



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 12. novembril 2015¹

Liidetud kohtuasjad C-191/14 ja C-192/14

**Borealis Polyolefine GmbH ja OMV Refining & Marketing GmbH
versus**

**Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Austria
põllumajandus- ja metsandus-, keskkonna- ja veemajandusminister)**
(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Alam-Austria
piirkondlik halduskohus, Austria))

**Kohtuasi C-295/14
DOW Benelux BV jt**

versus

**Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (Madalmaade infrastruktuuri- ja
keskkonnaministeeriumi riigisekretär)**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (riiginõukogu, Madalmaad))

ja

liidetud kohtuasjad C-389/14, C-391/14–C-393/14

Esso Italiana Srl jt

versus

**Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione
delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidenza del Consiglio dei Ministri**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna
halduskohus, Itaalia))

Keskkonnaõigus — Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem —
Saastekvootide eraldamise meetod — Tasuta saastekvootide eraldamine — Ühtne sektoriülene
paranduskoefitsient — Väljaarvutamine — Jääkgaasid — Soojus- ja elektrienergia koostootmine —
Uued tegevusalad alates aastast 2008 ja alates aastast 2013 — Põhjendamine — Komitoloogia —
Omand — Isiklik puutumus — Tühistamise tagajärgede piiramine

Sisukord

I. Sissejuhatus	3
-----------------------	---

¹ — Algkeel: saksa.

II. Õiguslik raamistik	4
A. Direktiiv 2003/87	4
B. Otsus 2011/278	6
C. Otsus 2013/448	7
III. Liikmesriikide menetlused ja eelotsusetaotlused	8
A. Küsimused kohtuasjades C-191/14 ja C-192/14 (Borealis Polyolefine)	9
B. Küsimused kohtuasjas C-295/14 (DOW Netherlands)	10
C. Küsimused kohtuasjades C-389/14, C-391/14, C-392/14 ja C-393/14 (Esso Italiana).....	11
D. Menetlus Euroopa Kohtus	11
IV. Õiguslik hinnang	11
A. Paranduskoeffitsiendi õiguslik liigitamine	11
1. Liikmesriikide poolt käitistele välja arvatud heakskiidetud nõudlus	12
2. Komisjoni arvatud tööstusele seatud ülempiir	13
a) Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punkt a	13
b) Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punkt b	13
3. Kindlakstehtud paranduskoeffitsient	14
4. Direktiivi 2003/87 eesmärgid paranduskoeffitsiendi aspektist.....	14
B. Jääkgaasidest elektrienergia tootmise ja suure tõhususega koostootmisjaamadest pärineva soojuse tööstusliku kasutamise arvessevõtmine	15
1. Elektrienergia tootmine jääkgaasidest	16
2. Koostootmisjaamad	17
C. Tööstusele seatud ülempiiri määramiseks kasutatud andmed süsteemi alates 2008. aastast või 2013. aastast lisatud sektorite kohta	18
1. Rakendusmeetmed.....	19
2. Andmete kvaliteet	19
a) Laiendamine alates 2013. aastast	20
i) Uute tegevuste arvesse võtmata jätmine mõne liikmesriigi andmetes	20
ii) Uute tegevusalade arvessevõtmine teiste liikmesriikide andmetes	20
b) Laiendamine alates 2008. aastast	21
D. Paranduskoeffitsiendi kindlaksmääramise põhjendus	22

1. Paranduskoefitsiendi kindlaksmääramise vajalik põhjendus otsuses 2013/448.....	23
2. Komisjoni kasutatud andmed.....	23
3. Kliimapolitiika peadirektoraadi selgitav dokument.....	25
4. Kontrollarvutuse vajalikkus.....	26
5. Paranduskoefitsiendi kindlaksmääramise põhjenduse kohta tehtud järeldus.....	26
E. Põhiõiguseks olev omandiõigus (kohtuasja Borealis Polyolefine kuues küsimus ja kohtuasja Esso Italiana teine küsimus).....	26
F. Otsuse 2013/448 vastuvõtmise menetlus.....	27
G. Võimalus pöörduda otse liidu kohtute poole.....	30
H. Otsuse 2013/448 õigusvastasuse tagajärjed.....	32
V. Ettepanek.....	33

I. Sissejuhatus

1. Direktiivi 2003/87² kohase kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi raames eraldatakse üleminekuperioodil paljudele käitistele endiselt tasuta kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikuid, niinimetatud saastekvoote. Direktiiv näeb aga ette keerulise korra, mille kohaselt piiratakse tasuta eraldatavate saastekvootide kogust paranduskoefitsiendiga, lähtudes käitiste varasemate heitkoguste ja heakskiidetud nõudluse ulatuslikust hindamisest.

2. Käesolevas ettepanekus käsitlen nimetatud paranduskoefitsiendi kindlaksmääramist puudutavaid Austria, Madalmaade ja Itaalia esitatud eelotsusetaotlusi. Need põhinevad ettevõtjate kaebustel, millega vaidlustatakse paranduskoefitsiendi arvutamise teatavad aspektid, et lõpptulemusena saada suuremas koguses tasuta saastekvoote. Sama eesmärki taotleavad lisaks nimetatud eelotsusetaotlustele ka Euroopa Kohtus praegu menetluses olevad Itaalia, Soome, Rootsi, Hispaania ja Saksamaa eelotsusetaotlused, millega tõstatatakse põhiosas samasugused küsimused.³

3. Nende menetluste keskmes on küsimus, kas komisjon on paranduskoefitsiendi arvutamisel võtnud teatavaid tegevusalasid õigesti arvesse või on jätnud need õigustatult tähelepanu alt välja. Seejuures on tegemist niinimetatud jääkgaaside kasutamisega kütusena, soojus- ja elektrienergia koostootmisjaamadest saadava soojuse kasutamisega ja tööstustegevusega, mille suhtes on direktiivi 2003/87 kohane süsteem kohaldatav alles alates 2008. või 2013. aastast. Peale selle nõuavad viidatud ettevõtjad võimalust põhjalikult tutvuda kõikide andmetega, mida komisjon arvutamisel kasutas, et kontrollida, kas on olemas muid aluseid arvutamise vaidlustamiseks.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631), mida on muudetud aktiga Horvaatia Vabariigi ühinemistingimuste ning Euroopa Liidu lepingus, Euroopa Liidu toimimise lepingus ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingus tehtavate muudatuste kohta (ELT L 112, lk 21).

3 — Kohtuasjad C-502/14 (Buzzi Unicem SpA jt, ELT C 2015, C 26, lk 13), C-506/14 (Yara Suomi Oy jt, ELT 2015 C 34, S. 9), C-180/15 (Borealis AB jt vs. Naturvårdsverket, ELT 2015, C 205, lk 21), C-369/15–C-373/15 (Siderúrgica Sevillana jt) ja C-456/15 (BASF), C-456/15 (Vattenfall Europe), C-460/15 (Schaefer Kalk) ja C-461/15 (EON Kraftwerke).

4. Peale selle tuleb välja selgitada, kas komisjoni loobumine niinimetatud komitoloogiamenetluse kasutamisest oli õigustatud, kas rikuti ettevõtjate põhiõiguseks olevat omandiõigust, kas liikmesriigi kohtute asemel oleksid ettevõtjad pidanud esitama kaebuse vahetult liidu kohtutele ja millised õiguslikud tagajärjed tooks kaasa nende väidetega täielik või osaline nõustumine.

II. Õiguslik raamistik

A. Direktiiv 2003/87

5. Menetlused puudutavad otsuseid, mille tegi komisjon, tuginedes direktiivile 2003/87, millega luuakse ühenduses kasvahoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem. Käesolevas asjas olulised sätted lisati nimetatud direktiivi põhiosas muutmisdirektiiviga 2009/29⁴.

6. Direktiivi 2003/87 artikli 3 määratlustest tuleb esile tõsta kahte järgmist määratlust:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

e) käitis – paikne tehniline üksus, kus tegeldakse ühe või mitme I lisas loetletud tegevusega ja muu tegevusega, mis on tehniliselt otseselt seotud kõnealuses tegevuskohas teostatava tegevusega, mis võivad mõjutada heitkoguseid ja saastust;

[...]

u) elektritootja – käitis, mis 1. jaanuaril 2005 või pärast seda on tootnud elektrienergiat müügiks kolmandatele isikutele ja milles ei tegeleta ühegi teise I lisas loetletud tegevusalaga peale kütuse põletamise.”

7. Direktiivi 2003/87 artikkel 9 reguleerib eraldatavate saastekvootide kogust ja nende iga-aastast vähendamist:

„Alates 2013. aastast vähendatakse igal aastal eraldatavat ühenduse saastekvootide üldkogust lineaarselt, tehes arvutusi alates ajavahemiku 2008–2012 keskelt. Kogust vähendatakse lineaarse teguri 1,74% võrra võrreldes saastekvootide keskmise aastase üldkogusega, mille liikmesriigid on eraldanud vastavalt komisjoni otsustele siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade kohta ajavahemikuks 2008–2012. Ühenduse saastekvootide üldkogust suurendatakse Horvaatia ühinemise tulemusel üksnes selle saastekvootide koguse võrra, mille Horvaatia paneb vastavalt artikli 10 lõikele 1 enampakkumisele.

30. juuniks 2010 avaldab komisjon aastaks 2013 ette nähtud ühenduse saastekvootide üldkoguse, mis põhineb liikmesriikide poolt vastavalt komisjoni otsustele siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade kohta ajavahemikuks 2008–2012 eraldatud või eraldatavate saastekvootide üldkogustel.

[...]”

8. Direktiivi artikli 9a lõige 2 näeb ette, kuidas tuleb saastekvootide eraldamise eesmärgil kindlaks teha nende käitiste heitkogused, mis on süsteemi lisatud alles 2013. aastast alates:

„Käitiste puhul, mis tegutsevad I lisas loetletud tegevusaladel ning mis on ühenduse süsteemi lisatud alles 2013. aastast alates, tagavad liikmesriigid, et selliste käitiste käitajad esitavad asjakohasele pädevale asutusele nõuetekohaselt põhjendatud ja sõltumatult tõendatud andmed heitkoguste kohta, et neid saaks eraldatavate ühenduse saastekvootide üldkoguse kohandamisel arvesse võtta.

4 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/29/EÜ (ELT L 140, lk 63).

Kõnealused andmed esitatakse hiljemalt 30. aprilliks 2010 asjakohasele pädevale asutusele kooskõlas artikli 14 lõike 1 kohaselt vastu võetud sätetega.

Kui esitatud andmed on nõuetekohaselt põhjendatud, teavitab pädev asutus sellest komisjoni hiljemalt 30. juuniks 2010 ning eraldatavate saastekvootide kogust, mida on kohandatud artiklis 9 osutatud lineaarse teguriga, kohandatakse vastavalt. Käitiste puhul, mis tekitavad muid kasvuhoonegaase peale süsinikdioksiidi, võib pädev asutus teatada väiksemad heitkogused vastavalt käitiste heitkoguste vähendamise võimalustele.”

9. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõiked 1 ja 2 reguleerivad niinimetatud võrdlusaluste kindlaksmääramist erinevate tegevuste jaoks:

„1. Komisjon võtab 31. detsembriks 2010 vastu kogu ühenduses kohaldatavad ja täielikult ühtlustatud rakendusmeetmed lõigetes 4, 5, 7 ja 12 osutatud saastekvootide eraldamiseks, sealhulgas kõik vajalikud sätted lõike 19 ühtlustatud kohaldamiseks.

Kõnealused meetmed, mille eesmärk on muuta käesoleva direktiivi vähem olulisi sätteid, täiendades seda, võetakse vastu vastavalt artikli 23 lõikes 3 osutatud kontrolliga regulatiivmenetlusele.

Kuivõrd see on võimalik, määratakse esimeses lõigus osutatud meetmetega kindlaks kogu ühendust hõlmavad eelnevad võrdlusalused, et tagada saastekvootide eraldamine sellisel viisil, et kõige tõhusamaid tehnoloogiaid, asendajaid, alternatiivseid tootmisviise, suure tõhususega koostootmist, tõhusat heitgaaside energia taaskasutamist, biomassi kasutamist ning süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist – kus sellised seadmed on olemas – arvesse võttes ergutatakse kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja energia seisukohast kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutamist ning ei ergutata heitkoguste suurendamist. Elektritootmise eest tasuta saastekvoote ei eraldata, välja arvatud artiklis 10c kirjeldatud juhtudel ning heitgaasidest toodetud elektrienergia puhul.

[...]

2. Konkreetsete sektorite või allsektorite eelnevate võrdlusaluste määramise põhimõtete kindlaksmääramisel on lähtepunktiks ühenduse sektori või allsektori 10% kõige tõhusama käitise keskmised näitajad ajavahemikul 2007–2008. [...]”

10. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõige 3 välistab eeskätt tasuta saastekvootide eraldamise elektritootjatele:

„Kui lõigetest 4 ja 8 ei tulene teisiti, ning olenemata artiklist 10c, ei eraldata tasuta saastekvoote elektritootjatele, süsinikdioksiidi koguvatele käitistele, süsinikdioksiidi transportivatele torujuhtmetele ega süsinikdioksiidi säilitamiskohtadele.”

11. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõige 4 sisaldab aga erisätteid soojus- ja elektrienergia koostootmise kohta:

„Soojus- või jahutusenergia tootmise eest eraldatakse tasuta saastekvoote kaugküttele ning [...] suure tõhususega koostootmisele majanduslikult õigustatud nõudluse osas. Pärast 2013. aastat kohandatakse kõnealustele käitistele eraldatavaid saastekvoote kõnealuse soojuse tootmise eest igal aastal artiklis 9 osutatud lineaarse teguriga.”

12. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõige 5 reguleerib saastekvootide eraldamise paranduskoefitsiendi kindlaksmääramist:

„Saastekvootide aastane maksimumkogus, mille alusel arvutatakse sellistele kütistele eraldatavad saastekvoodid, mis ei ole hõlmatud lõikega 3 ja mis ei ole uued osalejad, ei ületa:

- a) ühenduse saastekvootide aastast üldkogust, mis on kindlaks määratud vastavalt artiklile 9 ning korrutatud heitkoguste osaga kütistest, mis ei ole hõlmatud lõikega 3, keskmisest tõendatud heitkoguste koguhulgast ajavahemikul 2005–2007 kütistest, mis on hõlmatud ühenduse süsteemiga ajavahemikul 2008–2012, ja
- b) keskmist tõendatud heitkoguste aastast üldkogust ajavahemikul 2005–2007, mis pärineb kütistest, mis on hõlmatud ühenduse süsteemiga alates 2013. aastast ning ei ole hõlmatud lõikega 3, ning mida on kohandatud artiklis 9 osutatud lineaarse teguriga.

Vajaduse korral kohaldatakse ühtset sektoriülest paranduskoefitsienti.”

B. Otsus 2011/278

13. Otsuse 2011/278⁵ artikkel 10 reguleerib tasuta saastekvootide eraldamist. Lõike 2 kohaselt määravad liikmesriigid kõigepealt varasemate heitkoguste ja komisjoni poolt eelnevalt tuvastatud tootepõhise võrdlusosa alusel igale kütisele eraldatavate saastekvootide esialgse arvu. Tulemused tehakse komisjonile teatavaks vastavalt artikli 14 lõike 2 punktile e.

14. Otsuse 2011/278 artikli 15 lõike 3 kohaselt arvutab komisjon liikmesriikidelt saadud teabe põhjal direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikes 5 osutatud paranduskoefitsiendi:

„Pärast käesoleva artikli lõikes 1 viidatud loetelu kättesaamist hindab komisjon iga kütise kuulumist loetelusse ja kütistele eraldatavaid esialgseid aastasi tasuta saastekvootide üldkoguseid.

Pärast seda, kui iga liikmesriik on teatanud ajavahemikuks 2013–2020 eraldatava tasuta saastekvootide esialgse aastase üldkoguse, määrab komisjon direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikes 5 osutatud ühtse sektoriülese paranduskoefitsiendi. See määratakse nii, et ajavahemiku 2013–2020 igaks aastaks kütistele, mis ei ole elektritootjad, eraldatud tasuta saastekvootide esialgsete aastaste üldkoguste (saadud ilma VI lisas osutatud koefitsiente kohaldamata) summat võrreldakse saastekvootide aastase kogusega, mis direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõike 5 kohaselt arvutatakse kütistele, mis ei ole elektritootjad ega uued osalejad, võttes arvesse asjaomast osa direktiivi artikli 9 kohaselt määratud ELi saastekvootide üldkogusest ning asjaomaseid heitkoguseid, mis kuuluvad ELi süsteemi alates 2013. aastast.”

