



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU MÄÄRUS (kuues koda)

17. detsember 2015*

Eelotsusetaotlus — Direktiiv 2003/87/EÜ — Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem — Ülemääraste heitkoguste trahv — Proportsionaalsus

Kohtuasjas C-580/14,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgericht Berlin'i (Berliini halduskohus, Saksamaa) 21. novembri 2014. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 16. detsembril 2014, menetluses

Sandra Bitter, pankrotihaldur Ziegelwerk Höxter GmbH maksejõuetusmenetluses

versus

Bundesrepublik Deutschland,

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: koja president A. Arabadjiev, kohtunikud J.-C. Bonichot (ettekandja) ja E. Regan,

kohtujurist: P. Mengozzi,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Bundesrepublik Deutschland, esindaja: *Rechtsanwalt* G. Buchholz,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja K. Petersen,
- Euroopa Parlament, esindajad: P. Schonard ja A. Tamás,
- Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: M. Simm ja N. Rouam,
- Euroopa Komisjon, esindajad: E. White ja A. C. Becker,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi põhistatud määrusega vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 99,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: saksa.

määruse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 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), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiviga 2009/29/EÜ (ELT L 140, lk 63) (edaspidi „direktiiv 2003/87”), artikli 16 lõike 3 teise lause kehtivust.
- 2 Taotlus on esitatud Ziegelwerk Höxter GmbH (edaspidi „Ziegelwerk Höxter”) pankrotihalduri S. Bitteri ja Bundesrepublik Deutschland’i (Saksamaa Liitvabariik) vahelises vaidluses viimase poolt Ziegelwerk Höxter’ile 2011. aasta süsinikdioksiid-ekvivalentkoguse saastekvootide aruandlus- ja tagastamiskohustuse rikkumise eest määratud trahvi küsimuses.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 2003/87 põhjendus 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Euroopa Parlamendi ja nõukogu [22. juuli 2002. aasta] otsusega nr 1600/2002/EÜ [„millega võetakse vastu kuues keskkonnaalane tegevusprogramm (EÜT L 242, lk 1)] kehtestatud kuuendas keskkonnaalases ühenduse tegevusprogrammis määratletakse kliimamuutused prioriteetse tegevusvaldkonnana ja nähakse ette kogu ühendust hõlmava heitkogustega kauplemise süsteemi loomine aastaks 2005. Kõnealusel programmis tõdetakse, et ühendus on kohustunud vähendama aastatel 2008–2012 kasvuhoonegaaside heitkoguseid võrreldes 1990. aasta tasemega 8% ja pikemas perspektiivis tuleb kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähendada võrreldes 1990. aasta tasemega ligikaudu 70%.”

- 4 Selle direktiivi põhjenduses 4 on öeldud:

„Kui Kyoto protokoll, mis on heaks kiidetud nõukogu 25. aprilli 2002. aasta otsusega 2002/358/EÜ, mis käsitleb Euroopa Ühenduse heakskiitu ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokollile ja sellest tulenevate kohustuste ühist täitmist [(EÜT L 130, lk 1)], jõustub, kohustab see ühendust ja selle liikmesriike vähendama aastatel 2008–2012 protokollis A lisas loetletud kasvuhoonegaaside inimtekkelisi heitkoguseid võrreldes 1990. aasta tasemega 8%.”

- 5 Nimetatud direktiivi artikli 12 lõikes 3 on ette nähtud:

„Liikmesriigid tagavad, et iga käitise käitaja tagastab iga aasta 30. aprilliks kõnealuse käitise kooskõlas artikliga 15 tõendatud eelnenud kalendriaasta koguheitmetele vastava hulga saastekvoote, välja arvatud II peatüki alusel välja antud saastekvoodid, mis seejärel kehtetuks tunnistatakse”.

- 6 Direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et käitaja või õhusõiduki käitaja, kes ei tagasta iga aasta 30. aprilliks eelneva aasta heitkogustele vastaval hulgal kvoote, peab ülemääraste heitkoguste eest trahvi tasuma. Ülemääraste heitkoguste trahv on 100 eurot iga õhku paisatud tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi kohta, mille osas käitaja või õhusõiduki käitaja ei ole kvoote tagastanud. Ülemääraste heitkoguste trahvi tasumine ei vabasta käitajat või õhusõiduki käitajat kohustusest tagastada järgneva kalendriaastaga seotud kvootide tagastamisel nendele ülemäärastele heitkogustele vastaval hulgal kvoote.”

