



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 10. novembril 2016¹

Kohtuasi C-460/15

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG
versus
Saksamaa Liitvabariik

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgericht (Berliini halduskohus, Saksamaa))

Keskkonnapoliitika — Direktiiv 2003/87/EÜ — Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemine Euroopa Liidus — Artikli 3 punkt b — Mõiste „heitkogus“ määratlus — Määrus (EL) nr 601/2012 — Seire ja aruandlus — Süsinikdioksiid, mis kantakse üle ühest käitisest teise, kus valmistatakse sadestatud kaltsiumkarbonaati, ja seotakse nimetatud tootesse keemiliselt

1. Käesolev eelotsusetaotlus puudutab mõiste „heitkogus“ tähendust direktiivis 2003/87/EÜ.² Nimetatud mõistel on selle direktiiviga kehtestatud kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemis (edaspidi „saastekvootidega kauplemise süsteem“) keskne tähtsus.

2. Direktiivi 2003/87 artikli 3 punkti b kohaselt tekivad kasvuhoonegaaside „heitkogused“ selle direktiivi tähenduses ainult siis, kui saastekvootidega kauplemise süsteemi hõlmatud gaase (sealhulgas süsinikdioksiidi³) lastakse „atmosfääri“. Võib väita, et direktiivis 2003/87 kasutatud mõistet „heitkogused“ laiendavad teatavad seda direktiivi rakendava komisjoni määruse (EL) nr 601/2012⁴ sätteid. Nimelt käsitlevad need süsinikdioksiidi, mis kantakse üle ühest käitisest teise, kus see gaas muundatakse stabiilseks keemiatooteks,⁵ milles see on keemiliselt seotud (nii et seda atmosfääri *ei lasta*), kui esimese käitise „heitkogust“. Seetõttu peab esimese käitise (päritolukäitise) käitaja hõlmama selle süsinikdioksiidi oma aastaaruandesse, mis esitatakse pädevale siseriiklikule asutusele, ja vastavad saastekvoodid tagastama. Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus, Saksamaa) (edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus“) küsib, kas see on kooskõlas mõiste „heitkogused“ ulatusega direktiivi 2003/87 tähenduses ja kas määruse nr 601/2012 asjakohased sätteid on seetõttu kehtetud.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT 2003, L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631). Põhikohtuasjas on kohaldatav selle direktiivi redaktsioon, mida on viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiviga 2009/29/EÜ (ELT 2009, L 140, lk 63).

3 — Kasutan edaspidi termineid „süsinikdioksiid“ ja „CO₂“ ühes ja samas tähenduses.

4 — 21. juuni 2012. aasta määrus direktiivi 2003/87/EÜ kohase kasvuhoonegaaside heite seire ja aruandluse kohta (ELT 2012, L 181, lk 30).

5 — Sadestatud kaltsiumkarbonaat. Seda ainet kasutatakse mitmesuguste tööstuskaupade, näiteks liimi, värvi, paberi jms valmistamisel.

Liidu õigus

Direktiiv 2003/87

3. Direktiivi 2003/87 põhjendusest 5 selgub, et direktiivi eesmärk aidata tõhusalt kaasa sellele, et Euroopa Liit ja liikmesriigid täidaksid Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyōto protokollist (edaspidi „Kyōto protokoll“)⁶ tulenevad kohustused vähendada kasvuhoonegaaside inimtekkelisi heitkoguseid, rajades tõhusa Euroopa turu kasvuhoonegaaside saastekvootidele (edaspidi „saastekvoodid“) ja pidurdades võimalikult vähe majandusarengut ja tööhõivet.

4. Direktiiviga 2003/87 on vastavalt artikli 1 esimesele lõigule loodud Euroopa Liidus kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem, „mille eesmärk on vähendada tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid“. Artikli 1 teises lõigus on ette nähtud järjest ulatuslikum kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine, et aidata kaasa sellise vähendamise taseme saavutamisele, mida peetakse teaduslikult vajalikuks, et hoida ära kliimamuutusi.

5. Artikli 2 lõikest 1 nähtub, et direktiivi 2003/87 kohaldatakse I lisas loetletud tegevusaladest tulenevate heitkoguste ja II lisas loetletud kasvuhoonegaaside suhtes. Loetletud gaaside hulgas on süsinikdioksiid (CO₂).

