

Asia C-575/20**Ennakkoratkaisupyyntö****Jättämispäivä:**

3.11.2020

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

29.9.2020

Kantaja:

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

Vastaaja:

Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter (innovaatio- ja teknologiaministeri)

Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari)

[– –]

Hallinto-oikeudellisessa asiassa, jonka asianosaiset ovat **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** ([– –] Gyöngyöshalász [– –] [Unkari]) [– –] kantajana ja **Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter** (innovaatio- ja teknologiaministeri) ([– –] Budapest [– –]) [– –] vastaajana, Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari) on päättänyt seuraavaa:

Välipäätös

Fővárosi Törvényszék panee Euroopan unionin tuomioistuimessa vireille ennakkoratkaisumenettelyn saadakseen tulkinnan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY säännöksistä.

Fővárosi Törvényszék esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle [seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen]:

Voidaanko direktiiviä 2003/87/EY ja erityisesti sen liitteessä I olevaa 3 kohtaa tulkita siten, että päätettäessä kyseessä olevassa laitoksessa suoritettavan [polttoaineiden polttotoiminnan] sisällyttämisestä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään unionin sisällä (päästökauppajärjestelmä), on laitoksen nimellisen kokonaislämpötehon [laskennassa] otettava huomioon, että tähän laitokseen kuuluvan laitteiston toimintaa rajoitetaan (mikä on näytetty toteen)?

[– –] [kansalliseen prosessioikeuteen liittyviä seikkoja]

Perustelut

Fővárosi Törvényesék pyytää Euroopan unionin tuomioistuinta tulkitsemaan direktiivin 2003/87/EY 3 artiklan e alakohtaa sekä liitteessä I olevaa 3 kohtaa, jotta voitaisiin määrittää kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään unionissa (jäljempänä päästökauppajärjestelmä) kuuluvien laitosten nimellinen kokonaislämpöteho.

I. Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY.

Euroopan komission antamat päästökauppadirektiivin liitteen I tulkintaohjeet.

Unkarin oikeus

Yhteisön kasvihuonekaasujen [päästöoikeuksien] kaupan järjestelmään osallistumisesta ja taakanjakopäätöksen soveltamisesta vuonna 2012 annettu laki CCXVII (az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történtő részvétélről szóló 2012. évi CCXVII. törvény, jäljempänä vuoden 2012 laki CCXVII).

Kyseisen lain 2 §:n 24 kohdan mukaan laissa tarkoitetaan

”laitoksella kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I olevissa I–XXI kohdassa mainittua toimintaa tai mitä tahansa niihin teknologisesti liittyvää muuta toimintaa sekä toimintaa, joka on teknisesti yhteydessä laitoksella suoritettuun toimintaan ja josta aiheutuu liitteessä I tarkoitettuja kasvihuonekaasupäästöjä tai joka vaikuttaa suoraan kyseisiin päästöihin.”

Mainitun lain 2 §:n 46 ja 47 kohtaan sisältyvät seuraavat määritelmät:

”46. lisäyksikkö: päästöjä tuottava laitteisto, jolla voidaan korvata laitoksen sisällä normaaleissa käyttöolosuhteissa toimiva laitteisto;

47. varayksikkö: päästöjä tuottava laitteisto, joka on käytössä ja tulee toimintaan laitoksessa, jos ensisijainen energialähde ei ole käytettävissä ylivoimaisen esteen vuoksi.”

Liitteessä I olevassa 3.I kohdan mukaan toiminnalla tarkoitetaan ”polttoaineiden polttotoimintaa laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 MWt (lukuun ottamatta laitoksia, joissa poltetaan ongelmajätteitä tai yhdyskuntajätteitä)”.

Yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään osallistumisesta ja taakanjakopäätöksen soveltamisesta vuonna 2012 annetun lain CCXVII täytäntöönpanoa koskevista erinäisistä yksityiskohtaisista säännöistä 28.12.2012 annettu hallituksen asetus nro 410/2012 (az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet; jäljempänä hallituksen asetus nro 410/2012).

Asetuksen 1 §:n 5 momentti: ”Viranomainen myöntää päästöluvan hallinnollisella päätöksellä, jossa vahvistetaan ympäristökäyttöä koskevat edellytykset, jos se katsoo toiminnanharjoittajan täyttävän vuoden 2012 laissa CCXVII säädetyt edellytykset. Liitteessä 3 täsmennetään päästöluvan yksityiskohtaiset aineelliset edellytykset.”