15. Vastavalt otsuse 2011/278 artikli 10 lõikele 9 saadakse kütistele esialgse tasuta saastekvootide üldkoguse korrutamisel paranduskoefitsiendiga lõplik aastane tasuta saastekvootide üldkogus.

16. Võrdlusalustes soojus- ja elektrienergia koostootmise arvessevõtmise seisukohast pakub erilist huvi otsuse 2011/278 põhjendus 21:

„Kui kaks või enam kütist vahetavad omavahel mõõdetavat soojust, peaks saastekvootide tasuta eraldamine põhinema kütise soojatarbimisel ning arvesse tuleks võtta kasvuhoonegaaside heite ülekandumise riski. Seega tuleks saastekvoodid eraldada soojuse tarbijale, et tasuta eraldatavate saastekvootide arv ei sõltuks soojusega varustamise struktuurist.”

5 — Komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsus 2011/278/EL, millega määratakse kindlaks kogu liitu hõlmavad üleminekueeskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a kohaste tasuta saastekvootide ühtlustatud eraldamiseks (ELT L 130, lk 1).

17. Jääkgaaside arvessevõtmist tootepõhiste võrdlusaluste kindlaksmääramisel selgitatakse otsuse 2011/278 põhjenduses 32 järgmiselt:

„Samuti on asjakohane, et tootepõhiste võrdlusaluste kehtestamisel võetakse arvesse jääkgaaside energia tõhusat kasutamist ning jääkgaaside kasutamisega seotud heidet. Seepärast on võrdlusaluste kindlaksmääramisel toodetele, mille tootmisel tekivad jääkgaasid, võetud suurel määral arvesse nende jääkgaaside CO₂-sisaldust. Kui jääkgaasid eksporditakse tootmisprotsessist väljapoole asjaomase tootepõhise võrdlusaluse süsteemi piire ning põletatakse soojuse tootmiseks väljaspool I lisas kindlaksmääratud võrdlusalusega protsessi süsteemi piire, tuleks sellega seotud heitkoguseid arvesse võtta ning eraldada täiendavaid saastekvoote soojus- või kütusepõhise võrdlusaluse põhjal. Kuna üldpõhimõtte kohaselt ei tohiks elektritootmisele eraldada tasuta saastekvoote, et vältida konkurentsimoonutusi tööstuskäitistele tarnitava elektri turgudel, ning võttes arvesse elektrihindades sisalduvat CO₂ hinda, on asjakohane, et juhul kui jääkgaasid eksporditakse tootmisprotsessist, mis on väljaspool asjaomase tootepõhise võrdlusaluse süsteemi piire, ning põletatakse elektritootmiseks, ei eraldata täiendavaid saastekvoote lisaks jääkgaasides sisalduva süsinikdioksiidi määrale, mida on arvesse võetud asjaomase toote võrdlusaluse määramisel.”

C. Otsus 2013/448

18. Otsuse 2013/448⁶ artikkel 4 käsitleb ajavahemiku 2013–2020 paranduskoefitsienti:

„Direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikes 5 osutatud ühtne sektoriülene paranduskoefitsient, mis on kindlaks määratud vastavalt otsuse 2011/278/EL artikli 15 lõikele 3, on sätestatud käesoleva otsuse II lisas.”

19. Otsuse 2013/448 II lisa kohaselt oli 2013. aasta paranduskoefitsient 94,272151%. Järgnevate aastate jooksul vähendatakse koefitsienti järk-järgult nii, et aastal 2020 on see 82,438204%.

20. Põhjenduses 25 selgitab komisjon viidatud arvude kindlakstegemist:

„Direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõike 5 kohaselt määratud piir 2013. aastal on 809315756 LHÜd. Komisjon hankis selle piiri määramiseks kõigepealt liikmesriikidelt ja EMP-EFTA riikidelt teavet selle kohta, kas käitised saab liigitada elektritootjaks või muuks direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikega 3 hõlmatud käitiseks. Seejärel määras komisjon kindlaks selliste käitiste heite osakaalu aastatel 2005–2007, kes on nimetatud sättega hõlmamata, kuid kes on lisatud ELi HKSi aastatel 2008–2012. Seejärel kohaldas komisjon seda osakaalu 34,78289436% direktiivi 2003/87/EÜ artikli 9 alusel kindlaksmääratud koguse suhtes (1976784044 LHÜd). Komisjon lisas kõnealuse arvutuse tulemusele asjaomaste käitiste ajavahemiku 2005–2007 keskmiste aastaste tõendatud heitkoguste põhjal 121733050 LHÜd, võttes arvesse läbivaadatud ELi HKSi jõustumist alates 2013. aastast. Komisjon kasutas ülemmäära kohandamiseks liikmesriikide ja EMP-EFTA riikide esitatud teavet. Kui andmed ajavahemiku 2005–2007 aastaste tõendatud heitkoguste kohta ei olnud kättesaadavad, arvutas komisjon, kus see oli võimalik, asjaomased heitearvud hilisemate aastate tõendatud heitkoguste põhjal, kohaldades koefitsienti 1,74% vastupidises suunas. Komisjon konsulteeris liikmesriikide ametiasutustega, kes kasutatud teabe ja andmed kinnitasid. Direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikega 5 kehtestatud piiri võrreldi esialgsete aastast tasuta eraldatavate LHÜde üldkoguste summaga otsuse 2011/278/EL VI lisas osutatud koefitsienti kohaldamata ja nii saadi käesoleva otsuse II lisas sätestatud aastane sektoriülene paranduskoefitsient.”

6 — Komisjoni 5. septembri 2013. aasta otsus 2013/448/EL, milles käsitletakse riiklike rakendusmeetmeid kasvuhuonegaaside lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamiseks üleminekuperioodil kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 11 lõikega 3 (ELT L 240, lk 27).

III. Liikmesriikide menetlused ja eelotsusetaotlused

21. Austria, Madalmaad ja Itaalia arvutasid välja põhikohtuasjades kaebuse esitanud ettevõtjatele 2012. aastal tasuta eraldatavate kasvuhoonegaaside saastekvootide (esialgse) arvu ja tegid selle teatavaks komisjonile.

22. Komisjon võttis 5. septembril 2013 vastu otsuse 2013/448 ja määras selles kindlaks ühtse sektoriülese paranduskoefitsiendi.

23. Paranduskoefitsiendi alusel eraldasid kolm nimetatud liikmesriiki kaebuse esitanud ettevõtjatele esialgse arvuga võrreldes väiksema koguse saastekvoote.

24. Selle peale esitasid põhikohtuasjades osalevad ettevõtjad kaebused, mille alusel tehti käesolevad eelotsusetaotlused.

A. Küsimused kohtuasjades C-191/14 (*Borealis Polyolefine*) ja C-192/14 (*OMV Refining & Marketing*)

25. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Alam-Austria piirkondlik halduskohus) esitab Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas otsus 2013/448/EL on kehtetu ja rikub direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõiget 5 osas, milles heitkoguste arvutamise alusest vastavalt artikli 10a lõike 5 teise taande alapunktidele a ja b on välja jäetud direktiivi 2003/87/EÜ I lisaga hõlmatud käitistes jäätmegaasidest energia tootmisel tekkivad heitgaasid või soojus, mida kasutavad direktiivi 2003/87/EÜ I lisaga hõlmatud käitised ja mis pärineb koostootmisjaamadest, mille puhul on direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõigete 1 ja 4 ning otsuse 2011/278/EL alusel lubatud eraldada saastekvoote tasuta?
2. Kas otsus 2013/448/EL on kehtetu ja rikub direktiivi 2003/87/EÜ artikleid 3e ja 3u üksinda ja/või koostoimes direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikega 5 osas, milles otsuses nähakse ette, et CO₂ heitkogused koosmõjus direktiivi 2003/87/EÜ I lisaga hõlmatud käitistes jäätmegaasidest energia tootmisel tekkivate heitgaaside või soojusega, mida kasutavad direktiivi 2003/87/EÜ I lisaga hõlmatud käitised ja mis pärineb koostootmisjaamadest, on „elektritootjate” heitkogused?
3. Kas otsus 2013/448/EL on kehtetu ja rikub direktiivi 2003/87/EÜ eesmärke osas, milles sellega luuakse asümmeetria, sest heitkogused koosmõjus jäätmegaaside põletamisega ja koostootmisjaamades toodetud soojusega jäetakse heitkoguste arvutamise alusest vastavalt artikli 10a lõike 5 teise taande alapunktidele a ja b välja, samas kui nende eest on õigus nõuda tasuta saastekvootide eraldamist direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõigete 1 ja 4 ning otsuse 2011/278/EL alusel?
4. Kas otsus 2011/278/EL on kehtetu ja rikub ELTL artiklit 290 ja direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõiget 5 osas, milles otsuse artikli 15 lõikega 3 muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõike 5 teise taande alapunkte a ja b nii, et viide „käitistele [...], mis ei ole hõlmatud lõikega 3” on asendatud viitega „käitistele, mis ei ole elektritootjad”?
5. Kas otsus 2013/448/EL on kehtetu ja rikub direktiivi 2003/87/EÜ artikli 23 lõiget 3 osas, milles otsuse vastuvõtmisel ei ole kasutatud nõukogu otsuse 1999/468/EÜ artiklis 5a ja määruse 182/2011/EL artiklis 12 ette nähtud kontrolliga regulatiivmenetlust?
6. Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 17 peab mõistma nii, et selle kohaselt on välistatud tasuta saastekvootide eraldamata jätmise põhjusel, et sektoriülene parandustegur on välja arvatud valesti?

7. Kas direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõiget 5 üksinda või koostoimes otsuse 2011/278/EL artikli 15 lõikega 3 tuleb mõista nii, et selle kohaselt on välistatud niisuguse siseriikliku sätte rakendamine, milles on ette nähtud otsuse 2013/448/EL artiklis 4 ja selle II lisas kindlaks määratud ja valesti välja arvatud ühetaolise sektoriülese parandusteguri kohaldamine liikmesriigis tasuta saastekvootide eraldamisel?
8. Kas otsus 2013/448/EL on kehtetu ja rikub direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõiget 5 osas, milles sellega on hõlmatud ainult nende käitiste heitkogused, mis sisaldasid ühenduse süsteemis alates 2008. aastast, nii et sellest on välja jäetud need heitkogused, mis on seotud ühenduse süsteemis alates 2008. aastast sisalduvate tegevusaladega (direktiivi 2003/87/EÜ muudetud I lisas) juhul, kui vastavad tegevused toimusid käitistes, mis sisaldasid ühenduse süsteemis juba enne 2008. aastat?
9. Kas otsus 2013/448/EL on kehtetu ja rikub direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõiget 5 osas, milles sellega on hõlmatud ainult nende käitiste heitkogused, mis sisaldasid ühenduse süsteemis alates 2013. aastast, nii et sellest on välja jäetud need heitkogused, mis on seotud ühenduse süsteemis alates 2013. aastast sisalduvate tegevusaladega (direktiivi 2003/87/EÜ muudetud I lisas) juhul, kui vastavad tegevused toimusid käitistes, mis sisaldasid ühenduse süsteemis juba enne 2013. aastat?”

B. *Küsimused kohtuasjas C-295/14 (DOW Benelux)*

26. Madalmaade Raad van State (riiginõukogu) eelotsuse küsimused on sõnastatud järgmiselt:

- „1. Kas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 263 neljandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et need käitiste käitajad, kelle suhtes olid alates 2013. aastast kohaldatavad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivis 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ, sisalduvad heitkogustega kauplemise eeskirjad, välja arvatud sama direktiivi artikli 10a lõikes 3 nimetatud käitiste käitajad ja uued osalejad, võisid kaheldamatult esitada Üldkohtule hagi nõudega tühistada komisjoni 5. septembri 2013. aasta otsus 2013/448/EL, milles käsitletakse riiklikke rakendusmeetmeid kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamiseks üleminekuperioodil kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 11 lõikega 3, osas, milles otsuses on kindlaks määratud ühtne sektoriülene paranduskoefitsient?
2. Kas otsus 2013/448/EL on kehtetu osas, milles selles on kindlaks määratud ühtne sektoriülene paranduskoefitsient, kuna otsuse vastuvõtmisel ei kohaldatud direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikes 1 ette nähtud kontrolliga regulatiivmenetlust?
3. Kas komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsuse 2011/278/EL, millega määratakse kindlaks kogu liitu hõlmavad üleminekueeskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a kohaste tasuta saastekvootide ühtlustatud eraldamiseks, artikkel 15 on vastuolus direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikega 5, kuna esimesena nimetatud artikkel ei luba ühtne sektoriülese paranduskoefitsiendi kindlaksmääramisel arvesse võtta elektritootjate heitkoguseid? Kui vastus on jaatav, siis millised tagajärjed on sellel vastuolul otsusele 2013/448/EL?
4. Kas otsus 2013/448/EL on kehtetu osas, milles selles on kindlaks määratud ühtne sektoriülene paranduskoefitsient, kuna otsus tugineb ka andmetele, mis esitati direktiivi 2003/87/EÜ artikli 9a lõike 2 rakendamiseks, kuigi viidatud lõikes 2 nimetatud artikli 14 lõike 1 kohaselt vastu võetavad sätted olid kindlaks määramata?
5. Kas otsus 2013/448/EL on osas, milles selles on kindlaks määratud ühtne sektoriülene paranduskoefitsient, vastuolus eelkõige Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 296 või Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 41, kuna paranduskoefitsiendi arvutamiseks määravad heitkoguste hulk ja saastekvoodid on otsuses ära toodud vaid osaliselt?

6. Kas otsus 2013/448/EL on osas, milles selles on kindlaks määratud ühtne sektoriülene paranduskoefitsient, vastuolus eelkõige Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 296 või Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 41, kuna kõnealune paranduskoefitsient on kindlaks määratud andmete põhjal, millega heitkogustega kauplemise süsteemi kuuluvate käitiste käitajatel ei olnud võimalik tutvuda?”

C. Küsimused kohtuasjades C-389/14, C-391/14–C-393/14 (*Esso Italiana*)

27. Lõpuks esitab Itaalia Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas Euroopa Komisjoni 5. septembri 2013. aasta otsus 2013/448/EL on kehtetu, kuna seal ei võetud tasuta eraldatavate kvootide arvutamisel arvesse heitgaaside – või terastööstuse protsessigaaside – põletamisega seotud heitkoguste protsenti – ega koostootmise teel saadud soojusega seotud heitkoguste protsenti, rikkudes seega ETL artiklit 290 ja direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikeid 1, 4 ja 5, ületades selle direktiiviga antud volituste piirid ja minnes vastuolu direktiivi eesmärkidega (energiatõhusamate tehnoloogiate toetamine ja majandusarengu ning tööhõive vajaduste eest seismine)?
2. Kas Euroopa Komisjoni 5. septembri 2013. aasta otsus 2013/448/EL on ELL artiklit 6 silmas pidades kehtetu, kuna see otsus on vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) lisaprotokolliga 1 ja selle konventsiooni artikliga 17, rikkudes põhjendamatu kaebuse esitanud äriühingute õiguspärasest ootust, et neile jääb alles vara, mis seisneb neile esialgu eraldatud ning neile direktiivi alusel ette nähtud kvootide koguses, ja jättes nad niiviisi ilma eelnimetatud varast tulenevast majanduslikust kasust?
3. Kas Euroopa Komisjoni 5. septembri 2013. aasta otsus 2013/448/EL on kehtetu osas, milles on kindlaks määratud sektoriülene paranduskoefitsient, arvestades, et otsus rikub ETL artikli 296 lõiget 2 ja Nice'i harta artiklit 41, olles piisavalt põhjendamata?
4. Kas Euroopa Komisjoni 5. septembri 2013. aasta otsus 2013/448/EL on kehtetu osas, milles on kindlaks määratud sektoriülene paranduskoefitsient, kuna see otsus rikub direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõiget 5 ja ELL artikli 5 lõikes 4 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet, ning kuna ei ole toimunud piisavat uurimist ja on tehtud hindamisviga, sest tasuta eraldatavate kvootide maksimumkoguse (mis on ühtse sektoriülese paranduskoefitsiendi kindlaksmääramiseks oluline tegur) arvutamisel ei võetud arvesse muutusi mõiste „põletusseade” tõlgendamises, mis toimusid direktiivi 2003/87/EÜ rakendamise esimese (2005–2007) ja teise faasi (2008–2012) vahel?
5. Kas Euroopa Komisjoni 5. septembri 2013. aasta otsus 2013/448/EL on kehtetu osas, milles on kindlaks määratud sektoriülene paranduskoefitsient, kuna otsus rikub direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõiget 5 ja direktiivi 2003/87/EÜ artikli 9a lõiget 2, ning kuna ei ole toimunud piisavat uurimist ja on tehtud hindamisviga, sest tasuta eraldatavate kvootide maksimumkogus (mis on üks ühtse sektoriülese paranduskoefitsiendi kindlaksmääramiseks olulisi andmeid) arvatati liikmesriikide esitatud andmete alusel, mis ei olnud ühtsed, põhinedes direktiivi 2003/87/EÜ artikli 9a lõike 2 erinevatel tõlgendustel?
6. Viimaks, kas Euroopa Komisjoni 5. septembri 2013. aasta otsus 2013/448/EL on kehtetu osas, milles on kindlaks määratud sektoriülene paranduskoefitsient, kuna see rikub direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikes 1 ja artikli 23 lõikes 3 ette nähtud menetlusnorme?”