6. Artikli 3 punktis b on määratletud „heitkogus“ direktiivi 2003/87 tähenduses kui „käitise allikatest pärinevate kasvuhoonegaaside heide atmosfääri [...]“. Artikli 3 punkti e kohaselt tähendab „käitis“ paikset tehnilist üksust, „kus tegeldakse ühe või mitme I lisas loetletud tegevusega ja muu tegevusega, mis on tehniliselt seotud kõnealuses tegevuskohas teostatava tegevusega ning mis võivad mõjutada heitkoguseid ja saastust“.

7. Artiklis 10a („Ühenduse üleminekueeskirjad saastekvootide tasuta eraldamiseks ühtlustatud viisil“) on muu hulgas sätestatud:

„1. Komisjon võtab 31. detsembriks 2010 vastu kogu ühenduses kohaldatavad ja täielikult ühtlustatud rakendusmeetmed lõigetes 4, 5, 7 ja 12 osutatud saastekvootide eraldamiseks [...]

[...]

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. [...]

Iga sektori ja allsektori puhul arvutatakse võrdlusalus põhimõtteliselt pigem toote kui sisestatud energia alusel, et maksimeerida kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja energiasäästu asjaomase sektori või allsektori igas tootmisprotsessis.

[...]

6 – Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyōto protokoll võeti vastu 11. detsembril 1997. Euroopa Liidu Nõukogu kiitis Kyōto protokollile heaks otsusega 2002/358/EÜ (EÜT 2002, L 130, lk 1; ELT eriväljaanne 11/42, lk 24).

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. [...]

Artiklite 14 ja 15 kohaste määrustega nähakse ette tootmises tekkivate kasvuhoonegaaside heitkoguste seire, aruandluse ja tõendamise ühtlustatud eeskirjad, pidades silmas eelnevate võrdlusaluste kindlaksmääramist.

[...]“

8. Artikkel 12 käsitleb „Saastekvootide üleandmi[st], tagastami[st] ja kehtetuks tunnistami[st]“. 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 peatüki⁷ alusel välja antud saastekvoodid, mis seejärel kehtetuks tunnistatakse.“

9. Artikli 12 lõikes 3a on sätestatud, et „[s]aastekvootide tagastamise kohustust ei teki seoses heitkogustega, mis on tõendatult kogutud ja transporditud püsivaks säilitamiseks käitises, millel on selleks kehtiv luba vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivile 2009/31/EÜ, mis käsitleb süsinikdioksiidi geoloogilist säilitamist⁸“.

10. Artiklis 14 („Heitkoguste seire ja aruandlus“) on muu hulgas sätestatud:

„1. Komisjon võtab [...] 31. detsembriks 2011 vastu I lisa loetletud tegevusaladel tekitatud heitkoguste [...] seiret ja aruandlust käsitleva määruse, mis põhineb IV lisa⁹] esitatud seire- ja aruandluspõhimõtetel ning milles iga kasvuhoonegaasi seire- ja aruandlusnõuete puhul täpsustatakse asjaomase kasvuhoonegaasi osas globaalse soojenemise potentsiaal.“

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

2. Lõikes 1 osutatud määrus võtab arvesse kõige täpsemad ja uuemad olemasolevad teaduslikud andmed, eelkõige valitsustevahelise kliimamuutuste rühma¹⁰] käsutuses olevad andmed, ning see võib sätestada käitajatele esitatava nõude anda aru heitkogustest, mida seostatakse rahvusvahelisest konkurentsist mõjutatud energiamahukate tööstusharude toodete tootmisega. Kõnealune määrus võib kehtestada nõude, et seda teavet tuleb sõltumatult tõendada.

[...]

3. Liikmesriigid tagavad, et iga käitise [...] käitaja teeb seiret ja annab pädevale asutusele sellest käitisest kõnealuse kalendriaasta jooksul [...]pärinevate heitkoguste kohta aru pärast iga aasta lõppu ja kooskõlas lõikes 1 osutatud määrusega.

[...]“

7 — See peatükk käsitleb lennundust ega ole seetõttu põhikohtuasjas oluline.

8 — ELT 2009, L 140, lk 114.