Liitteessä 2 olevan taulukon 3.I kohdan mukaan toiminnalla tarkoitetaan ”polttoaineiden polttotoimintaa laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 MWt (lukuun ottamatta laitoksia, joissa poltetaan ongelmajätteitä tai yhdyskuntajätteitä, sekä ydinvoimaloiden varaenergialähteenä käytettäviä dieselgeneraattoreita)”.

Liitteessä 2 olevan 2.7 kohdan sanamuoto on seuraava: ”Laskettaessa laitoksen nimellistä kokonaislämpötehoa, jotta voidaan päättää sen sisällyttämisestä yhteisön päästökauppajärjestelmään, lasketaan yhteen nimelliset lämpötehot kaikista siihen kuuluvista teknisistä yksiköistä, joissa laitoksessa poltetaan polttoaineita, mukaan lukien vuoden 2012 lain CCXVII 15/B §:n mukaisesti vapautetut laitteistot eli lisä- ja varayksiköt. 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, mukaan lukien vuoden 2012 lain CCXVII 15/B §:n mukaisesti vapautetut laitteistot. Nimellistä kokonaislämpötehoa laskettaessa ei oteta huomioon yksiköitä, joiden nimellinen lämpöteho on pienempi kuin 3 MW, eikä yksiköitä, joissa käytetään yksinomaan biomassaa. Yksinomaan

biomassaa käyttäviin yksikköihin’ kuuluvat yksiköt, joissa käytetään fossiilisia polttoaineita ainoastaan yksikön käynnistyksen tai pysäytyksen aikana.”

Nimelliseltä kokonaislämpöteholtaan vähintään 140 kWt:n mutta enintään 50 MWt:n polttoyksiköiden toiminnan edellytyksistä ja ilmaa pilaavien päästöjen raja-arvoista 18.10.2017 annettu maatalousministerin määräys 53/2017 (A 140 kWth és annál nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 53/2017. (X. 18.) FM rendelet; jäljempänä ministerin määräys 53/2017).

Sen 2 §:n 7 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Nimellisellä lämpöteholla tarkoitetaan kilowatteina (kWt) tai megawatteina (MWt) ilmaistua, siihen polttoainemäärään sisältyvää lämpöä, joka syötetään asianomaiseen polttoyksikköön tietyn aikayksikön kuluessa ja jonka yksikkö tarvitsee pystyäkseen toimimaan hallinnollisessa päätöksessä vahvistetulla nimellisteholla.”

II. Pääasian kohde ja merkitykselliset tosiseikat

Kantajana oleva yritys aloitti vuonna 2017 renkaiden valmistuksen. Se käyttää tässä toiminnassa kolmea Bosch Universal UL-S 18000 -tyypin höyrykattilaa. Kazántrade Kft. -niminen yhtiö on vahvistanut, että kattiloiden enimmäispolttokeho säädetään tietokoneohjelmistolla seuraaviin arvoihin: 8 991 kW – 8 791 kW – 8 962 kW. Jotta lämpökeho olisi kantajalla koko ajan alle 20 MWt, yksi kattiloista on aina sammutettuna, niin että nimellinen enimmäisteho, joka voidaan saavuttaa, on 17 953 kW (8 991 kW + 8 962 kW). Tämä seikka vahvistetaan internetissä olevassa kaasunkulutusrekisterissä sekä laituksella säilytettävissä kattiloiden päiväkohtaisessa kirjanpidossa ja asiakirjoissa, joihin kaasunkulutus kirjataan. Ilmanlaadun suojelun osalta päivitetystä kantajan toimiluvasta ilmenee myös, että ”samanaikaisesti toiminnassa voi olla enintään kaksi kattilaa, joten nimellinen kokonaislämpökeho, joka voidaan saavuttaa, on enintään 17 953 kW”.

Vastaajana oleva innovaatioministeri, joka on päästöluvan myöntämiseen toimivaltainen viranomainen, määräsi kantajalle sakon kasvihuonekaasupäästöjä aiheuttavan toiminnan harjoittamisesta ilman päästölupaa. Tämä on ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan kohde. Vastaajan mukaan kantaja [ilmoittaa] höyrykattiloiden toiminnassa saavutettavan lämpötehon alakanttiin (”teknologian viitetehoksi” merkitty 17 953 MWt), sillä kantajan tarkoittama toimintaan liittyvä käytäntö osoittaa yhteensä vain kahden kattilan nimellisen lämpötehon eli rajoituksen kohteena olevista kattiloista tehokkaimpien kattiloiden lämpötehojen yhteenlasketun määrän, ei kaikkien kattiloiden (kolmen kattilan) lämpötehojen yhteenlasketua määrää.