7 Direktiivi 2003/87 artikli 16 lõike 4 esialgses redaktsioonis oli ette nähtud:

„1. jaanuaril 2005 algava kolmeaastase ajavahemiku jooksul kohaldavad liikmesriigid iga süsinikdioksiidi ekvivalentkoguse tonni kohta, mille kõnealune käitis on õhku paisanud ja mille osas käitaja ei ole kvoote tagastanud, madalamat ülemääraste heitkoguste trahvi, milleks on 40 eurot. Ülemääraste heitkoguste trahvi tasumine ei vabasta käitajat kohustusest tagastada järgneva kalendriaastaga seotud kvootide tagastamisel nendele ülemäärastele heitkogustele vastaval hulgal kvoote.”

Saksa õigus

8 Direktiiv 2003/87 võeti liikmesriigi õigusesse üle 8. juuli 2004. aasta seadusega kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise kohta (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen, *BGBI.* I, lk 1578, edaspidi „kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise seadus”).

9 Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise seaduse § 6 lõikes 1 on sätestatud:

„Vastutav isik tagastab pädevale asutusele iga aasta 30. aprilliks, esimest korda 2006. aastal, eelneva kalendriaasta jooksul tema tegevuse tõttu põhjustatud heitkogustele vastaval hulgal kvoote.”

10 Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise seaduse § 18 „Tagastamiskohustuse täitmine” lõigetes 1–3 on sätestatud:

„(1) Kui vastutav isik ei täida § 6 lõikes 1 sätestatud kohustust, määrab pädev asutus süsinikdioksiidi ekvivalentkoguse iga tonni kohta, mille osas käitaja ei ole kvoote tagastanud, trahvi summas 100 eurot, esimesel eraldamisperioodil 40 eurot. Trahvi määramisest võib loobuda, kui vastutav isik ei saanud § 6 lõikes 1 sätestatud kohustust täita vääramatu jõu tõttu.

(2) Kui vastutav isik ei esita nõuetekohast aruannet oma tegevuse tõttu eraldunud heitkoguste kohta, määrab pädev asutus kõnealuse tegevusega eelneval kalendriaastal tekitatud heitkogused kindlaks hinnanguliselt. Asjaomane hinnang on käesoleva seaduse § 6 lõikes 1 sätestatud kohustuse tekkimise vaieldamatu alus. Pädev asutus ei pea heitkoguseid hinnanguliselt kindlaks määrama, kui vastutav isik täidab heitkoguste aruande esitamise kohustuse lõikes 1 ette nähtud trahvi määramise otsusega seotud ärakuulamise ajal.

(3) Lõike 2 kohaldamise korral on vastutav isik kohustatud tagastama puuduvad kvoodid hinnanguliselt kindlaks määratud koguses järgneva aasta 30. aprilliks.”

Põhikohtuasja faktilised asjaolud ja eelotsuse küsimus

11 Ziegelwerk Höxter on Saksamaal asutatud äriühing, kes oli kuni 2011. aasta septembrini kasvuhoonegaase õhku paiskava käitise käitaja. Amtsgericht Paderborn (Paderborni esimese astme kohus) algatas 1. novembri 2011. aasta määrusega selle ettevõtja suhtes maksejõuetusmenetluse.

12 Selles menetluses nimetati pankrotihalduriks advokaat S. Bitter. Pankrotihalduriks nimetamisega oli ta Saksamaa ametiasutuste seisukohalt omandanud käitise käitaja staatuse ja vastutas seega käitise kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise seaduses kehtestatud kohustuste eest.

13 Nimetatud ametiasutused palusid tal seetõttu esitada kasvuhoonegaaside heitkoguste aruanded 2011. aasta kohta ja tagastada selle aastaga seotud saastekvoodid.

- 14 S. Bitter oli seisukohal, et kuna Ziegelwerk Höxter oli enne maksejõuetusmenetluse algatamist 2011. aasta septembris lõpetanud oma tegevuse, ei olnud sellel ettevõtjal enam ei kohustust esitada aruannet oma 2011. aastal õhku paisatud süsinikdioksiidi ekvivalentkoguste kvootide kohta ega neid tagastada ning tema võimalikud võlad tuleb märkida vaid võlanimekirja.
- 15 Eelotsusetaotlusest nähtub, et selle ettevõtja endine volitatud isik märkis 20. septembri 2012. aasta elektronkirjas, et 2011. aastal paiskas see ettevõtja õhku 3324 tonni süsinikdioksiidi.
- 16 20. märtsi 2013. aasta otsuses leidsid need asutused, et selle ettevõtja 2011. kalendriaastal tagastamata heitkoguste kvoot oli 3323 ning määrasid temale kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise seaduse § 18 alusel, millega võeti üle direktiivi 2003/87 artikli 16 lõige 3, trahvi summas 332 300 eurot.
- 17 S. Bitter vaidlustas selle otsuse Verwaltungsgericht Berlin'is, kes soovib teada, kas selles sättes ette nähtud trahv on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.
- 18 Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus) leiab eelkõige, et kuigi Euroopa Kohus asus seisukohale, et direktiivi 2003/87 esialgse redaktsiooni artikli 16 lõikes 4 ette nähtud 40 euro suurune trahv õhku paisatud süsinikdioksiidi ekvivalentkoguse eest, mille osas käitaja ei ole kvote tagastanud, esimesel kauplemisperioodil ajavahemikul 2005–2007 on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas (kohtuotsus Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), ei saa see olla nii direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud 100 euro suuruse trahvi puhul alates 2008. aastast õhku paisatud süsinikdioksiidi ekvivalentkoguse iga tonni eest, mille osas käitaja ei ole kvote tagastanud, võttes lisaks arvesse kasvuhoonegaaside kvootide hinna järsku langust alates 2006. aasta detsembrist.
- 19 Sellega seoses meenutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et Euroopa Liidu institutsioonide tegevus ei ületaks piire, mis on asjaomaste õigusnormidega seatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobivad ja vajalikud, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega. Ta viitab kohtuotsusele Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, punktid 35 ja 40).
- 20 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas proportsionaalsuse põhimõttega on vastuolus direktiivi 2003/87 artikli 16 lõike 3 teises lauses sätestatud kord, mille kohaselt ülemääraste heitkoguste trahv on 100 eurot süsinikdioksiidi ekvivalentkoguse iga õhku paisatud tonni kohta, mille osas käitaja või õhusõiduki käitaja ei ole kvote tagastanud?”