D. Menetlus Euroopa Kohtus

28. Kirjalikud seisukohad esitasid põhikohtuasja pooltena Austria menetluses Borealis Polyolefine jt, Madalmaade menetluses DOW Benelux, Esso Nederland jt, Akzo Nobel Chemicals jt ja Yara Sluiskil jt ning Itaalia menetluses Esso Italiana, Eni ja Linde Gas Italia. Peale selle esitasid oma kirjalikud seisukohad Saksamaa, Madalmaad, Hispaania (ainult Itaalia menetluses) ja komisjon.

29. Euroopa Kohus liitis küll kaks Austria ja neli Itaalia eelotsusetaotlust, kuid on käesolevate kohtuasjade vormilisest liitmisest ülejäänud osas seni hoidunud. Siiski pidas Euroopa Kohus 3. septembril 2015 ühise kohtuistungil. Kohtuistungil osalesid peale Linde kõik eespool nimetatud menetlusosalised ning Luchini jt ja Buzzi Unicem.

30. Käsitlen kõiki käesolevaid kohtuasju ühes ettepanekus ja pean otstarbekaks, et ka Euroopa Kohus toimiks samamoodi ja kohtuasjad ühise otsuse tegemise eesmärgil liidaks.

IV. Õiguslik hinnang

31. Eelotsusetaotlustes tõstatatud küsimustega seatakse kahtluse alla direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikes 5 ette nähtud ühtne sektoriülene paranduskoefitsient (edaspidi „paranduskoefitsient”), mille komisjon määras kindlaks otsuse 2013/448 artiklis 4 ja II lisas.

32. Nende küsimuste mõistmiseks on esmalt vaja kirjeldada paranduskoefitsiendi arvutamist ja selle tähtsust direktiiv 2003/87 ülesehituses (vt selle kohta allpool jaotis A). Järgnevalt käsitlen küsimusi, mille kohaselt on teatavaid heitkoguste allikaid arvesse võetud ebapiisavalt (vt selle kohta jaotised B ja C), seejärel paranduskoefitsiendi kindlaksmääramise põhjendusi (vt selle kohta jaotis D), siis põhiõiguseks olevat omandiõigust (vt selle kohta jaotis E) ning otsuses kasutatud menetlust (vt selle kohta jaotis F). Selleks et vältida õiguslikult väga keeruka teema katkendlikku edasiandmist, näitan alles pärast seda, et põhikohtuasjades kaebuse esitanud ettevõtjad ei pidanud oma väiteid esitama vahetult liidu kohtutele (vt selle kohta jaotis G) ja millised peaksid olema otsuse kontrollimise tulemuse tagajärjed (vt selle kohta jaotis H).

A. Paranduskoefitsiendi õiguslik liigitamine

33. Direktiivi 2003/87 artikli 1 sõnastuse järgi luuakse selle direktiiviga ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem, mille eesmärk on vähendada tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid.

34. Süsteemi kohaldamisalasse kuuluvatel käitistel peavad kasvuhoonegaaside heiteks olema asjaomased õigused, niinimetatud saastekvoodid. Tegelikult puudutab see peaaegu eranditult üksnes süsinikdioksiidi heidet. Direktiivi 2003/87 artiklite 9 ja 9a kohaselt on eraldatavate saastekvootide üldkogus piiratud ja seda vähendatakse alates 2010. aastast igal aastal 1,74% võrra. Direktiivi 2009/29 põhjenduse 13 kohaselt aitab saastekvootide üldkoguste vähendamine vähendada kliima soojenemist põhjustavaid heitkoguseid 2020. aastaks võrreldes 1990. aastaga 20% võrra.

35. Alates 2013. aastast eraldatakse saastekvoote veel vaid osaliselt tasuta ja ülejäänud osas pannakse need enampakkumisele. Eristatakse elektritootjaid, kellele mõne vähese erandiga tasuta saastekvoote ei eraldata,⁷ ja käitisi, kes saavad tasuta kõik⁸ vajatavad saastekvoodid või vähemalt osa⁹ nendest.

36. Käesolevad küsimused puudutavad vahetult vaid neid käitisi, kelle puhul tuleb tasuta saastekvootide eraldamine kõne alla, kuid ei puuduta elektritootjaid. Nimelt toob vaidlusalune paranduskoefitsient kaasa käitistele tasuta eraldatavate saastekvootide koguse vähenemise.

37. Paranduskoefitsiendi määramiseks arvutavad ühelt poolt liikmesriigid ja teiselt poolt komisjon välja, kui suur on kõikidele olemasolevatele käitistele ette nähtud saastekvootide üldkogus. Seejuures kasutab kumbki pool erinevaid arvutusmeetodeid. Kahest tulemusest väiksem tulemus määrab lõpptulemusena tasuta eraldatavate saastekvootide arvu.

38. Kui liikmesriikide tulemus oleks olnud madalam, ei oleks parandust olnud vaja teha. Liikmesriigid oleksid saanud tasuta saastekvootide eraldamisel lähtuda oma algsest väärtusest.

39. Tegelikult oli aga madalam komisjoni tulemus. Seepärast tekkis direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 teises lõigus nimetatud olukord: vaja oli kohaldada ühtset sektoriülest paranduskoefitsienti. Esimesel aastal oli see ligikaudu 94,3% ja aastaks 2020 väheneb see ligikaudu 80,4%-le. See tähendab, et liikmesriikide poolt arvutatud esialgsest tasuta eraldatavate saastekvootide kogusest saab lõpuks saastekvoote eraldada vaid nimetatud hulgal.

1. Liikmesriikide poolt käitistele välja arvutatud heakskiidetud nõudlus

40. Liikmesriigid arvutavad välja direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 alguses nimetatud väärtuse, saastekvootide koguse, mille alusel arvutatakse käitistele (edaspidi) igal aastal tasuta eraldatavate saastekvoodid. Koguse arvutamisel lähtutakse teataval määral rohujuuretasandist, see tähendab iga käitise varasemast tegevusest ja niinimetatud võrdlusalustest, mille komisjon määras asjaomaste tegevuste tarvis kindlaks otsuses 2011/278. Võrdlusaluste puhul on tegemist süsinikdioksiidi teatavate heitkogustega, mille heidet peab komisjon asjaomase toote teatava koguse valmistamiseks vajalikuks. Selle väärtuse tähistamiseks kasutan edaspidi sõnapaari *heakskiidetud nõudlus*.

41. Vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 2 esimesele lõigule on võrdlusaluste kindlaksmääramisel lähtepunktiks liidu sektori või allsektori 10% kõige tõhusama käitise keskmised näitajad. Peale selle peavad viidatud võrdlusalused vastavalt artikli 10a lõike 1 kolmandale lõigule tagama, et saastekvootide eraldamise viisiga, võttes arvesse kõige tõhusamaid tehnoloogiaid, suure tõhususega koostootmist, tõhusat heitgaaside energia taaskasutamist, ergutatakse kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ning ei ergutata heitkoguste suurendamist. Komisjon peab eri tegevuste tarvis võrdlusaluste kindlaksmääramisega selle eesmärgi saavutama.

42. Komisjoni poolt käitiste jaoks kindlaks määratud võrdlusalused hõlmavad eeskätt heitkoguseid, mis tekivad teatavatel tootmisprotsessidel eralduvate jääkgaaside kasutamisest kütusena (vt selle kohta jaotis B, punkt 1), ja need võtavad arvesse koostootmisjaamade soojuse tööstuslikku kasutamist (vt selle kohta jaotis B, punkt 2). Peale selle kohaldatakse neid kõikidele käitistele, mis kuuluvad praegu direktiivi 2003/87 süsteemi, seega ka käitistele, mis on süsteemiga hõlmatud alles 2008. aastast (vt selle kohta jaotis C, punkti 2 alapunkt b) või 2013. aastast alates (vt selle kohta jaotis C, punkti 2 alapunkt a).

7 — Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 kolmanda lõigu teine lause, lõige 3 ja lõige 7.

8 — Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 12 kohaselt on tegemist käitistega sektorites või allsektorites, mille puhul esineb märkimisväärne süsinikdioksiidi lekke oht, nn *carbon leakage*.

9 — Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 11 kohaselt eraldatakse neile esmalt 80% kindlaksmääratud kogusest tasuta. Seejärel vähendatakse tasuta saastekvoote igal aastal võrdse koguse võrra, nii et 2020. aastal on tasuta saastekvootide kogus 30%, kuni 2027. aastal enam tasuta saastekvoote ei eraldata.

43. Liikmesriigid teevad võrdlusaluste kohaldamisest tulenevalt kindlaks enda territooriumil paiknevate kõikide käitiste heakskiidetud nõudluse, selleks korrutavad nad vastavalt otsuse 2011/278 artiklile 10 asjaomase tegevuse võrdlusalused asjaomaste käitiseosade varasema tegevustasemega. Need andmed edastavad nad vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 11 lõikele 1 hiljemalt 30. septembriks 2011 komisjonile. Komisjon liidab talle esitatud arvud kokku ja teeb nii kindlaks kõikide liidu territooriumil asuvate käitiste heakskiidetud nõudluse.

2. Komisjoni arvutatud tööstusele seatud ülempiir

44. Komisjon arvutab teise väärtuse, niinimetatud tööstusele seatud ülempiiri üldperspektiivist lähtudes, tehes varasemate heitkoguste alusel kindlaks eraldatavate saastekvootide üldkoguse selle osa, mis on tervikuna ette nähtud käitistele. See tööstusele seatud ülempiir koosneb kahest osakogusest, mida reguleerivad direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punktid a ja b.

a) Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punkt a

45. Direktiivi 2003/87 artikli 10 a lõike 5 punkti a kohaselt on esimese osakoguse lähtepunktiks saastekvootide keskmine aastane üldkogus vastavalt artikli 9 lõikele 1, mis on eraldatud teiseks kauplemissperioodiks 2008–2012, seega kõikide selle perioodi vältel direktiivi süsteemiga hõlmatud käitiste varasem nõudlus. See üldkogus hõlmab mõlemat rühma, elektritootjaid ja käitisi.

46. Viidatud saastekvootide koguse määrasid asjaomased liikmesriigid. Direktiivi 2003/87 toona kehtiv redaktsioon ei kirjutanud neile seejuures ette konkreetset meetodit.¹⁰

47. Edaspidi kehtiva aastase üldkoguse arvutamiseks vähendatakse ajavahemiku 2008–2012 keskmist saastekvootide kogust, mis tehti liikmesriikide eraldatud kvootide alusel kindlaks liidu jaoks tervikuna, alates nimetatud ajavahemiku keskpaigast, seega alates aastast 2010¹¹ lineaarse teguri 1,74% võrra.

48. Tööstusele seatud ülempiiri arvutamiseks saab aga direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punkti a kohaselt arvesse võtta vaid seda osa käitistest, mis ei ole hõlmatud artikli 10a lõikega 3. Tegelikult jäävad seega kuni 2012. aastani elektritootjatele eraldatud saastekvoodid vaatluse alt välja. Komisjon võrdleb seda osa käitistele aastatel 2005–2007 eraldatud saastekvootide keskmise kogusega.

49. Tööstusele seatud ülempiir ei hõlma seega saastekvoote, mis eraldati varasemal ajal elektritootjatele jääkgaaside kasutamisel kütusena tekkivate heitkoguste tarvis (vt selle kohta jaotis B, punkt 1) või tööstuslikult toodetud soojuse tootmisel koostootmisjaamades (vt selle kohta jaotis B, punkt 2). Peale selle ei luba viitamine tööstuse osale ajavahemikul 2005–2007 arvesse võtta käitisi, mis on direktiiviga 2003/87 hõlmatud alles alates 2008. aastast (vt selle kohta jaotis C, punkti 2 alapunkt b). See puudutab teatavaid põletusseadmeid ja EMP osalisriikide territooriumil asuvaid käitisi. Siiski võetakse kõiki neid heitkoguseid arvesse tootmis põhiste võrdlusaluste puhul.

b) Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punkt b

50. Teine osakogus vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punktile b hõlmab käitisi, mis kuuluvad direktiivi süsteemi alles 2013. aastast alates. Nii näiteks on alates sellest aastast süsteemiga hõlmatud ka alumiiniumi tootmisel ja keemiatööstuse teatavates sektorites tekkivad heitkogused.

10 — Kohtuotsus komisjon vs. Eesti (C-505/09 P, EU:C:2012:179, lk 52).

11 — Selgitavalt komisjoni 9. juuli 2010. aasta otsuse 2010/384/EL ELi heitkogustega kauplemise süsteemi kohaselt 2013. aastaks välja antud liidu saastekvootide üldkoguse kohta (ELT L 175, lk 36) põhjendus 13.

51. Selle aluseks on nimetatud käitiste keskmine tõendatud heitkoguste aastane üldkogus aastatel 2005–2007. Ka seda väärtust vähendatakse eespool viidatud lineaarse teguri 1,74% võrra aastas ja elektritootjaid ei võeta arvesse.

52. Selles osas tekib probleem, et ühetaolisi andmeid heitkoguste kohta ei kasutatud kõikide liikmesriikide puhul. Mõne liikmesriigi puhul kasutati vaid selliste heitkoguste kohta käivaid andmeid, mis pärinesid süsteemiga alles 2013. aastal liitunud käitistest. Seevastu teiste liikmesriikide puhul kasutati lisaks ka andmeid selliste heitkoguste kohta, mis pärinesid süsteemi kuuluvatest uutest tegevustest, mida tehti süsteemiga teiste tegevusalade tõttu juba varem liitunud käitistes (vt selle kohta jaotis C, punkti 2 alapunkt a).

3. Kindlakstehtud paranduskoefitsient

53. Esmapilgul võiks arvata, et kõige tõhusamatel käitistel põhinev heakskiidetud nõudlus, mille arvutavad välja liikmesriigid, peaks olema väiksem kui kõikidele käitistele, sealhulgas vähem tõhusatele käitistele varem eraldatud saastekvootide kogus, mille põhjal arvutab komisjon välja oma väärtuse.¹² Selle kohaselt peaks mõlema väärtuse võrdlemisel olema märgatav vaid tööstusele seatud ülempiiri aastane lineaarne vähendamine 1,74% võrra. Paranduskoefitsient peaks vajalik olema alles siis, kui kõige tõhusamatel käitistel põhinev „edumaa” on vähendamiste tõttu kadunud.

54. Tegelikult jätab liikmesriikide väärtuse ja komisjoni väärtuse võrdlemise tulemus siiski mulje, et otsuse 2013/448 aluseks olev heakskiidetud nõudlus on *suurema* mahuga kui varem eraldatud saastekvoodid. Paranduskoefitsiendil on nimelt algusest peale suurem mõju kui lineaarsel vähendamisel: paranduskoefitsient 94,272151% esimesel aastal – 2013. aastal – vähendab tasuta eraldatavaid saastekvoote 5,727849%. Kuni selle ajani kumuleerunud lineaarne vähendamine aastate 2011–2013 kohta moodustab aga vaid 5,22%. Aja jooksul see mõju siiski pisut väheneb. Viimasel aastal – 2020. aastal – on paranduskoefitsient 82,438204%, mis toob kaasa vähenemise 17,561796% võrra. See on vaid veidi rohkem kui nende kümne aasta kohta kumuleerunud lineaarne vähendamine 17,4%.

55. Põhikohtuasjades kaebajaks olevate ettevõtjate arvates on parandus seega liiga suur. Nende arvates tuleneb see mõju eeskätt sellest, et teatavaid tegevusi on alusetult arvesse võetud küll heakskiidetud nõudluse raames,¹³ kuid ei ole arvesse võetud tööstusele seatud ülempiiri kindlakstegemisel.¹⁴ Peale selle taotlevad nad võimalust tutvuda vajalike andmetega, et paranduskoefitsiendi arvutamist põhjalikult kontrollida (vt selle kohta jaotis D).