Vastaaja vetoaa kansalliseen lainsäädäntöön, viittaa päästökauppajärjestelmää koskeviin oikeussäännöksiin ja tuo esille, ettei voimassa ole oikeussäännöstä,

jossa hyväksyttäisiin edellä kuvatun kaltainen laitoksissa olevien laitteistojen (tietokoneohjelmistolla rajoitettu) toimintatila nimellisen lämpötehon muuttamiseksi. Tietokoneohjelmalla rajoitettujen kolmen höyrykattilan nimellinen kokonaisteho on edelleen yli 20 MWt.

Edellä esitetyn perusteella vastaaja on tullut päätöksessään siihen tulokseen, että päästökauppajärjestelmään sisällyttämisestä tehtävä arviointi ei edellytä tietyllä hetkellä tapahtuvan polttoaineen polttotoiminnan huomioon ottamista, joten huomioon on otettava kaikkien laitokseen kuuluvien teknisten yksikköjen nimelliset lämpötehot.

Asianosaisten keskeiset lausumat

Kantaja vaatii ennakkoratkaisua pyytävää tuomioistuinta muun muassa toteamaan, että päästökauppajärjestelmään sisällyttämisestä tehtävässä päätöksessä on nimellisen kokonaislämpötehon osalta otettava huomioon kyseinen rajoitus, joka estää rajoituksen kohteena olevaa laitteistoa toimimasta samanaikaisesti toiminnassa olevan laitteiston kanssa tai toimimasta kyseisen rajoituksen ylittävällä lämpöteholla.

Kantajan mukaan sekä unionin oikeuteen että kansalliseen oikeuteen kuuluvien oikeussäännösten perusteella on olennaista selvittää, kun pohditaan toiminnan sisällyttämistä päästökauppajärjestelmään, onko jollakin laitteistolla – olipa kyse tuottavasta yksiköstä taikka lisä- tai varayksiköstä – suoraa vaikutusta päästöihin, suoritetaanko kyseisessä laitteistossa toimintaa, jossa poltetaan polttoaineita, tai tällaiseen toimintaan suoranaisesti liittyvää toimintaa tai onko kyseinen laitteisto teknisesti suorassa yhteydessä tällaiseen toimintaan.

Kantaja väittää erityisesti, ettei kyseessä olevassa direktiivissä eikä unionin lainsäädännössä määritellä nimellisen lämpötehon käsitettä. Euroopan komission laatimien päästökauppadirektiivin liitteen I tulkintaohjeiden 3.3.1 kohdan mukaan laitteiston valmistajan on ilmoitettava nimellinen kokonaislämpöteho, joka merkitään yleensä laitteistoon tarkastuselimen hyväksymällä tavalla. Jos valmistajan määrittämästä nimellisestä kokonaislämpötehosta ei ole tietoa, laitteiston haltijan on määritettävä se arvioiden perusteella (esimerkiksi käyttämällä lähtökohtana kuluneen vuoden aikana saavutettua suurinta polttoaineen käsittelynopeutta 24 tunnin jaksolta mitattuna) ja ilmoitettava se toimivaltaiselle viranomaiselle hyväksynnän saamiseksi.

Unkarin lainsäädännön mukaisesti hallinnollisessa päätöksessä vahvistetaan laitteiston nimellinen teho, joka ei toisaalta ole sama kuin laitteiston nimellinen lämpöteho, sillä viimeksi mainitulla tarkoitetaan nimellisellä teholla toimintaa varten tarvittavan polttoaineen sisältämää lämpöä.

Ministerin määräyksen 53/2017 2 §:n 7 kohdassa ei siis säädetä siitä, että laitoksen lämpöteho vahvistettaisiin hallinnollisella päätöksellä. Perusluvassa on vahvistettu kattiloiden nimelliset lämpötehot ja luokiteltu kolmas kattiloista

