laitosta, kunhan ne liittyvät suoranaisesti päätoimintaan, tässä polttotoimintaan. Riidanalaisen hiilen varastoinnin osalta on kyse tällaisesta suoranaisesta liittymisestä, sillä varastoitu polttoaine on voimalaitoksen polttouunin toiminnalle välttämätöntä.

30. Tämä suoranainen liittyminen konkretisoidaan teknisen yhteyden ominaispiirteessä. Tällaisen yhteyden oletetaan olevan olemassa, kun jokin toiminta on yhdistetty direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvaan päätoimintaan yhteisellä teknisellä menetelmällä. Käsiteltävässä asiassa tämä toteutuu jo voimalaan kulkevan kuljetushihnan perusteella. Se on sitä vastoin toissijaista, että molempia laitoksen osia erottavat toisistaan tie ja tietty etäisyys.

31. Lämmönkehityksen johdosta syntyneet hiilidioksidipäästöt osoittavat lopuksi sen, että varastoinnilla voi olla vaikutuksia päästöihin ja ympäristön pilaantumiseen. Kivihiilen avovarastoinnin muita ympäristövaikutuksia mahdollisesti hienopölyn muodossa ei voida sulkea pois.

32. Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltainen hiilivarasto on täten katsottava osaksi voimalaitosta.

2. Erityiset laitoksen käsitteet

33. Edellä mainittu toteamus vahvistetaan jätteenpolton alalla yksityiskohtaisemmin määritetyssä laitoksen määritelmässä teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 42 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta annetun nk. Seveso III -direktiivin[6] 3 artiklan 8 alakohdan mukaisesti.

5 — Vrt. komissio: Guidance on Interpretation of ”Installation” and ”Operator” for the Purposes of the IPPC Directive, 1. toisinto, huhtikuu 2007, s. 1.

6 — 4.7.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU (EUVL L 197, s. 1).

34. Jätteenpolttolaitosten osalta jätteiden eli polttoaineiden varastointi määritetään selvästi osaksi kutakin laitosta. Myös Seveso III -direktiivin mukaan laitoksiin katsotaan kuuluvan varastot, jotka ovat tarpeen laitoksen toiminnalle.

35. Nämä molemmat määritelmät koskevat tosin ensisijaisesti erityisiä päämääriä, joita kullakin säädöksellä tavoitellaan, mutta niiden tarkoituksena on kuitenkin direktiivin 2003/87 määritelmien tavoin pyrkiä ottamaan kattavasti huomioon kussakin säädöksessä tarkoitetut ympäristövaikutukset. Näistä molemmista erityisistä määritelmistä käy täten ilmi, että laitokset kattavat tavallisesti myös niille tarpeellisen varastoinnin.

36. Erityisen mielenkiintoinen tässä on jätteenpolton alalla käytetty määritelmä, koska se kohdistuu polttolaitoksiin ja koska voimalaitos on myös polttolaitos. Tämä määritelmä osoittaa, että polttolaitoksilla on tavallisesti käytettävissään polttoainevarasto.

3. Direktiivin 2003/87 tavoitteet

37. EPZ katsoo kuitenkin, että direktiivin 2003/87 tavoitteiden perusteella laitoksen käsitettä on tulkittava suppeasti. EPZ korostaa tässä yhteydessä erityisesti, ettei hiilivaraston haltija voi hillitä eikä ehkäistä lämmönkehityksestä johtuvia päästöjä.

38. Tämä näkemys perustuu ajatukseen siitä, että päästöoikeuksien kaupan markkinamekanismin tarkoituksena on kannustaa laitosten toiminnanharjoittajia vähentämään niin paljon kuin mahdollista toiminnassaan syntyviä hiilidioksidipäästöjä.

39. Vaikka olisikin niin, ettei hiilivaraston haltija voi tosiasiassa estää lämmönkehitystä, EPZ ei ota kuitenkaan huomioon sitä, että markkinamekanismiin kuuluu myös se, että joissakin tapauksissa tietyistä toiminnoista luovutaan kokonaan, jos ne eivät ole enää päästöistä, joilta ei voida välttyä, aiheutuvien kustannusten johdosta kilpailukykyisiä.

40. Direktiivin 2003/87 tavoitteet vahvistavat täten myös sen, että hiilivarasto luetaan mukaan voimalaitokseen.

4. Asetus N:o 601/2012

41. Vaikka asetuksessa N:o 601/2012 ei ensi arviolta vastata yksiselitteisesti kysymykseen varastossa syntyneiden päästöjen mukaan lukemisesta, siinä ei kuitenkaan viime kädessä aseteta sitä kyseenalaiseksi.

