

Asia C-271/20

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

Jättämispäivä:

19.6.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgericht Berlin (Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

11.6.2020

Kantaja:

Aurubis AG

Vastaaja:

Saksan liittotasavalta

Pääasian kohde

Saksan päästökauppaviranomaisen (Deutsche Emissionshandelsstelle, jäljempänä DEHSt) jakopäätöksen riittauttaminen – Polttoaineen päästöarvon piiriin kuuluva jakotekijä – Prosessipäästöjen piiriin kuuluva jakotekijä

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta; SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Täyttyvätkö päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annetun komission päätöksen 2011/278/EU 3 artiklan d alakohdan edellytykset, jos direktiivin 2003/87/EY liitteen I mukaisessa muita kuin rautametalleja valmistavassa laitoksessa liekkisulatusuunissa käytetään

primäärikuparin valmistuksessa rikkipitoista kuparirikastetta ja rikasteen sisältämän kuparimalmin sulattamiseen tarvittava ei-mitattavissa oleva lämpö tuotetaan lähinnä rikasteen sisältämän rikin hapettumisen avulla, jolloin kuparirikastetta käytetään sekä raaka-ainelähteenä että poltettavana aineena lämmön tuottamiseksi?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

voidaanko lisäpäästöoikeuksia kolmannelle päästökauppaudelle jakaa maksutta kolmannen päästökauppauden päättymisen jälkeen neljännen päästökauppauden päästöoikeuksista, jos oikeus niiden saamiseen on vahvistettu tuomioistuimen päätöksellä vasta kolmannen päästökauppauden päättymisen jälkeen, vai raukeavatko vielä jakamatta olevat päästöoikeudet kolmannen päästökauppauden päättyessä?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY (EUVL 2003, L 275, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY (EUVL 2009, L 140, s. 63), sellaisena kuin se on muutettuna 6.10.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (EU) 2015/1814 (EUVL 2015, L 264, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 14.3.2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/410 (EUVL 2018, L 76, s. 3), 3 artiklan t alakohta

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 2011/278/EU (EUVL 2011, L 130, s. 1), 3 artiklan d ja h alakohta

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta 27.7.2011 annettu laki (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, TEHG 2011), 9 §:n 1 ja 6 momentti ja liitteessä I olevan 2 osan 1 kohta

Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien jakamisesta päästökauppaudella 2013–2020 annettu asetusta (Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020), sellaisena kuin se on 26.9.2011 annetussa asetuksessa (Zuteilungsverordnung 2020, jäljempänä ZuV 2020), 2 §:n 27 kohta (”Polttoaineen päästöarvon piiriin kuuluva jakotekijä”) ja 29 kohta (”Prosessipäästöjen piiriin kuuluva jakotekijä”) sekä 3 §