”lisäkattilaksi”, sillä kahden kattilan samanaikaisella toiminnalla voitiin varmistaa tuotantoteknologian todellisen enimmäislämmön tarpeen täyttyminen. Ennen vastaajan käynnistämää hallinnollista menettelyä peruslupaa päivitettiin niin, että siinä vahvistettiin teknologian viitetehto virallisen asiakirjan muodossa ottaen huomioon kattiloihin kohdistuva fyysinen ja tietokoneohjelmistolla toteutettu rajoitus. Kantaja on vahvistanut useaan otteeseen (asiakirjoilla ja lausumilla) vastaajan käymän menettelyn aikana, että kattiloihin kohdistuu tietokoneohjelmistolla toteutettu fyysinen rajoitus, mutta vastaaja ei ole hyväksynyt tätä, sillä päästökauppajärjestelmään sisällyttämistä tutkittaessa on otettu huomioon ainoastaan perusluvassa nimellisenä kokonaislämpöteho ilmoitettu tieto. Kantajan mukaan vastaajan on tutkittava päästöluvan myöntäessään nimenomaisesti muitakin tietoja kuin peruslupaan merkittyjä, jos vuoden 2012 laissa CCXVII säädetyt edellytykset täyttyvät (kantajan käyttämän laitoksen nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 MW). Päästöluvan myöntämismenettelyn aikana laitoksen nimellisen kokonaislämpötehon tutkiminen on tärkeää erityisesti perustellun päätöksen tekemiseksi, koska nimellisen kokonaislämpötehon laskeminen on pakollinen päästöluvan osatekijä hallituksen asetuksen nro 410/2012 liitteen 3 mukaisesti. Toisaalta kantaja on vahvistanut menettelyn aikana, että kattiloihin kohdistuvan rajoituksen vuoksi kattiloiden todellinen lämpöteho on peruslupaan merkittyä nimellistä kokonaislämpötehoa pienempi. Edellä esitetyn perusteella vastaajan näkemys siitä, että päätettäessä päästökauppajärjestelmään sisällyttämisestä voidaan ottaa huomioon ainoastaan peruslupaan merkitty nimellinen kokonaislämpöteho, ei ole johdonmukainen. Jos siis perusluvassa, joka on virallinen asiakirja, hyväksytään teknologian viitetehoksi rajoitettu teho, vastaaja ei ota sitä huomioon, mutta jos se kirjataan nimelliseksi kokonaislämpötehoksi, vastaaja ottaa huomioon rajoituksen ainoastaan nimellisesti tutkimatta kuitenkaan sen ominaisuuksia. Direktiivin liitteessä I olevassa 3 kohdassa säädetyin mukaisesti huomioon voidaan ottaa kaikkien niiden laitokseen kuuluvien teknisten yksiköiden nimellinen lämpöteho, joissa poltetaan polttoaineita. Toisin sanoen laitteistoja, joihin kohdistuu rajoituksia, ei voida pitää teknisinä yksikköinä, joissa poltetaan polttoaineita, kyseisen rajoituksen mukaiseen rajaan asti, joten tällaisten laitteistojen nimellinen lämpöteho voidaan jättää ottamatta huomioon nimellistä kokonaistehoa laskettaessa. Direktiivin 3 artiklan e alakohdassa annetun laitoksen määritelmän perusteella tällainen tekninen yksikkö, jota ei voida pitää toiminnassa jonkin rajoituksen vuoksi tai jota voidaan pitää toiminnassa vähäisemmässä laajuudessa tietokoneohjelmistolla toteutetun rajoituksen seurauksena tai joka ei ole teknisesti suorassa yhteydessä laitoksella suoritettuun toimintaan, ei voi vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen tällaisen rajoituksen ollessa käytössä eikä rajoituksen mukaiseen rajaan asti, joten rajoituksen kohteena olevan laitteiston osan ei voida katsoa kuuluvan myöskään laitokseen päästökauppajärjestelmään sisällyttämisen yhteydessä.

Tarkasteltaessa vastaavuutta Unkarin lainsäädännön kanssa on otettava huomioon, että sisällytettäessä toiminta päästökauppajärjestelmään otetaan nimellisen kokonaislämpötehon laskennassa huomioon laitoksen niiden teknisten yksikköjen nimellinen lämpöteho, joissa poltetaan polttoaineita. Koska rajoituksen kohteena

olevien laitteistojen kohdalla toimintaa ei tapahdu kyseisessä rajoituksessa asetettuun rajaan asti eikä siten myöskään aiheudu kasvihuonekaasupäästöjä ja koska rajoituksen vuoksi ne voivat vaikuttaa päästöihin vain välillisesti siinä tapauksessa, että rajoitus poistetaan, rajoituksen kohteena oleva laitteistojen osa ei kuulu laitokseen. Koska rajoituksen kohteena olevaa laitteistoa ei voida pitää käytössä olevana toimivana yksikkönä kyseisen rajoituksen mukaiseen rajaan asti, ei sinä pidetä Unkarin lainsäädännön mukaisena lisä- tai varayksikkönä.