9 — Selles lisas sätestatud seire- ja aruandluspõhimõtete kohaselt peab käitaja teatama käitise aruandes muu hulgas selle käitise koguheitmetele arvatuna või mõõdetuna iga I lisa loetletud tegevuse osas. Vt IV lisa A osa „Heitkoguste aruandlus“ punktid B ja C.

10 — Inglisekeelse nimetusega *Intergovernmental Panel on Climate Change*.

11. Artikli 15 („Tõendamine ja akrediteerimine“) esimeses lõigus on sätestatud, et „[l]iikmesriigid tagavad, et käitajatele [...] kooskõlas artikli 14 lõikega 3 edastatud aruanded tõendatakse vastavalt V lisas sätestatud kriteeriumidele ning mis tahes üksikasjalikele sätetele, mis komisjon on vastu võtnud kooskõlas [artikliga 15], ja sellest teatatakse pädevale asutusele“.

12. Artiklis 16 („Karistused“) on muu hulgas ette nähtud:

„1. Liikmesriigid kehtestavad eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi alusel vastuvõetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine. Ettenähtud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. [...]

[...]

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

Määrus nr 601/2012

13. Nagu ilmneb direktiivi 2003/87 teisest viitest õiguslikule alusele, on määrusega nr 601/2012 muu hulgas rakendatud direktiivi artikli 14 lõige 1. Määruse nr 601/2012 artiklis 1 on sätestatud, et selle määrusega kehtestatakse kooskõlas direktiiviga 2003/87 kasvuhoonegaaside saastekvootide ja tegevusandmete seire ja aruandlus liidu saastekvootidega kauplemise süsteemi kauplemisperioodile, mis algab 1. jaanuaril 2013. aastal, ja järgnevatele kauplemisperioodidele.

14. Artikli 5 kohaselt peavad seire ja aruandlus olema „täielikud ning hõlma[ma] direktiivi 2003/87 I lisas loetletud tegevustega [...] kõigist heiteallikatest ja lähtevoogudest pärinevaid kõiki protsessi käigus ja põlemisel tekkivaid heiteid ning kõigi kasvuhoonegaaside heiteid, mis on nende tegevustega seoses kindlaks määratud, kusjuures samal ajal välditakse kahekordset arvestust“.¹¹

15. Artikli 11 lõikes 1 on ette nähtud, et „[i]ga käitaja [...] teeb kooskõlas artikliga 12 kasvuhoonegaaside heite seiret pädeva asutuse kinnitatud seirekava alusel vastavalt selle käitise [...] olemusele ja toimimisele, millele kava taotleti“.¹²

16. Artikli 20 lõikes 2 on sätestatud, et „[s]eire ja aruandluse protsessi kindlaksmääramisel võtab käitaja arvesse kõiki sektoripõhiseid nõudeid, mis on sätestatud IV lisas“. Määruse nr 601/2012 IV lisa punkti 10 alapunkti B neljandas lõigus on ette nähtud, et „[k]ui tehases kasutatakse CO₂ või kantakse seda üle teisele tehasele sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks, loetakse asjakohast CO₂ kogust CO₂ tootva käitise heiteks“.

11 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 5.

12 — Seirekava koosneb üksikasjalikust, täielikust ja läbipaistvast dokumentatsioonist konkreetse käitise seiremeetodite kohta, sealhulgas üldteabest käitise kohta, kohaldatavate arvutuspõhise või mõõtmispõhise meetodika üksikasjalikust kirjeldusest ning määruse nr 601/2012 artiklile 49 vastava CO₂ ülekandmise korral seiremeetodika üksikasjalikust kirjeldusest. Vt määruse nr 601/2012 artikli 12 lõike 1 teine lõik ja I lisa punkt 1.

17. Artikli 49 lõikes 1 on sätestatud:

„Käitaja lahutab käitise heitkogustest mis tahes CO₂ koguse, mis pärineb direktiivi 2003/87/EÜ I lisaga hõlmatud tegevustega seotud fossiilsest süsinikust, mis käitisest ei eraldu, vaid mis kantakse käitisest üle ühte järgmistest sihtkohtadest:

- a) kogumiskäitisesse, et seda transportida ja pikaks ajaks geoloogiliselt säilitada direktiiviga 2009/31/EÜ kooskõlas lubatud säilitamiskohas;
- b) transpordivõrku, et seda pikaks ajaks geoloogiliselt säilitada direktiiviga 2009/31/EÜ kooskõlas lubatud säilitamiskohas;
- c) direktiiviga 2009/31/EÜ kooskõlas lubatud säilitamiskohta pikaajaliseks geoloogiliseks säilitamiseks.