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 21 Kodukorra artiklist 99 tuleneb, et kui eelotsuse küsimusele võib vastuse selgelt tuletada kohtupraktikast, võib Euroopa Kohus igal ajal ettekandja-kohtuniku ettepanekul ja pärast kohtujuristi ärakuulamist lahendada kohtuasja põhistatud määrusega.
- 22 Käesolevas kohtuasjas tuleb kohaldada seda sätet.
- 23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus arutleb oma küsimuses direktiivi 2003/87 artikli 16 lõike 3 teise lause kehtivuse üle eelkõige proportsionaalsuse põhimõtet arvesse võttes.

- 24 Esmalt tuleb meenutada, et proportsionaalsuse põhimõte kuulub liidu õiguse üldpõhimõtete hulka ning selle kohaselt on nõutav, et liidu õigusnormidega rakendatavad meetmed oleksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik (vt kohtuotsused *Vodafone jt*, C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 51, ning *Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 34).
- 25 Nende tingimuste täidetuse kohtuliku kontrolli osas tuleb tunnustada liidu seadusandja ulatuslikku kaalutusõigust valdkonnas, mis eeldab poliitilisi, majanduslikke või sotsiaalseid valikuid ning mille raames ta peab andma keerulisi hinnanguid. Seega ei saa Euroopa Kohus sellise pädevuse teostamise kohtulikul kontrollimisel asendada liidu seadusandja hinnangut enda hinnanguga. Samuti saaks ta seadusandja normatiivset valikut kritiseerida vaid siis, kui see tunduks ilmselgelt väär või kui sellest tulenevad ebasoodsad tingimused teatavate ettevõtjate jaoks on ebaproportsionaalsed eelistega, mis sellel teisest küljest on (vt kohtuotsus *Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 26 Nagu nähtub Euroopa Liidu Nõukogu 8. märtsi 2001. aasta järeldustest, millele viitab direktiivi 2003/87 põhjendus 1, oli süsinikdioksiidi ekvivalentkoguste kvootide arvestamise ja kauplemise süsteemi kehtestamine liidu tasandil normatiivne lahendus, mis väljendas poliitilist suundumust kontekstis, kus oli kiiresti vaja reageerida tõsistele keskkonnaprobleemidele. See normatiivne lahendus rajanes liiati ülikeerulistel majanduslikel ja tehnilistel kaalutlustel, mida on põhjalikult arutatud ja mis on esitatud rohelises raamatus kasvuhoonegaasidega kauplemise süsteemi loomise kohta Euroopa Liidus (KOM(2000) 87 (lõplik)). Aitamaks kaasa Euroopa Liidu ja liikmesriikide Kyoto protokollist tulenevate kohustuste täitmisele, hindas ja kaalus liidu seadusandja ise oma sekkumisest tulenevaid tulevikus aset leidvaid ebakindlaid sündmusi (vt kohtuotsus *Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 36).
- 27 Ent liidu akti proportsionaalsus ei saa sõltuda tagasiulatuvast hinnangust selle tõhususe kohta. Kui liidu seadusandja peab hindama õigusnormide tulevikus tekkivaid tagajärgi, mida ei saa täpselt ette näha, saab tema hinnangut kritiseerida vaid siis, kui näib, et ta on ilmselgelt eksinud nende asjaolude suhtes, mis tal kõnealuste õigusnormide vastuvõtmise ajal teada olid (vt selle kohta kohtuotsused *Jippes jt*, C-189/01, EU:C:2001:420, punkt 84 ja seal viidatud kohtupraktika, ning *Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 37).
- 28 Euroopa Kohus tunnistas kohtuotsuses *Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka* (C-203/12, EU:C:2013:664) neid põhimõtteid arvestades proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas olevaks mitte ainult direktiivi 2003/87 esialgse redaktsiooni artikli 16 lõikes 4 ette nähtud üleminekuperioodil määratava trahvi summas 40 eurot tonni kohta, vaid ka selle artikli lõikes 3 ette nähtud kindlasummalise trahvi 100 eurot tonni kohta, kuigi liikmesriigi kohtul ei ole mingit võimalust trahvi summat muuta.
- 29 Lisaks leidis Euroopa Kohus, et direktiivis 2003/87 anti käitajatele tagastamise kohustuse täitmiseks mõistlik tähtaeg ja et liikmesriigid võisid kehtestada arvamuste, meeldetuletuste ja ennetähtaegse tagastamise mehhanisme, mis võimaldavad heausketel käitajatel olla täiesti teadlikud oma tagastamise kohustusest ja mitte riskida seega sellega, et neile määratakse trahv (kohtuotsus *Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, punktid 40 ja 41).
- 30 Euroopa Kohus rõhutas nimelt, et direktiivi 2003/87 artikli 12 lõikes 3 ette nähtud tagastamise kohustus ja selle täitmatajätmise eest nimetatud direktiivi artiklis 16 ette nähtud kindlasummaline trahv, ilma et oleks ette nähtud muud paindlikkust kui trahvi suurusjärgu ajutine vähendamine 2005. ja 2007. aasta vahelisel ajavahemikul, tundusid liidu seadusandjale vajalikud saavutamaks õiguspärast eesmärki luua tõhus süsinikdioksiidi ekvivalentkoguste kvootide süsteem, et vältida seda, et teatavad käitajad või turu esindajad üritaksid süsteemist kõrvale kalduda või seda manipuleerida, mängides