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Kantajalla on Hampurissa päästökauppavelvoitteen piiriin kuuluva, muita raakametalleja kuin rautaa tuottava laitos, jossa valmistetaan kuparia. Laitos koostuu kahdesta osasta, jotka ovat Rohhüttenwerk Nord (jäljempänä RWN) ja Rohhüttenwerk Ost (jäljempänä RWO).
- 2 RWO on niin sanottu primäärisulattamo (Primärhütte), jossa malmista saadaan primäärikuparia sulattamalla kuparirikastetta liekkisulatusuunissa (ja sitä seuraavissa valmistusvaiheissa). Tässä käytetään Outokumpu-menetelmää ("flash smelting").
- 3 Kantajan 20.1.2012 tekemän hakemuksen perusteella DEHSt jakoi sille 17.2.2014 tekemällään päätöksellä vuosiksi 2013–2020 maksuttomia päästöoikeuksia yhteensä 2 596 999. Kantaja teki 14.3.2014 päätöksestä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksesta 3.4.2018 tehdyllä päätöksellä DEHSt kumosi jakopäätöksen osittain siltä osin kuin jaettujen päästöoikeuksien määrä ylitti 1 784 398. Päätöksen perusteluissa todettiin, että kuparirikasteen käyttöä ei voida ottaa huomioon polttoaineen päästöarvon piiriin kuuluvan jakotekijän yhteydessä, vaan se on kohdistettava prosessipäästöjen piiriin kuuluvaan jakotekijään. Laskettuaan päästöoikeudet uudelleen DEHSt vaati kantajaa palauttamaan 523 027 päästöoikeutta.
- 4 Kantaja nosti 30.4.2018 kanteen oikaisuvaatimuksesta tehdystä päätöksestä, sikäli kuin siinä peruutettiin osittain alkuperäinen päästöoikeuksien jakaminen.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 5 Kantaja katsoo, että sillä on oikeus lisäksi 1 154 794 päästöoikeuden jakamiseen.
- 6 Kuparirikasteen sisältämän rikin palamisessa tuotetun lämmön osalta sillä on oikeus päästöoikeuksien jakamiseen ZuV 2020:n 2 §:n 27 kohdan tai päätöksen 2011/278 3 artiklan d alakohdan mukaisen polttoaineen päästöarvon perusteella.
- 7 Kantajan liekkisulatusmenetelmässä käyttämä kuparirikaste koostuu kupari- ja rautasulfideista (30 prosenttia kuparia, rautaa ja rikkiä). Niiden lisäksi rikaste sisältää jäämiä hiilestä ja muista metalleista. Käytetyt kuparimineraalit ovat kupariikiisu (CuFeS_2), kuparihohde (Cu_2S), kovelliini (CuS) ja borniitti (Cu_5FeS_4) sekä pyriitti (FeS_2).
- 8 Kantajan yksityiskohtaisesti kuvaamissa Outokumpu-menetelmän vaiheissa syntyy rikkidioksidia (SO_2) muttei hiilidioksidia (CO_2). Vähäisiä määriä hiilidioksidia syntyy erittäin pieninä määrinä käytetyn hiilen hapettumisessa. Käytetyn kuparirikasteen hiilipitoisuus oli noin 0,7 prosenttia (painon osuus). Tästä hiilipitoisuudesta syntyi liekkisulatusuunissa siellä tapahtuvien hapettumisreaktioiden seurauksena hiilidioksidipäästöjä. Kantajan mukaan kyseessä on ilmastoa säästävää valmistusmenetelmä. Muut kuparinvalmistajat ovat

riippuvaisia hiilipitoisten polttoaineiden käytöstä. Kantaja on käyttänyt vuoteen 2008 saakka laitoksessaan lisäksi raskasta polttoöljyä mutta on sen jälkeen optimoinut valmistusprosessia kasvihuonekaasupäästöjen osalta.