Käitisest CO₂ ühegi muu ülekandmise korral käitise heitkogustest CO₂ lahutamist ei lubata.“¹³

Saksamaa õigus

18. Direktiiv 2003/87 on võetud Saksamaa õigusesse üle 21. juuli 2011. aasta seadusega kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise kohta (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen). Selle seaduse §-s 3 on määratletud mõiste „heitkogus“. See tähendab sama seaduse I lisas määratletud tegevusest tekkivate kasvuhoonegaaside laskmist atmosfääri. Paragrahvi 5 lõike 1 kohaselt peab käitaja arvutama oma käitise heitkogused iga kalendriaasta kohta ja teatama selle koguse pädevale asutusele järgmise aasta 31. märtsiks. Paragrahv 6 kohustab käitajat esitama pädevale asutusele kinnitamiseks seirekava iga kauplemisperioodi kohta.

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

19. Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (edaspidi „Schaefer Kalk“) käitab Hahnstättenis (Saksamaal) lubja kaltsineerimise käitist. Nimetatud tegevuse suhtes on kohaldatav saastekvootidega kauplemise süsteem.¹⁴ Schaefer Kalk kannab osa oma tegevuse tagajärjel tekkivast süsinikdioksiidist üle käitisse, kus kasutatakse seda süsinikdioksiidi sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks.

20. Schaefer Kalk esitas 31. juulil 2012 Saksamaa heitkogustega kauplemise ametile (Deutsche Emissionshandelsstelle) taotluse oma seirekava kinnitamiseks. Ta palus konkreetselt, et teda ei kohustataks esitama aruandeid sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks üle kantud süsinikdioksiidi kohta (ja seega ei kohustataks tagastama ülekantud süsinikdioksiidile vastavas koguses saastekvoote). Schaefer Kalk väitis sisuliselt, et süsinikdioksiid seotakse sadestatud kaltsiumkarbonaadis keemiliselt ja seetõttu ei satu see atmosfääri.

21. Saksamaa heitkogustega kauplemise amet kinnitas Schaefer Kalki seirekava 10. jaanuaril 2013, käsitlemata sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks üle kantud süsinikdioksiidi küsimust. Hiljem, 29. augusti 2013. aasta otsusega (edaspidi „2013. aasta augusti otsus“) jättis seesama amet rahuldamata Schaefer Kalki taotluse lahutada ülekantud süsinikdioksiid tema heitkogustest, põhjendades seda nii, et niisugust võimalust ei ole määruse nr 601/2012 artiklis 49 ega IV lisas ette nähtud.

13 — Artikli 49 põhjused ilmnevad põhjendusest 13, kus on selgitatud, et „puhta CO₂ ülekandmisega seotud võimalike lünkade täitmiseks“ peaks selline ülekandmine „olema lubatud [...] ainult säilitamiseks geoloogilise säilitamise kohas vastavalt liidu kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemile, mis on praegu ainuke liidu heitkogustega kauplemise süsteemis lubatud CO₂ püsiva säilitamise viis“.

14 — I lisas on saastekogustega kauplemise süsteemi hõlmatud tegevuste hulgas loetletud „[l]ubja tootmine või dolomiidi ja magneesiidi kaltsineerimine pöördahjudes või muudes põletusahjudes tootmisvõimsusega üle 50 tonni ööpäevas“.