42. Asetuksen 20 artiklan mukaan varaston huomioimatta jättäminen vaikuttaa mahdolliselta. Toiminnanharjoittaja määrittää sen nojalla kunkin laitoksen tarkkailun laajuuden. Tätä säännöstä ei voida kuitenkaan ymmärtää niin, että hiilivoimalaitoksen toiminnanharjoittaja voisi rajata voimalaitokseen kuuluvan varaston sen ulkopuolelle ja siten jättää sen huomioimatta.

43. Valtuudet rajojen määrittämiseksi eivät nimittäin koske laitosta sellaisenaan vaan sen tarkkailua. Tarkkailun rajaaminen siten, että laitoksen tietyt päästöt jätettäisiin huomioimatta, olisi kuitenkin vastoin tarkkailun tarkoitusta. Tarkkailun on nimittäin asetuksen 5 artiklan mukaan oltava kattavaa ja katettava kaikki direktiivin 2003/87 liitteessä I tarkoitettuihin toimintoihin liittyvistä päästölähteistä ja päästövirroista peräisin olevat prosesseista ja poltosta aiheutuvat päästöt. Hiilen lämmönkehitys varastossa on kuitenkin myös voimalaitoksen toimintaan liittyvä päästölähde, ja sen on siten kuuluttava tarkkailun alaan.

5. Varastoinnin järjestämisen muut muodot

44. EPZ pyytää tässä yhteydessä ymmärrettävästi selvennystä siihen, olisiko varasto mahdollista jättää sisällyttämättä voimalaitokseen, jos se olisi järjestetty toisella tavalla. Ennakkoratkaisupyyntöön vastaamisen kannalta tämä selvennys ei olisi kuitenkaan välttämätön, mutta EPZ:n ja toimivaltaisten Alankomaiden viranomaisten välisen, varaston huomioon ottamiseen liittyvän oikeusriidan lopullinen selvittäminen voisi sitä edellyttää. Unionin tuomioistuimen on siksi lausuttava siitä.

45. *Teknisen* yhteyden ominaispiirre osoittaa sen, ettei ratkaisevaa voi olla toiminnan taloudellinen rakenne eli esimerkiksi se, suorittaako toiminnan muu toiminnanharjoittaja (outsourcing). Ratkaisevaa on pikemminkin toiminnan yhdistäminen direktiivin 2003/87 soveltamisalaan kuuluvaan päätoimintaan teknisellä menetelmällä.

46. Lainsäätäjä on näin ollen ottanut huomioon teollisuuden päästöistä annetun direktiivin – jossa käytetään lähes samaa laitoksen käsitettä – johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa sekä 4 artiklan 3 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa sen mahdollisuuden, että eri toiminnanharjoittajat vastaavat laitoksen eri osien toiminnasta.

47. Tämä vahvistetaan myös erityisissä laitoksen määritelmissä jätteenpolton alalla ja vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnassa. Ne osoittavat, ettei laitoksia voida arvioida eristyksissä, vaan ne käsittävät tavallisesti teknisen menetelmän, jota on arvioitava kokonaisuutena.

48. Tämän johdosta laitoksen osien yhdistämiseen käytettävien teknisten välineiden valinnalla on vain vähän merkitystä, kunhan nämä osat on liitetty laitokseen teknisellä menetelmällä. Käytetty kuljetushihna on siten vain esimerkki teknisestä yhdistämisestä. Myös muut vähemmän kiinteät yhteydet, kuten kuorma-autot, olisivat ajateltavissa.

49. Polttoainevaraston ja palamispaikan välisellä etäisyydellä voi olla tällaisen teknisen menetelmän arvioinnissa ainoastaan viitteellinen merkitys. Mitä kauempana ne ovat toisistaan, sitä pienempi on todennäköisyys, että kyse on suoranaisesti liittyvästä teknisestä menetelmästä. Välivarasto, jota käytetään yksinomaan tietyn voimalaitoksen tarpeisiin, olisi kuitenkin myös kauempana sijaitessaan katsottava edelleen voimalaitoksen osaksi.

50. Tämän pitäisi koskea myös toimituksia samasta varastosta muille käyttäjille. Se olisi viite siitä, ettei varasto ole osa voimalaitosta. Niin kauan kuin varaston päätarkoitus vastaa voimalaitoksen tarpeita, on kuitenkin aihetta pitää laitosta edelleen yhtenä kokonaisuutena. Tätä tukee myös jäljempänä tarkasteltava asetuksen N:o 601/2012 27 artiklan 2 kohta. Tämän säännöksen lähtökohtana on selvästikin se, että laitoksesta voidaan toimittaa polttoainetta muille käyttäjille.