- 9 Laitoksen osassa RWO syntyvä lämpö tuotetaan polttoaineiden palamisessa. Palaminen on aineen kemiallista yhdistymistä (reagoimista) hapen tai muun hapettimen kanssa. Unionin oikeudessa polton käsite määritellään direktiivin 2003/87 3 artiklan t alakohdassa polttoaineiden hapetukseksi. Unionin tuomioistuimen 20.6.2019 antaman tuomion ExxonMobil Production Deutschland (C- 682/17, EU:C:2019:518, 53 kohta) mukaan polton käsite ei koske pelkästään hapettumisreaktioita, jotka synnyttävät itsessään hiilidioksidia. Liekkisulatusuunissa tapahtuu raudan ja rikin hapettumista voimakkaasti lämpöä luovuttavassa (eksotermisessä) reaktiossa.
- 10 Liekkisulatusuunissa palava rikki on myös polttoaine, koska se on poltettava aine ja palamisessa vapautuu lämpöä. Kuparirikasteen sisältämän kuparikiisun lämpöarvo on korkea. Päätöksen 2011/278 3 artiklan d alakohdan sanamuodosta ei voi kantajan mukaan päätellä, että polttoaineena pitäminen edellyttää, että lämmön tuottamisen on oltava ensisijainen tarkoitus tai että kyse on oltava tavanomaisesta polttoaineesta, kuten hiilestä, raakaöljystä tai maakaasusta.
- 11 Polttoaineen käsite on yläkäsite, jota on tulkittava laajasti ja jonka on tarkoitus käsittää kaikki poltettavat aineet. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 3 artiklan 24 alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaan polttoaineella tarkoitetaan kaikkia kiinteitä, nestemäisiä tai kaasumaisia poltettavia aineita.
- 12 Kuparirikasteessa kuparia on pidettävä raaka-aineena ja rikkiä polttoaineena. Rikin liekkisulatusuunissa palamisen pääasiallisena tarkoituksena on sellaisenaan lämmön tuottaminen. Primäärikuparia ei ole mahdollista saada, ellei kuparirikasteen sisältämän rikin palaessa liekkisulatusuunissa synny erittäin voimakkaasti lämpöä malmin sulattamiseksi. Kantajan laitoksessa voidaan käyttää polttoaineena myös ainoastaan kuparirikasteen sisältämää rikkiä.
- 13 Kantaja viittaa jakotekijöiden hierarkian osalta siihen, että vastaaja on ottanut aina lähtökohdaksi kolmen niin sanotun tarkkailumenetelmän (fallback-menetelmä) välisen hierarkkisen suhteen. Kantajan mukaan polttoaineen päästöarvon piiriin kuuluvan jakotekijän edellytykset täytyvät käsiteltävässä asiassa, joten vastaajan edustaman oikeudellisen näkemyksen mukainen päästöoikeuksien jako (toissijaisten) prosessipäästöjen perusteella ei tule jo senkään vuoksi kyseeseen.
- 14 Toissijaisesti kantaja väittää, etteivät prosessipäästöjen piiriin kuuluvan jakotekijän tunnusmerkistön edellytykset täyty. Käsiteltävän asian kannalta merkityksellisessä prosessissa ei tapahdu metalliyhdisteiden kemiallista pelkistystä.
- 15 Vastaaja katsoo, ettei kantajan käyttämälle kuparirikasteelle voida jakaa päästöoikeuksia polttoaineen päästöarvon piiriin kuuluvan jakotekijän perusteella.

Polttoaineen päästöarvon piiriin kuuluva laitoksen osa on kyseessä vain, jos käytön pääasiallisena tarkoituksena on lämmön tuotanto; kantajan laitoksen pääasiallinen tarkoitus on kuparin valmistus.

- 16 Kuparirikaste on raaka-aine, koska tuotantoprosessin pääasiallinen tarkoitus on kuparin valmistus. Prosessissa ei myöskään tapahdu kuparirikasteen täydellistä palamista, toisin kuin polttoaineen päästöarvon laskennassa edellytetään.
- 17 Lisäksi polttoaineen päästöarvossa tarkoitetuissa polttoaineissa on kyse sellaisista, jotka voidaan korvata muilla polttoaineilla, erityisesti maakaasulla. Polttoaineen päästöarvo ei ole jäännösluokka.
- 18 Vastaaja katsoo näin ollen, että prosessipäästöjen piiriin kuuluvan jakotekijän edellytykset täyttyvät käsiteltävässä asiassa.
- 19 Laitoksessa tapahtuu metalliyhdisteiden kemiallista pelkistystä, myös liekkisulatusuunissa. Pelkistyminen tapahtuu kuparin tapauksessa, kun kuparirautasulfidi pelkistyy kuparisulfidiksi, ja toisen kerran, kun kuparisulfidi pelkistyy kupariksi. Toissijaisesti prosessissa myös poistetaan metalliyhdisteistä epäpuhtauksia ja käytetään hiilipitoisia raaka-aineita, joiden pääasiallisena tarkoituksena ei ole lämmöntuotanto. Tästä prosessista syntyy myös hiilidioksidipäästöjä.
- 20 Polttoaineen päästöarvon piiriin kuuluvan jakotekijän edellytykset eivät täyty, joten jakotekijöiden hierarkialla ei ole merkitystä. Yhtäältä lämmön / polttoaineen päästöarvon ja toisaalta prosessipäästöjen piiriin kuuluvan jakotekijän rajaamisen kannalta merkityksellistä on syöttömateriaalin käytön ja teollisen prosessin pääasiallinen tarkoitus. Kuten edellä todettiin, vastaajan mukaan pääasiallisena tarkoituksena on tässä tapauksessa kuparin valmistus.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