4. Direktiivi 2003/87 eesmärgid paranduskoefitsiendi aspektist

56. Selle väitega tuleb nõustuda osas, et teatavate tegevuste „asümmeetriline”¹⁵ arvessevõtmine on vastuolus paranduskoefitsiendi ühe eesmärgiga. Kuigi neid eesmäärke ei ole sõnaselgelt kindlaks määratud, taotleb paranduskoefitsient tulenevalt seosest teiste sätetega kahte eesmärki.

57. Esiteks muudab see kohaldatavaks lineaarse vähendusteguri 1,74%. Seda eesmärki vaidlustatud asümmeetria ei puuduta. Vähendustegurit oleks aga saanud kasutada ka ilma heakskiidetud nõudluse ja tööstusele seatud ülempiiri keeruka võrdluseta.

12 — Vastupidi komisjoni seisukohale käesolevates menetlustes oli see Esso Nederland jt väidete kohaselt 2010. aastal kooskõlas ka komisjoni arvamusega.

13 — Vt eespool, punkt 42.

14 — Vt eespool, punktid 49 ja 52.

15 — Euroopa Komisjoni kliimameetmete peadirektoraadi 22. oktoobri 2013. aasta dokument „Calculations for the determination of the cross-sectoral correction factor in the EU ETS in 2013 to 2020”, Borealis Polyolefine'i märkuste 1. lisa, lk 4, 12. augustil 2015 kättesaadav ka komisjoni veebisaidil http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/allocation/docs/cross_sectoral_correction_factor_en.pdf.

58. Seega on tähtsam paranduskoefitsiendi teine ülesanne. Paranduskoefitsient peab tagama, et võrdlusaluste põhjal toimuv tasuta saastekvootide eraldamine ei muuda saastekvootide eraldamise varasema süsteemi kohaselt olemasolevat tasakaalu tööstustegevuste ja elektritootmise vahel tööstuse kasuks.

59. See tasakaal on tähtis. Kui tööstustegevuse osa eraldatavate saastekvootide üldkoguses suureneks, väheneks nimelt samal ajal nende saastekvootide kogus, mida saab panna enampakkumisele. Kui sellest kogusest enampakkumisel kaetava kogunõudluse rahuldamiseks ei piisa, tuleb karta ebaproportsionaalset hinnatõusu. See koormaks eeskätt elektritootjaid ja elektritarbijaid. Peale selle puudutaks see aga ka teatavaid tööstussektoreid, kes peavad ühe osa vajaminevatest saastekvootidest ostma.

60. Ent sellest ajaloolisest tasakaalust kaldutaks kõrvale, kui uue arvutusmeetodi põhjal arvatakse tegevused tööstustegevuste hulka, kuigi varem käsitati neid elektritootjate tegevustena või ei võetud üldse arvesse.

61. Nagu selgitab näiteks Linde, on selline asümmeetriline parandamisvajadus lisaks vastuolus direktiivi 2003/87 eesmärgiga vältida *carbon leakage*'it. Selle all mõistetakse kasvuhooonegaaside heidet põhjustavate tegevuste üleviimist kolmandatesse riikidesse. Selline ülekandumine ei oleks kahjulik mitte üksnes majanduspoliitiliselt, vaid see takistaks ka saavutamast üldeesmärki vähendada kasvuhooonegaaside heidet üleilmselt.

62. *Carbon leakage*'i vältimiseks eraldatakse direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 12 kohaselt seetõttu käitistele sektorites või allsektorites, mille puhul esineb märkimisväärne süsinikdioksiidi lekke oht, tasuta saastekvooti 100% ulatuses võrdlusaluste põhjal heakskiidetud nõudlusest. Liiga suur paranduskoefitsient võib aga viia selleni, et käitised saavad lõpuks vähem kui 100% vajaminevatest saastekvootidest ja seega ajendab direktiivi 2003/87 süsteem käitisi neid tegevusi üle viima.

63. Teiselt poolt vastab jääkgaaside kasutamise asümmeetriline arvessevõtmine direktiivi 2003/87 üldisele eesmärgile vähendada kliima soojenemist põhjustavaid heitkoguseid. Tasuta eraldatavate saastekvootide kogust vähendades ergutab see järelikult süsinikdioksiidi heidet piirama. Seega aitab see säilitada ja kaitsta keskkonda, võidelda kliimamuutuste vastu ja saavutada kõrget kaitsetaset, nagu on ette nähtud ELTL artiklis 191.

64. Seda arvestades tuleb lähemalt uurida nelja valdkonda, milles on kaebuse esitanud ettevõtjate hinnangul tehtud selliseid kõrvalekaldeid, nimelt jääkgaaside ja koostootmisjaamade arvessevõtmine (vt selle kohta jaotis B) ning tegevuste ja käitiste arvessevõtmine, mis kuuluvad direktiivi 2003/87 süsteemi alles 2013. või 2008. aastast alates (vt selle kohta jaotis C).

B. Jääkgaasidest elektrienergia tootmise ja suure tõhususega koostootmisjaamadest pärineva soojuse tööstusliku kasutamise arvessevõtmine

65. Esimene kuni neljas küsimus kohtuasjas Borealis Polyolefine, kolmas küsimus kohtuasjas Dow Benelux ja esimene küsimus kohtuasjas Esso Italiana puudutavad jääkgaasidest elektrienergia tootmise (vt selle kohta jaotis 1) ja suure tõhususega koostootmisjaamadest pärineva soojuse tööstusliku kasutamise (koostootmisjaamad, vt selle kohta jaotis 2) arvessevõtmist paranduskoefitsiendi arvutamisel. Mõlemad tegevused liigitatakse praegu tööstustegevuste hulka, kuigi varem kuulusid need elektritootmise alla.

1. Elektrienergia tootmine jääkgaasidest

66. Jääkgaasid tekivad teatavate tööstuslike tootmisprotsesside käigus, näiteks koksi ja terase tootmisel, ja neid saab kasutada kütusena eeskätt elektri tootmiseks. See on ressursside jätkusuutliku majandamise huvides otstarbekam kui jääkgaaside ärajuhtimine või kasutult ärapõletamine.

67. Ilmselt tuleneb just sellest kasust, et direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 kolmanda lõigu esimeses lauses on märgitud, et jääkgaaside kasutamise edendamine ergutab kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja energia seisukohast kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutuselevõtmist. Ilmselt samal põhjusel tehakse viidatud sätte teises lauses jääkgaasidest toodetud elektri puhul erand põhimõttest, et elektritootmise eest tasuta saastekvoote ei eraldata.

68. Nagu komisjon märgib, arvestas ta tootepõhiste võrdlusaluste kindlaksmääramisel asjaolu, et mõnes sektoris põletatakse jääkgaase elektrienergia tootmiseks. See on kaasa toonud tootepõhiste võrdlusaluste suurenemise eeskätt koksi, vedela malmi ja paagutatud maagi osas, seega heakskiidetud nõudluse suurenemise nendes sektorites.

69. Komisjon möönab, et asjaomaseid heitkoguseid on tööstusele seatud ülempiiri raames arvesse võetud vaid osaliselt, nimelt vaid osas, milles jääkgaaside põletamine on toimunud käitistes. Osas, milles jääkgaase on seevastu põletanud elektritootjad direktiivi 2003/87 artikli 10 lõike 3 tähenduses, ei ole neid tööstusele seatud ülempiiri kindlakstegemisel arvesse võetud. Kuna tööstusele seatud ülempiir on selles mahus väiksem, suurendab jääkgaaside arvessevõtmine võrdlusalustes paranduskoefitsienti vastavalt.

70. Seega tuleb kontrollida, kas jääkgaaside kasutamise selline asümmeetriline arvessevõtmine on direktiiviga 2003/87 kooskõlas.

71. Sellega seoses tuleb tuvastada, et asümmeetria tuleneb direktiivi 2003/87 artikli 10a lõigete 1, 3 ja 5 sõnastusest. Lõigete 3 ja 5 kohaselt ei tule elektritootjaid, seega ka jääkgaase kasutavaid elektritootjaid tööstusele seatud ülempiiri arvutamisel arvesse võtta. Seevastu lõike 1 kolmandast lõigust nähtub, et määrates kindlaks võrdlusaluseid, millest tuleneb käitiste heakskiidetud nõudlus, peaks komisjon arvesse võtma jääkgaase kasutavaid elektritootjaid.

72. Seevastu ei ole võimalik nõustuda põhikohtuasjades kaebuse esitanud ettevõtjate argumendiga, et direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikes 5 sisalduvat viidet „käitistele [...], mis ei ole hõlmatud lõikega 3” ei tule mõista nii, et elektritootjate heitkogused jäävad arvesse võtmata. Kuigi kaebajad leiavad, et sellega on mõeldud käitisi, kelle puhul tuleb tasuta saastekvootide eraldamine kõne alla, ei anna tekst selleks siiski mingit alust.

73. Erinevalt Buzzi Unicemi väidetest ei ole eeskätt asjaolu, et elektritootjatele tasuta saastekvoote ei eraldata, direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 3 kohaldamise eeldus. Tasuta saastekvootide saajate hulgast väljajätmine on pigem viidatud sätte õiguslik tagajärg, millest on teiste sätete alusel lubatud teha erandeid.

74. Nagu eespool kirjeldatud,¹⁶ tuleb tunnistada, et kõnealune asümmeetria ei sobi tegelikult paranduskoefitsiendi eesmärgiga tagada varasem tasakaal käitiste ja elektritootjate vahel. Samuti annab see ajendi suures ulatuses heitkoguseid tekitavate tegevuste üleviimiseks. Samal ajal on see aga kooskõlas direktiivi 2003/87 keskkonnakaitse eesmärkidega.

16 — Vt eespool, punkt 56 jj.

75. Selles vastuoluliste eesmärkide ja ülesehituslike kaalutluste olukorras võiks oodata, et seadusandja teeb oma kavatsused sõnaselgelt teatavaks. See oli nii näiteks direktiivi 2003/87 teise sätte, nimelt artikli 9 esimese lõigu kolmanda lause puhul, mis lisati direktiivi Horvaatia liitumise tagajärjel. Selle kohaselt suurendatakse ühenduse saastekvootide üldkogust Horvaatia ühinemise tulemusel üksnes selle saastekvootide koguse võrra, mille Horvaatia paneb vastavalt artikli 10 lõikele 1 enampakkumisele. Kuna seega Horvaatia poolt tasuta eraldatud saastekvoote arvesse ei võeta, toob see paratamatult kaasa liidus tervikuna eraldatavate saastekvootide koguse vähenemise ja parandamisvajaduse artikli 10a lõike 5 tähenduses.

76. Jääkgaaside kohta ei sisaldu aga direktiivis asjaomast selget sätet ja sellekohast märkust ei nähtu ka direktiivi põhjendustest ega ettevalmistavatest materjalidest. Pigem on olemas alus eeldada, et seadusandja on jätnud probleemi muutmisdirektiivi 2009/29 koostades lihtsalt tähelepanuta. Jääkgaasid lisati teksti nimelt alles suhteliselt hilja – direktiivi 2009/29 vastuvõtmiseks peetud kolmepoolsete läbirääkimiste käigus esimesel lugemisel. Jääkgaase mainitakse esimest korda parlamendi muudatusettepanekus,¹⁷ mis lisati mõne nädala jooksul institutsioonidevahelise kompromissina vastu võetud direktiivi 2009/29.¹⁸ Mitu parlamendisaadikut heitsid ette, et direktiiv võeti vastu kiirustades.¹⁹

77. Teiselt poolt ei näidanud seadusandja ka sõnaselgelt, et igal juhul tuleb eelistada moonutamata tasakaalu tagamist kütiste ja elektritootjate vahel ning kütiste koormuse vähendamist.

78. Seetõttu ei anna jääkgaase kasutatavate elektritootjate asümmeetrilise arvessevõtmise vastuolu direktiivi eesmärgiga alust tõlgendada direktiivi 2003/87 selle sõnastusest kaugemale minnes nii, et seda asümmeetriat välditakse.

79. Samuti võib jääda lahtiseks, kas komisjonil oleks sellegipoolest olnud õigus jääkgaaside arvessevõtmisel esinevat asümmeetriat rakendusmäärustega kõrvaldada. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõige 1 annab komisjonile küll õiguse võtta artikli 10a lõike 5 osas rakendusmeetmed, et täiendamisega muuta direktiivi vähem olulisi sätteid. Vastandlikke eesmarke silmas pidades ei olnud komisjon siiski kohustatud kasutama seda õigust, et asümmeetriat kõrvaldada.

80. Järelikult tuleb sedastada, et jääkgaasidest elektrienergia tootmise küsimuste uurimine ei anna alust seada otsuses 2013/448 kindlaks määratud paranduskoefitsiendi õiguspärasust kahtluse alla.

2. Koostootmisjaamad

81. Koostootmisjaamad võimaldavad kütuste energiat täielikumalt ära kasutada. Kui ära kasutatakse vaid toodetud energia, näiteks elektritootmiseks, läheb tekkiv soojus kasutult kaduma. Koostootmisjaamades kogutakse aga tekkiv soojus kokku ja seda kasutatakse muude tegevuste tarvis. Osalt kasutatakse seda soojust ka jahutusenergia tootmiseks.

82. Koostootmisjaamade arvessevõtmise küsimused puudutavad vaid neid koostootmisjaamu, mis vastavad direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis u sisalduvale elektritootja määratlusele. Elektritootjad on kütised, mis on tootnud elektrienergiat müügiks kolmandatele isikutele ja milles ei tegeleta ühegi teise I lisas loetletud tegevusalaga peale kütuse põletamise.

83. Kui menetlusosalised olid kirjalikus menetluses veel eri arvamustel, kuidas kõnealuseid elektritootvaid koostootmisjaamu paranduskoefitsiendi arvutamisel arvesse võtta, siis pärast kohtuistungil esitatud arupärimist jõuti selles küsimuses üksmeelele.

17 — 48. muudatusettepanek (nõukogu dokument 14764/08, 24.10.2008, lk 80).

18 — Parlamendis vastu võetud 17. detsembril 2008 (vt nõukogu dokument 17146/08, 14.1.2010), nõukogus kinnitatud 4. aprillil 2009.

19 — Nõukogu dokument 17146/08, 14.1.2010, lk 5.

84. Seejuures on huvipakkuv juhtum, mil elektrit tootev koostootmisjaam tarnib soojus- või jahutusenergiat tööstustarbijatele. Nagu näitab eeskätt otsuse 2011/278 põhjendus 21, võetakse seda arvesse tööstustarbija võrdlusaluses. Seega suurendatakse selle heakskiidetud nõudlust, kuid asjaomaseid heitkoguseid ei arvestata tööstusele seatud ülempiiris, kuna need tekivad koostootmisjaamades, seega elektritootjatel. Seetõttu suurendab koostootmisjaamade tööstuslikult kasutatud soojus paranduskoefitsienti ja toob kaasa asümmeetria laienemise.

85. Siin on asjakohased samad kaalutlused nagu elektri tootmiseks kasutatavate jääkgaaside puhul.

86. Asümmeetria tuleneb direktiivi 2003/87 artikli 10a lõigetest 1, 3 ja 5. Ühelt poolt jäävad elektritootjad, seega ka elektrit tootvad koostootmisjaamad tööstusele seatud ülempiiri kindlaksmääramisel vastavalt lõigetele 3 ja 5 arvesse võtmata. Teisel poolt näeb lõike 1 kolmanda lõigu esimene lause ette, et võrdlusalused ergutavad kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja energia seisukohast kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutuselevõtmist, võttes muu hulgas arvesse suure tõhususega koostootmist.

87. Soojuse tarbimise lisamine tööstuse võrdlusalustesse, mida komisjoni nägi ette otsuses 2011/278, vastab sellele eesmärgile ja hõlbustab tööstuse kasutatava soojuse praktilist käsitlemist tasuta saastekvootide eraldamise raames. Hõlbustamine tuleneb sellest, et käitisi, mis toodavad ise soojust, ja käitisi, mis saavad soojuse koostootmisjaamadest, koheldakse võrdset. Nendele käitistele saastekvootide eraldamisel ei tule järelikult eraldi kontrollida, kui palju soojust saadakse ühest või teisest allikast. Ergutav mõju tekib seeläbi, et koostootmisjaamadest soojuse saamisega säästavad käitised saastekvoote, mida nad võivad müüa.