51. Tästä seuraa, että varastoa tuskin on muilla järjestelymuodoilla mahdollista rajata laitoksen ulkopuolelle. Yrityksen olisi lisäksi erotettava hiilen varastointi niin selvästi voimalaitoksesta, että tekninen yhteys voimalaitokseen voidaan sulkea pois.

6. Vastaus ensimmäiseen kysymykseen

52. Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava niin, että hiilivoimala ja sen tarpeita vastaava hiilivarasto, jossa lämmönkehityksen seurauksena syntyy hiilidioksidipäästöjä, on katsottava direktiivin 2003/87 3 artiklan e alakohdassa tarkoitetuksi samaksi laitokseksi, kun molemmat ovat toisiinsa yhteydessä osana samaa teknistä menetelmää voimalaitoksen toiminnan harjoittamiseksi.

B *Vieminen pois laitoksesta*

53. Ylin hallintotuomioistuin haluaa toisella kysymyksellä selventää, onko lämmönkehityksessä palanut hiili jätettävä ottamatta huomioon päästöjen laskennassa, koska se on siirtynyt pois laitoksesta.

54. Tämä kysymys liittyy päästöjen laskentamenetelmään, josta säädetään asetuksen N:o 601/2012 27 artiklan 2 kohdassa. Tämän säännökseen mukaan prosessoidun polttoaineen tai materiaalin määrä on laskettava vähentämällä raportointikauden aikana ostetun polttoaineen tai materiaalin määrästä laitoksesta pois viedyn polttoaineen tai materiaalin määrä, lisäämällä siihen raportointikauden alussa varastossa olleen polttoaineen tai materiaalin määrä ja vähentämällä siitä raportointikauden lopussa varastossa olleen polttoaineen tai materiaalin määrä.

55. Komission ohjeen mukaan laitoksesta pois viedyllä määrällä tarkoitetaan käyttöä muissa laitoksissa tai laitosten osissa, jotka eivät kuulu direktiivin 2003/87 järjestelmään.[7] Polttoaine on siten viety pois laitoksesta, kun se on tosiasiassa toimitettu muihin laitoksiin tai kun sitä on käytetty tuotantovaiheissa, jotka eivät tosiasiassa kuulu järjestelmään.

56. EPZ katsoo kuitenkin, että myös lämmönkehityksessä hävinnyt polttoaine viedään pois laitoksesta. Se tukeutuu tältä osin toteamukseen, jonka mukaan varasto ei sellaisenaan kuulu direktiivin 2003/87 soveltamisalaan.

57. Tällä toteamuksella sitä vastoin ainoastaan tarkistetaan laitoksen käsitteen tulkintaa varaston osalta. Varastoa on kuitenkin jo esitettyjen perusteiden nojalla pidettävä voimalaitoksen osana. Siten sitä ei voida erottaa laitoksesta uudelleen sovellettaessa laitoksen päästöjen tarkkailua koskevia sääntöjä.

58. Lisäksi on todettava, ettei lämmönkehityksessä hävinnyttä hiiltä viedä laitoksesta pois, vaan se hapettuu siellä ja siten palaa direktiivin 2003/87 3 artiklan t alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Lämmönkehitys on seurausta polttoaineen varastoimisesta voimalaitoksessa tapahtuvaa polttoa varten, ja se liittyy siten laitoksen päätarkoitukseen, jonka perusteella se luetaan mukaan direktiivin 2003/87 järjestelmään.

59. Asetuksen N:o 601/2012 27 artiklan 2 kohdan muunlainen tulkinta olisi lisäksi vastoin tämän asetuksen 5 artiklan tavoitetta varmistaa laitoksen kaikkien päästölähteiden kattava tarkkailu.

V Ratkaisuehdotus

60. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Hiilivoimala ja sen tarpeita vastaava hiilivarasto, jossa hiilen lämmönkehityksen seurauksena ilmaan vapautuu hiilidioksidia, on katsottava kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/87/EY 3 artiklan e alakohdassa tarkoitetuksi samaksi laitokseksi, kun molemmat ovat toisiinsa yhteydessä osana samaa teknistä menetelmää voimalaitoksen toiminnan harjoittamiseksi.

2) Kivihiiltä, jota menee hukkaan voimalaitoksen varastossa varastoinnin aikana tapahtuvan lämmönkehityksen seurauksena, ei ole pidettävä direktiivissä 2003/87 tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista annetun asetuksen (EU) N:o 601/2012 27 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna ”laitoksesta pois vietynä polttoaineena”.

7 — Euroopan komission 16.7.2012 laatima ”The Monitoring and Reporting Regulation – General guidance for installations. MRR Guidance document no. 1”, s. 60.