Edellä esitetty voidaan tiivistää siten, että sekä unionin oikeuteen että kansalliseen oikeuteen kuuluvien oikeussäännösten perusteella sisällytettäessä toiminta päästökauppajärjestelmään on ratkaisevaa selvittää, onko jollakin laitteistolla – riippumatta siitä, katsotaanko sen kuuluvan laitokseen tai olevan lisä- tai varayksikkö – suoraa vaikutusta päästöihin, suoritetaanko kyseisessä laitteistossa toimintaa, jossa poltetaan polttoaineita, tai tällaiseen toimintaan suoranaisesti liittyvää toimintaa tai onko kyseinen laitteisto teknisesti suorassa yhteydessä tällaiseen toimintaan. Jos vastaus on kieltävä, voidaan kyseisen laitteiston nimellinen lämpöteho jättää ottamatta huomioon nimellistä kokonaislämpötehoa laskettaessa.

Vastaajan mukaan rajoitetun tehon hyväksymisen edellytyksenä ovat asianmukaiset asiakirjat, jotka osoittavat muutosten tai rajoitusten jälkeisen vaatimustenmukaisuuden teknisen turvallisuuden näkökulmasta ja joissa ilmoitetaan samaan aikaan luotettavalla tavalla polttoyksikön nimellinen lämpöteho. Määritettäessä nimellistä lämpötehoa päästöluvan myöntämismenettelyssä ratkaisevaa ei ole ”tosiasiallista tilannetta vastaava lämpöteho”, sillä vain valmistajan ilmoittamat tekniset tiedot (käyttöohjeet, laitteistoon kiinnitetyt merkinnät) ovat ratkaisevassa asemassa. Edellä esitetyn perusteella nimellinen lämpöteho on valmistajan ilmoittama tekninen tieto, joka on muuttumaton, joten se voi muuttua ainoastaan kattilaa muuttamalla.

Hallituksen asetuksen nro 410/2012 liitteessä 2 olevan 2.7 kohdan ja 1 §:n 5 momentin perusteella nimellisen kokonaislämpötehon osalta voidaan hyväksyä ainoastaan viralliset asiakirjat, joten sisällytettäessä kantajan toiminta päästökauppajärjestelmään voidaan ottaa huomioon kantajan peruslupa-merkittyjen polttoyksiköiden nimellisten lämpötehojen yhteenlaskettu määrä. Päästökauppajärjestelmää koskevan lainsäädännön mukaan voimassa ei ole oikeussäännöstä, jonka nojalla voitaisiin hyväksyä nimellisen lämpötehon rajoittamiseksi käytäntö, jossa laitoksessa olevien laitteistojen toimintaan kohdistetaan tietokoneohjelmistolla toteutettuja tai fyysisiä rajoituksia. Hyväksytyt teknisen käytännön on käytävä ilmi myös perusluvasta, jotta vastaaja voi ottaa sen huomioon päästölupaa myöntäessään. Katiloihin kohdistuva rajoitus voidaan ottaa huomioon laskettaessa laitoksen nimellistä kokonaislämpötehoa, jos esitetään virallisia asiakirjoja, joissa kyseinen rajoitus vahvistetaan.

III Ennakkoratkaisun pyytämisen perustelut

Menettelyn kohteena olevan oikeusriidan ratkaiseminen edellyttää sen selvittämistä, onko sisällytettäessä toiminta päästökauppajärjestelmään otettava huomioon, onko jollakin laitteistolla – joka kuuluu laitokseen, lisä- ja varayksiköt mukaan lukien – suoraa vaikutusta päästöihin, suoritetaanko kyseisessä laitteistossa toimintaa, jossa poltetaan polttoaineita, tai tällaiseen toimintaan suoranaisesti liittyvää toimintaa tai onko kyseinen laitteisto teknisesti suorassa yhteydessä tällaiseen toimintaan. Jos vastaus on kieltävä, [tiedustellaan, onko niin, että] kyseisen laitteiston nimellinen lämpöteho voidaan jättää ottamatta huomioon nimellistä kokonaislämpötehoa laskettaessa.

[– –] [– –] [kansalliseen prosessioikeuteen liittyviä seikkoja]

Budapest, 29.9.2020.

[– –] [allekirjoitukset]