88. Esmapilgul näib, et direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 4 esimeses lauses sisaldub erinevus. Selle kohaselt eraldatakse soojus- või jahutusenergia *tootmise* eest tasuta saastekvoote suure tõhususega koostootmisele majanduslikult õigustatud nõudluse osas. Sellise eraldamise võimalus ei välista siiski arvessevõtmist võrdlusalustes, vaid lubab eelkõige eraldada koostootmisjaamadele saastekvoote soojus- või jahutusenergia tootmiseks, mida tarnitakse sellistele tarbijatele, kes ei ole direktiivi süsteemiga hõlmatud. Nendeks on näiteks kodumajapidamised.

89. Seega jääb koostootmisjaamadest pärineva soojusenergia tööstusliku kasutamise seotud võrdlusaluste kindlaksmääramine nende õiguste raamidesse, mille annab komisjonile rakendusmeetmete vastuvõtmiseks direktiivi 2003/87 artikli 10a lõige 1.

90. Muus osas kehtivad samad kaalutlused nagu jääkgaaside arvessevõtmise puhul. Esineb küll vastuolu direktiivi eesmärkidega ja puuduvad seadusandja selged väljaütlemised. Ent see ei anna alust tõlgendada direktiivi 2003/87 nii, et asümmeetria on välistatud, samuti ei olnud komisjon kohustatud asümmeetriat kõrvaldama rakendusmeetmete võtmise õiguse raames.

91. Järelikult ei anna ka koostootmise arvessevõtmise küsimuste uurimine alust seada otsuses 2013/448 kindlaks määratud paranduskoefitsiendi õiguspärasust kahtluse alla.

C. Tööstusele seatud ülempiiri määramiseks kasutatud andmed süsteemi alates 2008. aastast või 2013. aastast lisatud sektorite kohta

92. Kõigil kolmel kohtul on kahtlused tööstusele seatud ülempiiri määramisel kasutatud andmete suhtes, mis puudutavad süsteemiga 2013. aastast hõlmatud sektoreid. Raad van State (riiginõukogu) soovib oma neljanda küsimusega siiski teada, kas vajalikud rakendussätted andmete esitamiseks on juba olemas (vt selle kohta punkt 1), samal ajal kui kahe ülejäänud kohtu küsimused puudutavad esitatud ja kasutatud andmete kvaliteeti ja mahtu (vt selle kohta punkti 2 alapunkt a). Mõlemad kohtud kahtlevad ka selles, kas esimest korda 2008. aastal süsteemi lisatud käitisi ja tegevusi on kohaselt arvesse võetud (vt selle kohta punkti 2 alapunkt b).

1. Rakendusmeetmed

93. Raad van State (riiginõukogu) soovib oma neljanda küsimusega teada, kas paranduskoefitsiendi kindlaksmääramine on õigusvastane, kuna see tugineb ka andmetele, mis esitati direktiivi 2003/87 artikli 9a lõike 2 rakendamiseks, kuigi seal nimetatud artikli 14 lõike 1 kohaselt vastuvõetavad sätted olid kindlaks määramata.

94. Alles teisel pilgul saab selgeks, kuidas on direktiivi 2003/87 artikli 9a lõige 2 vaidlusaluse paranduskoefitsiendiga seotud. Viidatud säte täpsustab nimelt, kuidas tuleb kindlaks teha artikli 10a lõike 5 punkti b kohaselt tööstusele seatud ülempiiriga hõlmatud keskmine tõendatud heitkoguste koguhulk ajavahemikul 2005–2007 käitistest, mis kuuluvad ühenduse süsteemi alles 2013. aastast alates ja mis ei ole elektritootjad.

95. Nende käitiste osas peavad käitajad vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 9a lõike 2 esimesele lõigule esitama pädevale asutusele nõuetekohaselt põhjendatud ja sõltumatult tõendatud andmed heitkoguste kohta, et neid saaks tööstusele seatud ülempiiri kohandamisel arvesse võtta.

96. Direktiivi 2003/87 artikli 9a lõike 2 teine lõik näeb seejuures ette, et need andmed esitatakse kooskõlas artikli 14 lõike 1 kohaselt vastu võetud sätetega.

97. Raad van State (riiginõukogu) lähtub sellest, et viidatud sätete puhul on tegemist määrusega (EL) nr 601/2012²⁰, mis komisjonile kõnealuste andmete esitamise ajal ei olnud aga veel vastu võetud. Andmed tuli nimelt vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 9a lõike 2 teisele lõigule esitada 30. aprilliks 2010.

98. Nagu Saksamaa õigustatult märgib, võib andmete esitamine 2010. aastal siiski tugineda ühtsetele sätetele, mis sisaldasid otsuses 2007/589²¹. Need olid ette nähtud enne muutmisdirektiivi 2009/29 vastuvõtmist kehtinud direktiivi 2003/87 artikli 14 lõike 1 redaktsioonis.

99. Lähtuda tuleb ka sellest, et direktiivi 2003/87 artikli 9a lõike 2 teine lõik viitab otsuse 2007/589 sätetele. Nimelt nägi see andmete esitamist ette ajal, mil määruse nr 601/2012 uued rakendussätted ei pidanud veel olema vastu võetud. Direktiivi 2003/87 uue redaktsiooni artikli 14 lõige 1 sätestas nimelt nende vastuvõtmise tähtajaks 31. detsembri 2011.

100. Pealegi ei nähtu asjaomastest sätetest, et paranduskoefitsiendi kindlaksmääramiseks tuli vajalikud andmed määruse nr 601/2012 alusel uuesti kindlaks teha ja edastada.

101. Järelikult ei anna Raad van State (riiginõukogu) selle küsimuse uurimine alust seada otsuse 2013/448 artiklis 4 ja II lisas kindlaks määratud paranduskoefitsiendi õiguspärasust kahtluse alla.

2. Andmete kvaliteet

102. Itaalia ja Austria eelotsusetaotlused seavad sellega seoses kahtluse alla ka liikmesriikide esitatud andmete kvaliteedi ja mahu. Need küsimused põhinevad asjaolul, et direktiivi 2003/87 süsteemi laiendati veelgi nii esimese etapi (2005–2007) ja teise etapi (2008–2012) vahel (vt selle kohta allpool punkt b) kui ka kolmanda etapiga (2013–2020) (vt selle kohta allpool punkt a).

20 — Komisjoni 21. juuni 2012. aasta määrus (EL) nr 601/2012 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohase kasvuhoonegaaside heite seire ja aruandluse kohta (ELT L 181, lk 30).

21 — Komisjoni 18. juuli 2007. aasta otsus, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohaselt kasvuhoonegaaside heiteseiire ja aruandluse suunised (ELT L 229, lk 1).

a) Laiendamine alates 2013. aastast

i) Uute tegevuste arvesse võtmata jätmine mõne liikmesriigi andmetes

103. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Alam-Austria piirkondlik halduskohus) lähtub oma üheksandas küsimuses sellest, et andmeid nende käitiste heitkoguste kohta, mis olid direktiivi 2003/87 süsteemiga enne 2013. aastat hõlmatud vaid *osaliselt*, võeti tööstusele seatud ülempiiri kindlaksmääramisel arvesse mittetäielikult, nimelt vaid osas, milles need olid süsteemiga juba varem seatud.

104. Sellel hüpoteesil põhineb viimaks ka Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) viies küsimus, milles märgitakse eeskätt seda, et liikmesriigid on tõlgendanud direktiivi 2003/87 artikli 9a lõiget 2 erinevalt. Need erinevused puudutavad nimelt just küsimust, kas liikmesriigid peavad esitama andmed vaid nende käitiste kohta, mis lisati süsteemi alates 2013. aastast, või peavad nad esitama andmed ka süsteemiga hõlmatud uute tegevusalade kohta sellistes käitistes, mis teiste tegevusalade tõttu kuulusid süsteemi juba varem.

105. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punkt b ja artikli 9a lõike 2 kolmanda lõigu esimene lause ei anna nendele küsimustele selget vastust, kuna need ei puuduta süsteemi lisatud uusi *tegevusalasid* käitistes, mis olid süsteemiga hõlmatud juba varem. Mõlemad sätted nimetavad vaid tõendatud heitkoguste üldkogust, mis pärineb *käitistest*, mis on hõlmatud ühenduse süsteemiga alates 2013. aastast.

106. Kui aga süsteemiga alles alates 2013. aastast hõlmatud tegevusalade heitkoguseid süsteemi juba varem kuulunud käitistes ei võeta tööstusele seatud ülempiiri kindlaksmääramisel arvesse, toob see paratamatult kaasa suurema parandamisvajaduse. Nimelt võetakse neid tegevusi ikkagi arvesse heakskiidetud nõudluse kindlakstegemisel.

107. Samamoodi nagu jääkgaasidest elektri tootmise²² ja koostootmisjaamadest pärineva soojuse²³ arvessevõtmise puhul toob asjaomase sätte sõnastus järelikult kaasa heitkoguste asümmeetrilise arvessevõtmise. Ka siin esinevad teatud vastuolud direktiivi eesmärkidega ja seadusandja sõnaselged väljaütlemised puuduvad.

108. Seega ei ole ka sellisel juhul nõutav direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punkti b teistsugune tõlgendus ja komisjon ei olnud kohustatud asümmeetriat rakendussätetega kõrvaldama.

109. Järelikult tuleb märkida, et direktiivi 2003/87 süsteemiga 2013. aastal liitunud käitisi ja tegevusi puudutavate küsimuste uurimine ei anna alust väita, et kuna mõne liikmesriigi andmetes *ei ole* tööstusele seatud ülempiiri kindlaksmääramisel võetud arvesse süsteemiga juba hõlmatud käitiste uusi tegevusalasid, siis on otsuse 2013/448 artiklis 4 ja II lisas kindlaksmääratud paranduskoefitsiendi õiguspärasus kahtluse alla seatud.

ii) Uute tegevusalade arvessevõtmine teiste liikmesriikide andmetes

110. Uurimine näitas siiski, et asjaolu, et *teiste* liikmesriikide andmetes võeti tööstusele seatud ülempiiri kindlaksmääramisel süsteemiga juba hõlmatud käitiste uusi tegevusalasid arvesse, seadis otsuse 2013/448 artiklis 4 ja II lisas kindlaks määratud paranduskoefitsiendi õiguspärasuse ikkagi kahtluse alla. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punkt b näeb nimelt ette vaid uute käitiste arvessevõtmise.

22 — Vt eespool, punkt 71 jj.

23 — Vt eespool, punkt 86 jj.

111. Erinevalt Saksamaa väidetest ei ole otsustusruumi ka direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punkti b tõlgendamisel, mis lubaks mõnel liikmesriigil arvesse võtta vaid süsteemiga äsja liitunud käitisi, samal ajal kui teised liikmesriigid arvestavad ka süsteemiga juba hõlmatud käitiste uusi tegevusalasid. Liikmesriikide asutustel võib kindlasti olla otsustusruumi käitajate esitatud andmete hindamisel, kuid süsteemiga juba hõlmatud käitiste uute tegevusalade arvessevõtmiseks puudub õiguslik alus.

112. Komisjon – nagu ka Saksamaa – väidab küll õigesti, et direktiiv 2003/87 ei luba muuta liikmesriikide andmeid. Kuid sellest ei järeldu, et paranduskoefitsienti võib kindlaks määrata andmete põhjal, mida ei või kohaldatavate sätete kohaselt arvesse võtta. Pigem peab komisjon asuma tegutsema vähemalt andmete kvaliteedi suhtes esitatud kahtluste korral ja hoolitsema vajaduse korral selle eest, et liikmesriigid teevad võimalikult kiiresti vajalikud parandused. See vastab talle EL lepingu artikli 17 lõikes 1 seatud ülesandele teostada järelevalvet liidu õiguse kohaldamise üle.

113. Teistsugust järeldust ei luba teha ka kohtuotsus komisjon *vs.* Eesti. Viidatud kohtuotsus puudutas nimelt direktiivi 2003/87 varem kehtinud redaktsiooni, mis jättis liikmesriikidele tunduvalt suurema tegutsemisruumi kui praegu kohaldatav õigus. Pealegi ei välistanud Euroopa Kohus ka viidatud kohtuasjas õiguspärasuse kontrolli.²⁴

114. Seda ei muuda ka vajadus määrata paranduskoefitsient kindlaks teatavaks tähtjaks. Kui õigel ajal ei ole võimalik selgeks teha, milliseid andmeid tuleb kasutada, peab komisjon vajaduse korral hilisema kohandamise reservatsiooniga kindlaks määrama esialgse paranduskoefitsiendi.

115. Seega tuleb sedastada, et direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punkt b lubab arvesse võtta ainult heitkoguseid, mis on tekkinud süsteemiga 2013. aastast hõlmatud käitistes, kuid ei luba arvesse võtta heitkoguseid, mis pärinevad süsteemiga juba varasemast ajast hõlmatud käitiste nendest tegevusaladest, mis olid süsteemiga äsja liidetud.

116. Käesolevate menetluste käigus märgiti siiski, et vähemalt Prantsusmaa, Belgia, Saksamaa, Itaalia ja Hispaania esitasid andmed ka heitkoguste kohta, mis pärinesid süsteemiga varasemast ajast hõlmatud käitiste nendest tegevusaladest, mis olid süsteemiga äsja liidetud. Komisjon kasutas neid andmeid tööstusele seatud ülempiiri kindlaksmääramisel.

117. Võttes arvesse heitkoguseid, mis pärinevad süsteemiga varasemast ajast hõlmatud käitiste nendest tegevusaladest, mis liideti süsteemiga 2013. aastal, määras komisjon seega kindlaks liiga *suure* tööstusele seatud ülempiiri. Selles osas on paranduskoefitsiendi kindlaksmääramine õigusvastane ning otsuse 2013/448 artikkel 4 ja II lisa on kehtetud.

118. Peale selle tuleb märkida, et sama põhimõte peab lisaks paranduskoefitsiendi kindlaksmääramisele olema kohaldatav ka eraldatavate saastekvootide üldkoguse määramisel vastavalt artikli 9a lõikele 2. Sellisel juhul ei tuleneks asümmeetriast tasuta eraldatavate saastekvootide piiramine, vaid eraldatavate saastekvootide väiksem kogus, mis tooks kaasa kliimamuutusi põhjustavate heitkoguste vähenemise. See vastaks direktiivi 2003/87 ja ELTL artikli 191 üldistele keskkonnakaitse eesmärkidele koguni *veelgi selgemini* kui tasuta eraldatavate saastekvootide piiramine. Ent eraldatava üldkoguse kohta käesolevates menetlustes küsimust ei esitata, seega ei pea Euroopa Kohus selles küsimuses seisukohta võtma.

b) Laiendamine alates 2008. aastast

119. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) soovib oma neljanda küsimusega lisaks teada, kas tööstusele seatud ülempiir on arvutatud väärtelt, kuna selle arvutamisel ei võetud arvesse direktiivi 2003/87 rakendamise esimese (2005–2007) ja teise etapi (2008–2012) vahel toimunud süsteemi laienemist. Selles sisaldub ka väidetav viga, mida

²⁴ — Kohtuotsus komisjon *vs.* Eesti (C-505/09 P, EU:C:2012:179, punkt 54).

Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Alam-Austria piirkondlik halduskohus) palub kontrollida oma kaheksandas küsimuses. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Alam-Austria piirkondlik halduskohus) leiab, et nende käitiste heitkoguseid, mis olid direktiivi 2003/87 süsteemiga enne 2008. aastat hõlmatud vaid *osaliselt*, võeti arvesse mittetäielikult, nimelt vaid ulatuses, milles need kuulusid süsteemi juba varem.

120. Teisel eraldusperioodil toimunud muudatused tulenesid komisjoni selgitustest mõiste „põletusseade” kohta, mille alusel pidid mõned liikmesriigid süsteemi lisama veel teatava arvu käitisi.²⁵ Peale selle liitusid süsteemiga Norra, Island ja Liechtenstein.

121. Tööstusele seatud ülempiiri kindlaksmääramiseks vajalikul varasemate heitkoguste tuvastamisel tugines komisjon liidu heitkoguste registrile.²⁶ Register ei sisaldanud aga andmeid heitkoguste kohta, mis pärinesid käitistest, mis lisati süsteemi teisel eraldamisperioodil.

122. Nagu komisjon õigesti märgib, on see vastavuses direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 5 punktiga a. Selle kohaselt võib tööstusele seatud ülempiiri arvutamisel arvesse võtta vaid keskmist tõendatud heitkoguste koguhulka ajavahemikul 2005–2007. Süsteemiga juba alates 2008. aastast hõlmatud tegevusalade kohta puudub artikli 9a lõikega 2 võrreldav säte, mis kohustaks liikmesriike teatama ka nende tegevusalade tõendatud heitkogused. Alles 2008. aastast hõlmatud heitkogused ei olnud seega tõendatud ja seetõttu ei olnud neid võimalik arvesse võtta.