kuritarvitavalt hindade, koguste, tähtaegade või keeruliste finantstoodetega, mille loomise mis tahes turg kaasa toob (kohtuotsus Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 39).

- 31 Euroopa Kohus märkis eelkõige, et suhteliselt suur trahvisumma on põhjendatud vajadusega käsitleda kogu liidus rangelt ja järjekindlalt kohustuse tagastada piisav hulk kvoote rikkumisi (kohtuotsus Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 39).
- 32 Seda hinnangut ei sea kahtluse alla asjaolu, et vaadeldav summa ületab seda summat, mille kohta Euroopa Kohus on teinud kohtuotsuse Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, kuna – nagu Euroopa Kohus selle kohtuotsuse punktis 25 täheldas – väiksemas summas trahvi kohaldamine esimesel kauplemisperioodil oli põhjendatud asjaoluga, et tegemist on süsteemi katsetamise perioodiga, mille jooksul puudutatud ettevõtjatel olid vähem piiravad kohustused.
- 33 Tuleb meenutada, et liidu seadusandja ei ole lisaks pärast seda esimest kauplemisperioodi tõstnud trahvi suurust, vaid „alandas” üleminekumeetmena sellel esimesel perioodil direktiivi 2003/87 artikli 16 lõike 3 teises lauses kehtestatud kindlaksmääratud suurusega trahvi 100 eurot (vt kohtuotsus Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664; punktid 25 ja 39).
- 34 Mis puutub argumenti, et saastekvootide hinnad on alates sellest esimesest kauplemisperioodist oluliselt langenud, siis Euroopa Kohus on juba märkinud kohtuotsuse Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) punktis 27, et liidu seadusandja soovis eelnevalt kindlaksmääratud trahvi ise kehtestades välistada saastekvootidega kauplemise süsteemi puhul turuga manipuleerimisest tulenevaid konkurentsimoonusi. Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 25, ei saa Euroopa Kohus asendada liidu seadusandja hinnangut enda omaga.
- 35 Esitatud küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis mõjutaks proportsionaalsuse põhimõtet arvesse võttes direktiivi 2003/87 artikli 16 lõike 3 teise lause kehtivust, mille kohaselt ülemääraste heitkoguste trahv on 100 eurot süsinikdioksiidi ekvivalentkoguse iga õhku paisatud tonni kohta, mille osas käitaja ei ole kvoote tagastanud.

Kohtukulud

- 36 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

Esitatud küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis mõjutaks proportsionaalsuse põhimõtet arvesse võttes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ, muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiviga 2009/29/EÜ, artikli 16 lõike 3 teise lause kehtivust, mille kohaselt ülemääraste heitkoguste trahv on 100 eurot süsinikdioksiidi ekvivalentkoguse iga õhku paisatud tonni kohta, mille osas käitaja ei ole kvoote tagastanud.

Allkirjad