Ensimmäinen kysymys

- 21 Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja kuparirikaste tai sen rikkiä sisältävä osa luokitellaan polttoaineeksi, kantajalla olisi oikeus saada lisää maksuttomia päästöoikeuksia, ja riidanalainen oikaisuvaatimuksesta tehty päätös olisi lainvastainen.
- 22 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuim katsoo, että 20.7.2019 annetussa tuomiossa ExxonMobil Deutschland on selvennetty, että direktiivin 2003/87 3 artiklan t alakohtaan sisältyvä käsite ”poltto” ei koske pelkästään hapettumisreaktioita, jotka synnyttävät itsessään kasvihuonekaasua. Kyseisen tuomion 57 kohdassa lisäksi todettiin, että polttoaineiden polttamista harjoitetaan myös laitoksessa, jossa sitä tehdään rikin poistamiseksi maakaasusta ja sen talteenottamiseksi Claus-prosessissa.

- 23 On kyseenalaista, päteekö tämä myös polttoaineen päästöarvoon maksutta tapahtuvan päästöoikeuksien jakamisen yhteydessä vai onko siinä sovellettava polttoaineen tiukempaa määritelmää.
- 24 Maksuttomalla jakamisella on tarkoitus lieventää täydestä maksuvelvollisuudesta syntyviä rasitteita. Tämä tavoite puoltaa sitä, että päästöoikeuksia on jaettava maksutta ei-mitattavissa olevan lämmön tuottamisesta sellaisilla polttoaineilla, joiden polttaminen – kuten maakaasun – johtaa väistämättä hiilidioksidin tai muiden kasvihuonekaasujen vapautumiseen. Kantajan liekkisulatusuunissa vapautuu sitä vastoin ainoastaan vähäinen määrä hiilidioksidia (0,026 t CO₂/t kuparirikastetta) kuparirikasteen sisältämien hiilijäämien hapettumisen seurauksena.
- 25 Tähän mennessä ei ole myöskään selvennetty, edellyttääkö päästöoikeuksien jako polttoaineen vertailuarvon perusteella polttoaineen polttamista ja ei-mitattavissa olevan lämmön tuottamista säännöksessä mainittuihin tarkoituksiin koskevien tunnusmerkistöjen lisäksi myös sitä, että polttoaineen polttamisen pääasiallinen tarkoitus on lämmöntuotanto.
- 26 Käsiteltävän asian erityispiirteenä on, että käytetty kuparirikaste on samanaikaisesti raaka-aine ja poltettava aine, joka tuottaa tuotteen valmistamiseen tarvittavan lämmön. Jos polttoaineen vertailuarvon perusteella tapahtuvan jakamisen osalta lähtökohdaksi olisi otettava kuparirikasteen käytön pääasiallinen tarkoitus, herää kysymys, täyttyykö tämä edellytys, jos raaka-aineena käyttämistä ja polttoaineena käyttämistä koskevat tarkoitukset ovat samanarvoisia (”dual use”).
- 27 Epäselvää on myös, edellyttääkö päätöksen 2011/278 3 artiklan h alakohtaan sisältyvässä polttoaineen vertailuarvossa tarkoitettu polttoaine sitä, että polttoaine voidaan korvata toisella, ja mitä seurauksia tällaisella edellytyksellä olisi käsiteltävässä asiassa. Kantaja nimittäin mainitsee käyttäneensä vuoteen 2008 saakka (lisä)polttoaineena kuparirikasteen ohella myös raskasta polttoöljyä.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

- 28 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen toista ennakkoratkaisukysymystä koskevat toteamukset vastaavat täysin toteamuksia, jotka kyseinen tuomioistuin on esittänyt asiassa C-126/20 esittämänsä ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä viidennestä ennakkoratkaisukysymyksestä.