123. Ka selles osas toob asjaomase sätte sõnastus järelilikult kaasa heitkoguste asümmeetrilise arvessevõtmise. Seejuures on asjakohased samad kaalutlused nagu senini uuritud asümmeetriliste puhul.

124. Järelilikult ei anna kõnealuste küsimuste uurimise tulemus mingit alust seada otsuses 2013/448 kindlaks määratud paranduskoefitsiendi kehtivust kahtluse alla.

D. Paranduskoefitsiendi kindlaksmääramise põhjendus

125. Raad van State (riiginõukogu) (viies ja kuues küsimus) ja Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) (kolmas küsimus) esitavad Euroopa Kohtule kahtlused ka paranduskoefitsiendi kehtestamise põhjenduse suhtes.

126. Viidatud küsimustega peetakse silmas seda, et otsuse 2013/448 põhjendused, konkreetselt põhjendus 25 ei sisalda kõiki andmeid, mis on vajalikud paranduskoefitsiendi arvutamise kontrollimiseks. Täpsemalt on tegemist sellega, et teatavaid arve saab põhjenduses toodud andmete põhjal tuletada vaid kaudselt (vt selle kohta allpool punkt 4) ning et kliimameetmete peadirektoraadi hiljem avaldatud selgitav dokument sisaldab küll olulisi lisaandmeid, kuid esiteks ei ole see põhjenduse osa (vt selle kohta allpool punkt 3) ja teiseks on paljud vajalikud andmed ikka veel puudu (vt selle kohta allpool punkt 2). Nendele küsimustele vastamiseks tuleb esmalt täpsustada põhjendusele esitatud nõudeid (vt selle kohta punkt 1).

25 — Komisjoni 22. detsembri 2005. aasta teatis „Täiendavad juhised saastekvootide eraldamise kavade kohta ELi heitkogustega kauplemise süsteemi kauplemisperioodiks 2008–2012”, KOM(2005) 703 (lõplik), punkt 36 ja liides 8.

26 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kliimameetmete peadirektoraadi dokument, lk 2.

1. Paranduskoefitsiendi kindlaksmääramise vajalik põhjendus otsuses 2013/448

127. Nagu tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, peavad ELTL artikli 296 teise lõigu kohased põhjendused vastama asjaomase akti laadile ning neist peab selgelt ja üheselt nähtuma akti vastu võtnud institutsiooni arutluskäik, nii et huvitatud isikutel oleks võimalik mõista võetud meetme põhjendusi ja pädeval kohtul teostada oma kontrolli.²⁷

128. Euroopa Kohus täpsustas, et *üksikotsuste* põhjendamise kohustuse eesmärk on võimaldada kohtul teostada kontrolli ja anda puudutatud isikule küllaldast teavet selle kohta, kas otsuses on tehtud viga, mille alusel otsuse kehtivust vaidlustada.²⁸

129. Seevastu *üldkohaldatava akti* puhul piisab, kui põhjendustes on osutatud ühelt poolt üldisele olukorrale, mis tingis akti vastuvõtmise, ja teiselt poolt üldistele eesmärkidele, mille saavutamiseks see on mõeldud; põhjendustest peab vaid ilmnema õigusaktiga taotletavad olemuslikud eesmärgid.²⁹ Sellisel juhul oleks tarbetu nõuda, et igat institutsiooni tehtud tehnilist otsust põhjendataks eraldi.³⁰

130. Vaidlustatud paranduskoefitsiendi kindlaksmääramine ei ole kahtlemata üksikotsus, vaid üldkohaldatav akt ja ühtlasi komisjoni tehniline otsus. Seetõttu võiks arvata, et nõuded põhjendustele on piiratud.

131. See arvamus oleks siiski väär.

132. Üldkohaldatavate õigusaktide põhjendustele esitatud piiratud nõuded tulenevad seadusandja otsustusruumist, millele põhjendused üldjuhul tuginevad. Seda otsustusruumi saab kohtulikult kontrollida vaid kitsastes piirides, mistõttu piisab, kui põhjendus sisaldab selliseks piiratud kontrollimiseks vajalikke osi.

133. Otsuses 2013/448 paranduskoefitsiendi kindlaks määrates ei kasutanud komisjon siiski õigust, millega oleks kaasnenud selline otsustusruum. Arvutusmeetod ja kasutatavad andmed tulenevad direktiivist 2003/87 ja otsusest 2011/278. Kohtuliku kontrolli raames kontrollitakse sisuliselt vaid seda, kas seda meetodit on rakendatud õigesti ja kas on kasutatud õigeid andmeid. Järelikult peab põhjendus sisaldama selle kontrolli teostamise võimaldamiseks vajalikke andmeid.

2. Komisjoni kasutatud andmed

134. Sellest tuleneb Raad van State (riiginõukogu) kuuendale küsimusele antava vastuse keskne osa, nimelt kas põhjendus peab sisaldama *kõiki* andmeid, mis on vajalikud paranduskoefitsiendi arvutamise üksikasjalikuks kontrollimiseks.

135. Tegelikult peab otsuse 2013/448 põhjendus viitama just täpselt nendele andmetele, kuna vastasel korral ei saa Euroopa Kohus kontrollida, kas komisjon on paranduskoefitsiendi arvutamiseks kasutanud õigeid andmeid ja kas ta on arvutusmeetodit rakendanud õigesti. Seega vajavad ka asjaomased isikud neid andmeid õiguskaitsevahendite kasutamiseks liidu või liikmesriigi kohtutes.

27 — Vt nt kohtuotsused Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 63), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 58) ja Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 44).

28 — Kohtuotsused SISMA vs. komisjon (32/86, EU:C:1987:187, punktid 8, 145), Corus UK vs. komisjon (C-199/99 P, EU:C:2003:531), Ziegler vs. komisjon (C-439/11 P, EU:C:2013:513, punkt 115) ja Dole Food ja Dole Fresh Fruit Europe vs. komisjon (C-286/13 P, EU:C:2015:184, punkt 93).

29 — Kohtuotsused AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 59) ja Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. komisjon (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 29).

30 — Kohtuotsused Eridania zuccherifici nazionali jt (250/84, EU:C:1986:22, punkt 38), Itaalia vs. nõukogu ja komisjon (C-100/99, EU:C:2001:383, punkt 64), British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 166), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 62), Alliance for Natural Health jt (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 134), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 59) ja Eesti vs. parlament ja nõukogu (C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 60).

136. Ilmselt ei vasta paranduskoefitsiendi kindlaksmääramise põhjendus otsuse 2013/448 põhjenduses 25 nendele nõuetele, sest see ei sisalda kõiki andmeid, mida komisjon kasutas paranduskoefitsiendi arvutamiseks. Raad van State (riiginõukogu) toob seejuures esile eeskätt kolm tegurit.

137. *Esiteks* – et kontrollida seda, kuidas on arvatud selliste käitiste heite osakaal aastatel 2005–2007, kes ei ole elektritootjad, tuleb teada, milliseid käitisi peab komisjon elektritootjateks.

138. *Teiseks* – et kontrollida, kuidas on arvatud selliste käitiste heite üldkogus, mille suhtes on heitkogustega kauplemise süsteemi reeglid kohaldatavad alles 2013. aastast alates, peab olema võimalik tutvuda liikmesriikide poolt direktiivi 2003/87 artikli 9a lõike 2 alusel komisjonile selle kohta esitatud andmetega.

139. *Kolmandaks* – korrigeerimata saastekvoote saab tõendada vaid siis, kui on võimalik tutvuda liikmesriikide esitatud andmetega aastas tasuta eraldatavate saastekvootide esialgsete üldkoguste kohta.

140. Minu arvates ei ole siiski vaja neid andmeid õigusakti põhjendustesse täielikult üle võtta, kuna vastasel korral oleks põhjenduste osa väga mahukas. Nii on Euroopa Kohus märkinud, et otsuse põhjenduste täpsuse aste peab olema proportsioonis materiaalsete võimaluste ja tehniliste tingimuste või tähtaegadega, millest kinni pidades see tuleb teha.³¹ Seega oleks piisanud võimaluse andmisest tutvuda vajalike algandmetega ja põhjendustesse asjaomase märkuse tegemisest.

141. Seda aga ei tehtud. Ja vähe sellest: asjaomaste päringute peale ei lubanud komisjon isegi andmetega tutvuda. Sellega ei loonud komisjon võimalust kasutada paranduskoefitsiendi arvutamise osas ette nähtud ulatuslikku õiguskaitset.

142. Komisjon ja Saksamaa tuginevad aga sellele, et viidatud andmed sisaldavad ärisaladusi.

143. Selle väitega seoses on asjakohane märkida, et konfidentsiaalse teabe ja ärisaladuse kaitse põhimõte tuleb ellu viia nii, et järgitakse tõhusa õiguskaitse nõudeid ja tagatakse vaidluse pooltele kaitseõigus.³²

144. Üldjuhul tähendab see, et kontrolliva asutuse, tavaliselt kohtu valduses peab olema kogu vajalik teave, et ta saaks ise teha nimetatud kaebuste põhjendatuse kohta teadliku otsuse. See hõlmab ka konfidentsiaalset teavet ja ärisaladusi. Seevastu peab olema võimalik jätta kõnealune teave ühele poolele avaldamata, kui vastaspool veenab kontrollivat asutust, et konfidentsiaalse käsitlemise suhtes on olemas ülekaalukas huvi.³³

145. Käesoleval juhul on aga kaheldav, et kõikide vajalike andmete konfidentsiaalseks käsitlemiseks on olemas ülekaalukas huvi. Direktiivi 2003/87 artikkel 17 näeb nimelt ette, et pädev asutus teeb kooskõlas direktiiviga 2003/4/EÜ³⁴ üldsusele kättesaadavaks kvootide eraldamisega seotud otsused ja tema valduses olevad kasvuhoonegaaside heitmeloa kohaselt nõutavad heitkoguseid käsitlevad aruanded. Sama tuleneb direktiivi 2003/87 artiklist 15a.

31 — Kohtuotsus *Delacre jt vs. komisjon* (C-350/88, EU:C:1990:71, punkt 16).

32 — Kohtuotsused *Mobistar* (C-438/04, EU:C:2006:463, punkt 40) ja *Varec* (C-450/06, EU:C:2008:91, punkt 52).

33 — Kohtuotsused *Varec* (C-450/06, EU:C:2008:91, punktid 53 ja 54) ja julgeoleku seisukohast olulise teabe osas komisjon jt vs. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, punktid 117–129).

34 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375).

146. Nagu sätestab direktiivi 2003/87 artikli 15a teine lõik, ei välista see küll sellegipoolest olemasolevate ärisaladuste kaitset, kuid sellise saladuse põhistamisele tuleb esitada kõrged nõuded, kuna ärisaladuse hoidmise kohustust ei saa tõlgendada nii laialt, et see õõnestaks otsuse põhjendamise nõuet, halvendades õigusliku ärakuulamise võimalust.³⁵

147. Eeskätt tuleb arvesse võtta seda, et direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 2 neljanda lause ja määruse nr 1367/2006³⁶ artikli 6 lõike 1 esimese lause kohaselt ei või tutvumist keskkonnaheiteid käsitleva teabega keelata tuginemisega äri- või käitise tegevusega seotud saladustele.

148. Erinevalt komisjoni arvamusest ei muuda seda ka kohtuotsus Ville de Lyon. Viidatud kohtuotsus puudutas samuti tutvumist teatava direktiivi 2003/87 kohaldamist käsitleva teabega, kuid selle teabe suhtes oli kohaldatav erikord, mis erandina direktiivist 2003/4/EÜ teabega tutvumise välistas.³⁷ Käesolevas asjas huvipakkuva teabe suhtes puuduvad erisätted, mis direktiivi 2003/4/EÜ ja määruse nr 1367/2006 alusel tehtud järelduse ülekandmise põhjendamiskohustusele välistaksid.

149. Selge peaks olema see, et põhiosa käesolevas asjas olulisest teabest või isegi kogu teave puudutab heiteid keskkonda. Järelikult on vaja hoolikalt kontrollida, millised kasutatud andmed ei puuduta heiteid keskkonda ja mida tuleb ühtlasi ärisaladusena konfidentsiaalselt käsitleda. Juba esitatud kaalutluste kõrval peab komisjon seejuures ka kontrollima, kas huvi algselt sellistena tunnustatud ärisaladuste kaitse vastu on aja möödumise tõttu raugenud.³⁸ Kogu muu teave, mis on paranduskoefitsiendi kindlaksmääramise kontrollimiseks vajalik, peaks olema üldsusele ja järelikult ka asjaomastele ettevõtjatele ligipääsetav.

150. Käesolevates menetlustes ei ole võimalik lõplikult otsustada, milliseid paranduskoefitsiendi kindlaksmääramisel kasutatud andmeid tuleb ülekaaluka huvi tõttu käsitleda konfidentsiaalselt. Nii täpsustas Saksamaa kohtuistungil, et andmed käitiste aastaste heidete üldkoguste kohta on üldsusele kättesaadavad, samal ajal kui andmeid käitiseosade kohta peetakse ärisaladuseks, kuna nende põhjal saab teha järeldusi tootmise kohta. Küsimus, mil määral on viimati nimetatud andmed vajalikud paranduskoefitsiendi arvutamise kontrollimiseks ja kas neid tuleb sellisel juhul tõesti käsitleda konfidentsiaalsetena, ei ole käesoleva menetluse ese.

151. Seega on paranduskoefitsiendi kindlaksmääramine otsuse 2013/448 artiklis 4 ja II lisas ebapiisavalt põhjendatud ja seega kehtetu. Komisjoni ülesanne on võtta vastu uus piisavalt põhjendatud otsus ja sellega seoses kontrollida, mil määral on lähteandmete konfidentsiaalne käsitlemine õigustatud. Kui esineb erimeelsusi, tuleb vajaduse korral algatada uus kohtuasi.

3. Kliimapoliitika peadirektoraadi selgitav dokument

152. Peale selle tuleb selgitada, et Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) kolmandas küsimuses viidatud kliimapoliitika peadirektoraadi 22. oktoobri 2013. aasta selgitav dokument³⁹ ei saanud oma sisust olenemata kirjeldatud puudulikkude põhjendamist korvata.

35 — Kohtuotsus Madalmaad ja Leeuwarder Papierwarenfabriek vs. komisjon (296/82 ja 318/82, EU:C:1985:113, punkt 27).

36 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Ärhusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT L 264, lk 13).

37 — Kohtuotsus Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, punkt 40).

38 — Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (ELT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331) artikli 4 lõige 7 ja kohtuotsus Internationaler Hilfsfonds vs. komisjon (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punktid 56 ja 57).

39 — Viidatud eespool 15. joonealuses märkuses.

153. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) lähtub nimelt õigest kaalutlusest, et liidu õigusakti põhjendus peab sisalduma aktis endas ning et põhjenduse peab andma akti koostaja ise.⁴⁰

154. Põhjendamiskohustuse ulatus võib küll olla piiratud, kui oluline teave on asjaomastele isikutele teada.⁴¹ Ent selline teadmine võib põhjendamiskohustust piirata äärmisel juhul siis, kui asjaomased isikud said sellest teabest teada otsusega ühel ajal. Kõnealune dokument kannab aga 22. oktoobri 2013. aasta kuupäeva, ent otsus 2013/448 võeti vastu juba 5. septembril 2013 ja avaldati kaks päeva hiljem.

155. Hilisem teave on seevastu vaid kohane iseenesest juba piisavat põhjendust täiendama, kuid ei saa kõrvaldada puudulikku põhjendamist. Käesoleval juhul lisandub veel asjaolu, et neid andmeid ei avaldanud mitte komisjon kui otsuse 2013/448 koostaja, vaid üks selle talitusi. Asjaolu, et käesolevates menetlustes komisjon sellele dokumendile otsesõnu üldse ei viita ja on koostootmisjaamade arvessevõtmise osas vahepeal esitanud koguni sellele vastukäivaid järeldusi, näitab, et see dokument ei ole sama kvaliteediga nagu õigusakti põhjendus.

4. Kontrollarvutuse vajalikkus

156. Lõpuks küsib Raad van State (riiginõukogu), kas põhjendamiskohustusega on kooskõlas, et paranduskoefitsiendi arvutamiseks määravad heidete kogused ja saastekvoodid on otsuses esitatud vaid osaliselt. Küsimusega peetakse silmas seda, et teatavaid lähteväärtusi saab kindlaks teha ainult siis, kui esitatud arvude põhjal tehakse arvutusreegleid kohaldades kontrollarvutus.

157. Sellest ei nähtu aga puudulikku põhjendamist, kuna põhjendamiskohustuse ulatuse hindamisel tuleb arvestada ka akti konteksti ning kõiki vastavat valdkonda reguleerivaid õigusnorme.⁴² Kuivõrd kontekst seda lubab, täidetakse põhjendamiskohustust, kui põhjenduse andmetest lähtudes tehakse vastuvõetava jõukuluga usaldusväärset kindlaks muu teave. Nagu juba näidatud, ei saa sel moel siiski välja selgitada kogu vajalikku teavet.

5. Paranduskoefitsiendi kindlaksmääramise põhjenduse kohta tehtud järeldus

158. Paranduskoefitsiendi kindlaksmääramine otsuse 2013/448 artiklis 4 ja II lisas on ebapiisavalt põhjendatud ja seega kehtetu.

E. Põhiõiguseks olev omandiõigus (kohtuasja Borealis Polyolefine kuues küsimus ja kohtuasja Esso Italiana teine küsimus)

159. Nii Austria eelotsusetaotlused kui ka Itaalia eelotsusetaotlused tõstatavad küsimuse, kas tasuta eraldatavate heitkoguste saastekvootide esialgu arvatud koguse vähendamine paranduskoefitsiendi alusel on kooskõlas põhiõiguseks oleva omandiõigusega.

160. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) viitab seejuures EIÖK esimese lisaprotokollil artikli 1 lõikele 1 ja EIÖK artiklile 17, mis keelab õiguste ja vabaduste kuritarvitamise. Kuna EIÖK ei ole liidu jaoks aga vahetult siduv,⁴³ on määravad põhiõiguste harta asjaomased sätted, seega artiklid 17 ja 54, samuti liidu õiguse üldpõhimõtted.

40 — Kohtuotsused komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-378/00, EU:C:2003:42, punkt 66) ja Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, punkt 113).

41 — Näitlikustavalt kohtuotsus Krupp Stahl vs. komisjon (275/80 ja 24/81, EU:C:1981:247, punkt 13).

42 — Vt nt kohtuotsused Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 62) ja Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 70).

43 — Kohtuotsused Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 60), Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 44) ja arvamus 2/13 (EU:C:2014:2454, punkt 179).

161. Siiski ei ole selge, kuivõrd võib tegemist olla põhiõiguste rikkumisega harta artikli 54 tähenduses.

162. Järelikult tuleb uurida üksnes harta artiklis 17 kaitstud omandiõigust ja asjaomast üldist õiguspõhimõtet. Artikliga 17 ette nähtud kaitse ei puuduta mitte selliseid pelkasid kaubanduslikke huvisid või võimalusi, mille muutlikkus on majandustegevusele omane, vaid varalise väärtusega õigusi, millest õiguskorda arvestades tuleneb omandatud õiguslik seisund, mis võimaldab õiguste valdajal neid õigusi enda kasuks sõltumatult teostada.⁴⁴

163. See on aastas tasuta eraldatavate saastekvootide esialgse arvu arvutamisel vastavalt otsuse 2011/278 artiklile 10 siiski välistatud. Selle alusel ei tuleks õigusliku seisundi omandamine kõne alla, sest direktiivi 2003/87 artikli 10a lõige 5 näeb ette vähendamise võimaluse.

164. Asja ei muuda ka Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) viited Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale, mille kohaselt võib omandiõiguse kaitse vastavalt EIÕK esimese lisaprotokolli artikli 1 lõikele 1 hõlmata ka õiguspärast ootust varaeseme omandamiseks.⁴⁵ Harta artikli 52 lõike 3 kohaselt on harta artiklis 17 sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕKga tagatud õigustele, küll sama, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud,⁴⁶ kuid asjaolu, et esialgse arvutuse parandamiseks on ette nähtud paranduskoefitsient, välistab õiguspärase ootuse.⁴⁷

165. Järelikult ei riku paranduskoefitsient põhiõiguseks olevat omandiõigust.

F. Otsuse 2013/448 vastuvõtmise menetlus

166. Kohtuasjade Borealis Polyolefine jt viienda eelotsuse küsimusega, kohtuasja Dow Benelux teise eelotsuse küsimusega ja kohtuasjade Esso italiana kuuenda eelotsuse küsimusega soovivad eelotsusetaotluse esitanud kohtud sisuliselt teada, kas paranduskoefitsiendi kindlaksmääramine on kehtetu, kuna komisjon ei ole otsust 2013/448 vastu võtnud kontrolliga regulatiivmenetluses kooskõlas otsuse 1999/468 artikliga 5a.

167. Nende küsimuste esitamisel peetakse silmas seda, et vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikele 1 on komisjonil küll õigus võtta vastu rakendusmeetmeid, kuid ta peab seejuures kohaldama kontrolliga regulatiivmenetlust. Viidatud menetluse eesmärk on tagada järelevalve komisjoni õigusloomepädevuse kasutamise üle. See toimub ühelt poolt liikmesriikide esindajatest moodustatud regulatiivkomitee abil, teiselt poolt parlamendi ja nõukogu järgneva sekkumisvõimaluse kaudu.

168. Seda menetlust kohaldades võttis komisjon vastu otsuse 2011/278 ja sätestas selle otsuse artikli 15 lõikes 3 – tuginedes direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikele 5 – paranduskoefitsiendi arvutamise korra. Seevastu paranduskoefitsiendi kvantitatiivne kindlaksmääramise toimus otsuse 2013/448 artikli 4 ja II lisa vastuvõtmisega, *ilma* et oleks kohaldatud erimenetlust.

44 — Kohtuotsus Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 34).

45 — Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 28. septembri 2004. aasta otsus Kopecký vs. Slovakkia (avaldus nr 44912/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-IX, punkt 35) ja 25. juuni 2013. aasta otsus Gáll vs. Ungari (avaldus nr 49570/11, punktid 33 ja 34).

46 — Kohtuotsused Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, punkt 47) ja Minister for Justice and Equality (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punktid 56 ja 57).

47 — Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 6. oktoobri 2005. aasta otsus Maurice vs. Prantsusmaa (avaldus nr 11810/03, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-IX, punktid 65 ja 66).

169. Vahetu õiguslik alus otsuse 2013/448 artikli 4 ja II lisa vastuvõtmiseks on otsuse 2011/278 artikli 15 lõige 3, mille põhjal määrab komisjon paranduskoefitsiendi kindlaks. Otsuse 2011/278 artikli 15 lõiget 3 ei mainita otsuse 2013/448 preambulis küll sõnaselgelt õigusliku alusena, kuid see-eest nimetatakse seda õigusliku alusena sõnaselgelt selle otsuse artiklis 4.⁴⁸

170. Otsuse 2011/278 artikli 15 lõige 3 ei ole aga paranduskoefitsiendi kindlaksmääramiseks ette näinud erimenetlust. Seega oli komisjonil põhimõtteliselt õigus võtta otsuse 2013/448 artikkel 4 vastu tavamenetluses.

171. Eri menetlusosalised väidavad aga, et komisjon volitas ennast otsuse 2011/278 artikli 15 lõikega 3 lubamatult ise paranduskoefitsiendi kindlaks määrama või vähemalt hoidus kõrvale kontrolliga regulatiivmenetluse kohaldamisest.

172. Esmalt tuleb selgitada, kas komisjonil oli lubatud anda endale otsuse 2011/278 artikli 15 lõike 3 näol ise õiguslik alus otsuse 2013/448 artikli 4 vastuvõtmiseks.

173. Vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 esimesele lõigule võtab komisjon vastu rakendusmeetmed tasuta saastekvootide eraldamiseks. Otsus 2011/278 on selline rakendusmeede. Kuna volituse andmine paranduskoefitsiendi kindlaksmääramiseks artikli 15 lõikes 3 teenib samuti rakendamise huve, on sellise õigusliku aluse loomine sedalaadi rakendusmeetmete puhul põhimõtteliselt sobiv reguleerimise ese.

174. Rakendusmeetmete sisulised piirid võivad siiski tuleneda ELTL artiklitest 290 ja 291.

175. ELi toimimise lepingu artikli 290 lõike 1 kohaselt võidakse komisjonile seadusandliku aktiga delegeerida õigus võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis ainult täiendavad või muudavad selle seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi. See on niinimetatud delegeeritud õigusloome.

176. Seevastu ELTL artikli 291 lõige 2 näeb ette, et kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, antakse nende õigusaktide alusel rakendamisevolitused komisjonile (või erijuhtudel nõukogule).

177. Otsuse 2013/448 liigitamist ühte nimetatud kategooriatest raskendab see, et komisjon ei nimeta seda ei delegeeritud õigusaktiks ega rakendusmeetmeks, kuigi asjaomast nimetust nõutakse ELTL artikli 290 lõikes 3 ja artikli 291 lõikes 4. See menetlusnormide rikkumine ei ole aga minu arvates käesoleval juhul siiski nii raske, et see õigustaks otsuse tühistamist, kuna otsuse kontekstist ja sisust nähtub piisava selgusega, et tegemist on rakendusmeetmega.⁴⁹

178. Seda toetab juba asjaolu, et otsus 2013/448 tugineb otsusele 2011/278. ELTL artikli 290 lõike 1 kohaselt võib delegeeritud õigusakt tugineda nimelt ainult seadusandlikule aktile. Seejuures on ELTL artikli 289 kohaselt tegemist õigusaktidega, mille parlament ja nõukogu võtavad vastu aluslepingute alusel, kuid ei ole tegemist komisjoni õigusaktidega. Seevastu ELTL artikli 291 lõike 2 kohaselt võib rakendamisevolitusi anda pelgalt „siduvate aktide” alusel, seega ka komisjoni õigusaktide, näiteks otsuse 2011/278 alusel.

179. Otsuse 2013/448 artikli 4 ja II lisa sisu kinnitab liigitamist rakendusmeetmeks.

48 — Sellega on täidetud ka nõuded õigusliku aluse määratlemisele põhjenduses, vt kohtuotsused komisjon vs. nõukogu (45/86, EU:C:1987:163, punkt 9) ja komisjon vs. nõukogu (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 56).

49 — Vt analoogselt Euroopa Kohtu praktika õigusliku aluse esitamise kui põhjendamiskohustuse osa kohta kohtuotsustes komisjon vs. nõukogu (45/86, EU:C:1987:163, punkt 9) ja komisjon vs. nõukogu (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 56).

180. Talle ELTL artiklis 291 antud rakenduspädevust teostades on asjaomase institutsiooni ülesanne täpsustada seadusandliku akti sisu, et tagada selle rakendamine kõigis liikmesriikides ühetaolistel tingimustel.⁵⁰ Selline *täpsustamine* jääb lubatud piiridesse, kui rakendusakti sätted esiteks järgivad seadusandliku akti üldisi põhieesmärke ja teiseks on vajalikud või tarvilikud selle rakendamiseks.⁵¹ Välistatud on aga seadusandliku akti, isegi selle mitteolemuslike osade mis tahes muutmine või täiendamine.⁵² Selleks saab komisjoni nimelt volitada üksnes ELTL artikli 290 alusel.

181. Paranduskoefitsiendi kindlaksmääramisega otsuse 2013/448 artiklis 4 ja II lisas ei muudetud otsust 2011/278, samuti mitte direktiivi 2003/87. Nende õigusaktide teksti ei puudutatud, pigem jäi nende normatiivne sisu muutmata.⁵³ Tehtud ei ole ka täiendusi. Otsusega 2013/448 ei loonud komisjon nimelt paranduskoefitsienti. See nähti ette juba direktiivis 2003/87 ning otsuses 2011/278 täpsustati seda.

182. Paranduskoefitsiendi kvantitatiivne kindlaksmääramine kujutab endast pigem selleks juba sätestatud arvutustingimuste kohaldamise tulemust ja rakendab seega direktiivi 2003/87 artikli 10a lõiget 5 ja otsuse 2011/278 artikli 15 lõiget 3. Kuna sellega seoses tuleb vaieldamatult tõdeda ka vajadust kogu liidus ühetaolise kindlaksmääramise järele, on otsuse 2013/448 artikli 4 ja II lisa vastuvõtmise puhul tegemist ELTL artikli 291 lõike 2 alla kuuluva rakendusmeetmega.

183. Komisjoni rakendusmeetmete suhtes näeb ELTL artikli 291 lõige 3 ette, et parlament ja nõukogu sätestavad eelnevalt eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes.

184. Viidatud eeskirjad ja üldpõhimõtted on sätestatud määruses nr 182/2011⁵⁴. See ei sisalda siiski siduvaid menetlusnõudeid, sest artikli 1 kohaselt kehtivad eeskirjad ja üldpõhimõtted (ainult) mehhanismide suhtes, mida kohaldatakse juhul, kui õiguslikult siduva liidu aktiga nõutakse, et liikmesriigid kontrolliks rakendusaktide vastuvõtmist komisjoni poolt.

185. Seega oli komisjonil lubatud anda otsuse 2011/278 artikli 15 lõikega 3 endale ise volitus paranduskoefitsiendi kindlaksmääramiseks, ilma et oleks tulnud ette näha täiendavat kontrollimenetlust.

186. Kuna paranduskoefitsiendi kindlaksmääramine otsuse 2013/448 artiklis 4 ja II lisas on rakendusmeede ELTL artikli 291 tähenduses, saab ka kontrolliga regulatiivmenetlusest kõrvalehoidumise väitele lihtsalt vastata.

187. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 teine lõik nõuab seda menetlust nimelt vaid meetmete puhul, mille eesmärk on muuta kõnealuse direktiivi vähem olulisi sätteid, täiendades seda. Ent just sellega ei ole aga vastavalt eespool esitatud arutluskäigule tegemist.

188. Kontrolliga regulatiivmenetluse kohaldamata jätmist käsitlevate eelotsuse küsimuste uurimine ei anna seega alust seada paranduskoefitsiendi kindlaksmääramist otsuse 2013/448 artiklis 4 ja II lisas kahtluse alla.

50 — Vt kohtuotsused komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 39), parlament vs. komisjon (C-65/13, EU:C:2014:2289, punkt 43), komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C: 2015:499, punkt 30).

51 — Vt kohtuotsus parlament vs. komisjon (C-65/13, EU:C:2014:2289, punkt 46).

52 — Vt kohtuotsused parlament vs. komisjon (C-65/13, EU:C:2014:2289, punkt 45), komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C: 2015:499, punkt 31).

53 — Vt ka kohtuotsus komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C: 2015:499, punkt 44).

54 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes (ELT L 55, lk 13).

G. Võimalus pöörduda otse liidu kohtute poole

189. Raad van State (riiginõukogu) küsib oma esimese küsimusega, kas olemasolevate käitiste käitajad, kelle suhtes olid alates 2013. aastast kohaldatavad direktiivis 2003/87 sisalduvad heitkogustega kauplemise eeskirjad, võisid kaheldamatult esitada Üldkohtule ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel hagi nõudega tühistada paranduskoefitsiendi kindlaksmääramine komisjoni otsuses 2013/448.

190. See küsimus puudutab väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt saab menetluspoole õigust väita liikmesriigi kohtus, et liidu õigusakt on kehtetu, tunnustada vaid eeldusel, et tal puudus õigus esitada ELTL artikli 263 alusel selle akti vastu hagi liidu kohtutele.⁵⁵ Nimelt kui nõustuda sellega, et isik, kellele oleks ilma igasuguse kahtlusega olnud õigus esitada ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel hagi liidu akti tühistamiseks, võiks pärast ELTL artikli 263 kuuendas lõigus hagi esitamiseks kehtestatud tähtaja lõppemist sama akti kehtivuse vaidlustada siseriiklikus kohtus, tähendaks see, et talle jääb võimalus vältida seda, et nimetatud akt muutub pärast hagi esitamise tähtaja lõppemist tema suhtes lõplikuks.⁵⁶

191. Seega oleks kaheldav, kas juba uuritud küsimused, mis puudutavad paranduskoefitsiendi kindlaksmääramist otsuses 2013/448, on olulised, kui põhikohtuasjas kaebajaks olevad ettevõtjad oleksid saanud esitada hagi liidu kohtutele ja hagi esitamise õigus oleks olnud väljaspool igasugust kahtlust. Järgnevalt näitan siiski, et see ei ole nii.

192. ELTL artikli 263 neljanda lõigu kohaselt võib iga füüsiline või juriidiline isik esimeses ja teises lõigus sätestatud tingimustel esitada hagi temale adresseeritud (esimene võimalus) või teda otseselt ja isiklikult puudutava (teine võimalus) akti vastu ning üldkohaldatava akti vastu, mis puudutab teda otseselt ega vaja rakendusmeetmeid (kolmas võimalus).

193. Põhikohtuasjas kaebajaks olevate ettevõtjate õigus esitada hagi vastavalt ELTL artikli 263 neljanda lõigu esimesele või kolmandale võimalusele on välistatud. Otsus 2013/448 ei ole adresseeritud mitte nendele, vaid artikli 5 kohaselt liikmesriikidele. Artiklis 4 kindlaksmääratud paranduskoefitsient nõuab liikmesriikide rakendusmeetmeid, nimelt tasuta eraldatavate saastekvootide esialgu arvatud koguse kohandamist.

194. Kaebajaks olevatel ettevõtjatel võiks seega olla õigus esitada otsuse 2013/448 vastu hagi liidu kohtutele vaid ELTL artikli 263 neljanda lõigu teise võimaluse kohaselt. See eeldab, et otsus puudutab neid otseselt ja isiklikult.

195. Teised isikud, kes ei ole otsuse adressaadid, ei saa väita, et nad on isiklikult puudutatud, välja arvatud juhul, kui otsus mõjutab neid mingi neile omase erilise tunnuse tõttu või erilise faktilise olukorra tõttu, mis neid kõikidest teistest isikutest eristab, ning seega individualiseerib neid sarnaselt selle otsuse adressaatidega.⁵⁷

196. Paranduskoefitsient võib puudutada igaüht, kuna seda kohaldatakse ka käitiste suhtes, mis on heitkogustega kauplemise süsteemiga alles äsja liitunud. Asjaolu, et vaidlusalune säte on oma laadilt ja ulatuselt üldine, sest seda kohaldatakse kõigile asjaomastele majandustegevuses osalejatele, ei välista siiski seda, et see võiks neist mõningaid isiklikult puudutada.⁵⁸

55 — Kohtuotsused TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punkt 23), Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 41) ja Banco Privado Português und Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 28).

56 — Kohtuotsused TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punktid 18 ja 24), Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 41) ja Banco Privado Português und Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 28).

57 — Kohtuotsused Plaumann vs. komisjon (25/62, EU:C:1963:17, 238), Sahlstedt jt vs. komisjon (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punkt 26), Stichting Woonpunt jt vs. komisjon (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 57) ja T & L Sugars ja Sidul Açúcares vs. komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 63).

58 — Kohtuotsus Sahlstedt jt vs. komisjon (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punkt 29).

197. Käesolevas asjas esineb piiratud ring puudutatud isikuid, nimelt juba olemasolevad käitised. Välja arvatati neile käitistele tasuta eraldatavate saastekvootide esialgne arv ja seda esialgset kogust vähendatakse paranduskoefitsienti kohaldades. Peale selle vajavad kõik heitkogustega kauplemise süsteemi kuuluvad käitised direktiivi 2003/87 artikli 4 kohaselt kasvuhoonegaaside heitmelube.

198. Kohtupraktika ei ole aga küsimuses, kas sellise piiratud ringi liikmed on isiklikult puudutatud, siiski väga selge.

199. Euroopa Kohus on ühelt poolt asunud seisukohale, et kui otsus puudutab isikute rühma, kes olid akti vastuvõtmise hetkel identifitseeritud või identifitseeritavad rühma liikmetele omaste kriteeriumide põhjal, võivad need isikud olla otsusest isiklikult puudutatud, kuna nad kuulusid majandustegevuses osalejate piiratud ringi.⁵⁹ See võib nii olla eeskätt siis, kui otsusega muudetakse õigusi, mille eraõiguslik isik on omandanud *enne otsuse vastuvõtmist*.⁶⁰

200. Erinevalt Madalmaade seisukohast ei omandanud asjaomaste käitiste omanikud enne paranduskoefitsiendi kindlaksmääramise otsuse vastuvõtmist aga heitkogustega seotud õigusi, kuna saastekvootide eelnev arvutamine oli vastavalt otsuse 2011/278 artikli 10 lõikele 2 ja artikli 15 lõike 2 punktile 3 esialgne.⁶¹ Nagu komisjon õigesti selgitab, on vaja ettevõtjate õiguste määratlemiseks esmalt kindlaks määrata paranduskoefitsient. Selle poolest erineb käesolev olukord näiteks kohtuotsusest Codorniu, mis puudutas õigusnorme, mis riivasid olemasolevaid kaubamärgiõigusi⁶², või kohtuotsusest Infront, milles oli tegemist olemasolevate õigustega teha teleülekandeid spordivõistlustelt⁶³.

201. Seepärast tuleb vaatluse alla võtta vastupidine kohtupraktika. Seal märkis Euroopa Kohus, et võimalus vaidlusaluse meetme vastuvõtmisel enam-vähem täpselt määratleda õigussubjektide arvu ja isegi neid isikuid, kellele seda meedet kohaldatakse, ei tähenda siiski mingil moel, et see meede neid subjekte isiklikult puudutab, kui on selge, et seda kohaldatakse asjaomase aktiga määratletud õiguslikult või faktiliselt objektiivse olukorra alusel.⁶⁴ Üldkohus tõlgendab seda nii, et kui asjaomane piiratud ring tuleneb vaidlustatud õigusnormidega kehtestatud süsteemi enda olemusest, ei saa kuulumine sellesse ringi asjaomast isikut individualiseerida.⁶⁵

202. Seetõttu välistas Euroopa Kohus hiljuti isikliku puutumuse väga sarnases asjas. Seejuures oli tegemist jaotuskoefitsiendi kindlaksmääramisega, mida kohaldati suhkruootjate poolt teatud ajavahemikul esitatud taotlustele. Taotlejate ring oli sellega küll lõplikult kindlaks määratud⁶⁶, kuid koefitsient arvatati ainult sõltuvalt olemasolevast ja taotletud kogusest, ilma et oleks arvesse võetud üksikuid taotlusi või taotlejate konkreetset olukorda.⁶⁷

203. Just nii on asi käesoleval juhul: paranduskoefitsiendi arvutamisel võetakse aluseks liikmesriikide andmed käitiste heakskiidetud nõudluse kohta vastavalt tootmispõhisele võrdlusalusele ja tööstusele seatud ülempiirile, võtmata arvesse üksikute käitiste olukorda. Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb seetõttu isiklikku puutumust eitada, kuigi ettevõtjate ring on piiratud. Hagi esitamise õigus seega puudus.

59 — Kohtuotsus Sahlstedt jt vs. komisjon (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punkt 30).

60 — Kohtuotsus Stichting Woonpunt jt vs. komisjon (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 59).

61 — Vt eespool, punkt 163.

62 — Kohtuotsus Codorniu vs. nõukogu (C-309/89, EU:C:1994:197, punktid 21 ja 22).

63 — Kohtuotsus komisjon vs. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punktid 73–77).

64 — Kohtuotsused Sahlstedt jt vs. komisjon (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punkt 31), Stichting Woonpunt jt vs. komisjon (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 58) ja T & L Sugars ja Sidul Açúcares vs. komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 64).

65 — Üldkohtu otsus T & L Sugars ja Sidul Açúcares vs. komisjon (T-279/11, EU:T:2013:299, punkt 84).

66 — Selgitavalt Üldkohtu otsus T & L Sugars ja Sidul Açúcares vs. komisjon (T-279/11, EU:T:2013:299, punkt 81).

67 — Kohtuotsus T & L Sugars ja Sidul Açúcares vs. komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punktid 65 ja 66).

204. Olenemata sellest, kas Euroopa Kohus selle seisukohaga nõustub, näitab see debatt, et liidu kohtutele hagi esitamise õiguse olemasolus võis vähemasti kahelda. Järelikult ei ole see vastuolus paranduskoefitsiendi kehtivuse kohta esitatud küsimustega.

205. Kohtuasjas Dow esitatud esimesele küsimusele tuleb järelikult vastata, et need käitajad, kelle suhtes olid alates 2013. aastast kohaldatavad direktiivis 2003/87/EÜ sisalduvad heitkogustega kauplemise eeskirjad, välja arvatud sama direktiivi artikli 10a lõikes 3 nimetatud käitiste käitajad ja uued osalejad, ei võinud ilma igasuguse kahtluseta esitada Üldkohtule hagi nõudega tühistada otsus 2013/448/EL osas, milles selles on kindlaks määratud paranduskoefitsient.

H. Otsuse 2013/448 õigusvastasuse tagajärjed

206. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Alam-Austria piirkondlik halduskohus) soovib oma seitsmenda küsimusega teada, kas paranduskoefitsiendi kindlaksmääramise kehtetus välistab selle kohaldamise. Seega on tegemist küsimusega, kas juhul, kui Euroopa Kohus paranduskoefitsiendi tühistab, omandavad käitised tasuta eraldatavaid saastekvoote esialgses arvatud koguses, ilma et neid vähendataks.

207. See küsimus kerkib, kuna eespool tuvastasin, et otsuse 2013/448 artikkel 4 ja II lisa on kehtetud. Euroopa Kohtu asjaomasel otsusel on samamoodi nagu tühistamisotsusel tagasiulatuv mõju.⁶⁸ Kehtetuks tunnistamine on pealegi iga siseriikliku kohtu jaoks piisav alus käsitada kõnealust õigusakti oma menetluses samuti kehtetuna.⁶⁹

208. Seetõttu võiks eeldada, et pärast paranduskoefitsiendi tühistamist tuleb saastekvoote eraldada esialgu arvatud koguses, ilma et neid vähendataks. See tooks kaasa olukorra, kus käitised saaksid aastatel 2013–2015 iga aasta kohta vastavalt 6%–10% rohkem saastekvoote. Ei saa välistada, et täiendavalt eraldatavad saastekvoodid oleksid vähemasti varasema aja kohta nõudnud saastekvootide üldkoguse asjaomast suurendamist, kuna saastekvoodid, mida ei eraldatud tasuta, olid ilmselt enampakkumisel juba maha müüdnud. Järgmistel aastatel oleks täiendavate tasuta eraldatavate saastekvootide arv veel suurem, kuid neid oleks võimalik võtta enampakkumisel müüdavate saastekvootide hulgast.

209. Saastekvootide selline täiendav tasuta eraldamine oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne. Käesolevas ettepanekus eelotsuse küsimustele pakutud vastuse kohaselt eraldati tasuta saastekvoote nimelt mitte liiga väikeses, vaid liiga suures koguses.⁷⁰

210. Saksamaa väidab sellisele arusaamale paranduskoefitsiendi kehtetuse tagajärjedest vastu, et paranduskoefitsiendi kindlaksmääramine on saastekvootide lõpliku kindlaksmääramise eeldus. Sellisel juhul seaks paranduskoefitsiendi kehtetuks tunnistamine senised saastekvootide lõplikud kogused kahtluse alla ja takistaks saastekvootide edaspidist lõplikku kindlaksmääramist. See võiks süsteemi toimivust märkimisväärselt kahjustada.

68 — Kohtuotsused *Roquette Frères* (C-228/92, EU:C:1994:168, punkt 17) ja *Centre d'exportation du livre français* (C-199/06, EU:C:2008:79, punktid 61 ja 63).

69 — Kohtuotsused *International Chemical Corporation* (66/80, EU:C:1981:102, punkt 13) ja kohtumäärus *Fratelli Martini ja Cargill* (C-421/06, EU:C:2007:662, punkt 54).

70 — Vt eespool, punkt 110 jj.

211. Lõpuks ei saa aga paranduskoefitsiendi puudumise tagajärjed olla määravad. Nimelt tuleb meenutada, et kui Euroopa Kohus tuvastab ELTL artikli 267 alusel algatatud menetluses liidu asutuse poolt vastu võetud akti kehtetuse, on liidu pädevad institutsioonid kohustatud võtma tuvastatud õigusvastasuse kõrvaldamiseks vajalikud meetmed. ELTL artiklis 266 seoses tühistava kohtuotsusega kehtestatud kohustust kohaldatakse sellises olukorras analoogia alusel.⁷¹

212. Paranduskoefitsiendi kehtetuks tunnistamine oleks seega vaid ajutise olemusega. Arvestades käesolevate eelotsusetaotluste asjas tehtavaid otsuseid, peaks komisjon selle peagi uuesti kindlaks määrama.

213. Selleks et tagada kuni komisjoni uue otsuse tegemiseni õiguskindlus, peaks Euroopa Kohus – nagu komisjon teise võimalusena taotles – koos paranduskoefitsiendi kehtetuks tunnistamisega kehtestama üleminekukorra. Juhul kui see on õigustatud õiguskindlusest lähtuvate kaalutlustega, on Euroopa Kohtul ELTL artikli 264 teise lõigu kohaselt – mida kohaldatakse analoogia alusel ka eelotsusetaotlustele seoses Euroopa Liidu institutsioonide aktide kehtivuse hindamisega ELTL artikli 267 alusel – kaalutusõigus igal konkreetsel juhul märkida, millised käsitletava akti tagajärjed loetakse kehtivaks.⁷²

214. Seetõttu on soovitatav jätta senise paranduskoefitsiendi tagajärjed kehtivaks vähemasti kuni selle uue kindlaksmääramiseni.

215. Peale selle peaks Euroopa Kohus põhiosas ka välistama, et uue paranduskoefitsiendi alusel tuleks teha muudatusi saastekvootide hulgas, mis on juba eraldatud või enne paranduskoefitsiendi uut kindlaksmääramist veel eraldatakse.

216. Kohtuotsuse tagajärgede selline piiramine on võimalik, kui ühelt poolt on olemas raskete majanduslike tagasilöökide tekkimise oht, mis tuleneb eelkõige arvatavalt seaduslikult kehtivate õigusnormide baasil heas usus loodud õigussuhete suurest arvust, ja kui teiselt poolt ilmneb, et üksikisikuid ja siseriiklikke ametiasutusi oli ühenduse õigusnormidele mittevastava käitumiseni viinud objektiivne ja märkimisväärne ebakindlus ühenduse õigusnormide reguleerimisala suhtes, mis võis olla tingitud ka teiste liikmesriikide või Euroopa Ühenduste Komisjoni sarnasest käitumisest.⁷³

217. Need tingimused on käesoleval juhul täidetud. Tagasiulatuv *vähendamine* mõjutaks nimelt paljude käitajate õiguspärast ootust saastekvootide lõpliku koguse suhtes. Euroopa Kohtu otsuse tegemise ja uue paranduskoefitsiendi kindlaksmääramise vahelisel ajal jääks põhjendamatult nende kanda kulurisk, kui tasuta saastekvootide eraldamine toimuks edaspidi vähendamise reservatsiooniga.

218. Kui Euroopa Kohus aga õigesti arvatud paranduskoefitsiendi kohaldamist sellisel kujul ajaliselt piirab, peaks komisjon selle võimalikult ruttu kindlaks määrama. Euroopa Kohus peaks komisjonile järelikult määrama tähtaja. Kohane on üheaastane tähtaeg.

V. Ettepanek

219. Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

1. Kohtuasjad C-191/14 ja C-192/14, kohtuasi C-295/14 ja kohtuasjad C-389/14, C-391/14–C-393/14 liidetakse ühise otsuse tegemiseks.

71 — Kohtuotsused FIAMM jt vs. nõukogu ja komisjon (C-120/06 P und C-121/06 P, EU:C:2008:476, punkt 123) ja Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 124).

72 — Kohtuotsused parlament vs. nõukogu (C-22/96, EU:C:1998:258, punkt 42) ja Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 121).

73 — Kohtuotsused Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punkt 69) ja Richards (C-423/04, EU:C:2006:256, punkt 42).

2. Käitajad, kelle suhtes olid alates 2013. aastast kohaldatavad direktiivis 2003/87/EÜ sisalduvad heitkogustega kauplemise eeskirjad, välja arvatud sama direktiivi artikli 10a lõikes 3 nimetatud käitiste käitajad ja uued osalejad, ei võinud ilma igasuguse kahtluseta esitada Üldkohtule hagi nõudega tühistada otsus 2013/448/EL osas, milles selles on kindlaks määratud ühtne sektoriülene paranduskoefitsient.
3. Otsuse 2013/448 artikkel 4 ja II lisa tühistatakse.
4. Otsuse 2013/448 artikli 4 ja II lisa tagajärjed jäävad kehtima seni, kuni komisjon teeb kohase tähtaja jooksul, mis ei ületa ühte aastat, uue otsuse vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikele 5 ja otsuse 2011/278/EL artikli 15 lõikele 3. Viidatud uut otsust ei kohaldata enne otsuse vastuvõtmist eraldatud saastekvootidele.