22. Schaefer Kalk vaidlustas 2013. aasta augusti otsuse eelotsusetaotluse esitanud kohtus. Ta väitis sisuliselt, et määruse nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teine lõik ja I lisa punkti 10 alapunkti B neljas lõik on vastuolus direktiivi 2003/87 artikli 3 punktiga b ja artikli 14 lõikega 1, niivõrd kui need hõlmavad käitise heitkogustesse süsinikdioksiidi, mida ei lasta atmosfääri, vaid mis kantakse üle teise käitisesse, et toota seal sadestatud kaltsiumkarbonaati, milles see süsinikdioksiid keemiliselt seotakse. Tekkiv rahaline koormus (s.o sellele süsinikdioksiidile vastavas koguses saastekvootide tagastamine igal aastal) võib hoida käitajaid tagasi selliseid ülekandeid tegemast ja seega kahjustada direktiivi 2003/87 eesmärki vähendada heitkoguseid.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peatas menetluse ja taotles eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas komisjoni määrus nr 601/2012 on kehtetu ja direktiivi 2003/87 eesmärkidega vastuolus, kuivõrd [selle määruse] artikli 49 lõike 1 teises [lõigus] on sätestatud, et CO₂, mida ei kanta artikli 49 lõike 1 esimese [lõigu] tähenduses üle, loetakse CO₂ tootva käitise heiteks?

2. Kas komisjoni määrus nr 601/2012 on kehtetu ja direktiivi 2003/87 eesmärkidega vastuolus, kuivõrd selle IV lisa punktis 10 on sätestatud, et CO₂, mis kantakse üle teisele tehasele sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks, loetakse CO₂ tootva käitise heiteks?“

24. Schaefer Kalk, Saksamaa valitsus ja Euroopa Komisjon on esitanud oma kirjalikud seisukohad. Kohtuistungil, mis peeti 30. juunil 2016, esitasid samad menetlusosalised ja Saksamaa heitkogustega kauplemise amet oma suulised seisukohad.

Hinnang

Kas Schaefer Kalki vastuväide, mille ta esitas määruse nr 601/2012 õiguspärasuse kohta, on vastuvõetav?

25. Saksamaa valitsus soovib teada, kas Schaefer Kalk võib liikmesriigi kohtu menetluses olevas kohtuasjas siiski tugineda määruse nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teise lõigu ning IV lisa punkti 10 alapunkti B neljanda lõigu kehtetusele, olemata taotlenud selle määruse tühistamist Üldkohtus. Saksamaa valitsus viitab isikute nüüd ulatuslikumale pääsule liidu kohtutesse, mis tuleneb ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmandast sisulisest punktist, kus on sätestatud, et iga füüsiline või juriidiline isik võib esitada hagi halduse üldakti vastu, mis puudutab teda otseselt ja ei sisalda rakendusmeetmeid.

26. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldab kohtuasja poole võimalus tugineda asja lahendavas liikmesriigi kohtus liidu õigusakti sätete tühisusele, et sellel poolel puudus õigus esitada ELTL artikli 263 alusel nende sätete peale hagi.¹⁵ Pädevas liikmesriigi kohtus niisuguse akti tühisusele tugineda on keelatud siiski ainult isikul, kellel oleks ilma igasuguse kahtluseta olnud õigus taotleda kõnealuse akti tühistamist selles artiklis ette nähtud tingimustel.¹⁶ Olen mujal selgitanud, miks see kohtupraktika peaks kohalduma ka ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmanda sisulise punkti suhtes.¹⁷

27. Käesolevas asjas kahtles Schaefer Kalkil põhjendatult selles, et ta oleks saanud ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel esitada Üldkohtusse hagi määruse nr 601/2012 sätete peale, mille ta nüüd on vaidlustanud.

15 — Vt kõige hiljutisem kohtuotsus, 28.4.2016, Borealis Polyolefine jt (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

16 — Vt mh kohtuotsus, 17.3.2016, Portmeirion Group (C-232/14, EU:C:2016:180, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika).

17 — Vt minu ettepanek, kohtuasi A jt (C-158/14, EU:C:2016:734, punktid 67-72).

28. Tõepoolest on määrus ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses „halduse üldakt“, see tähendab üldkohaldatav akt, mida ei ole vastu võetud seadusandlikus menetluses ja mis seetõttu ei ole seadusandlik akt.¹⁸ Ent nimetatud kolmandale sisulisele punktile tuginemine oleneb muu hulgas veel ka rakendusmeetmete puudumisest nende suhtes, kes soovivad akti vaidlustada. Nii määruse nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teine lõik kui ka IV lisa punkti 10 alapunkti B neljas lõik eeldasid Schaefer Kalki suhtes rakendusmeetmete vastuvõtmist,¹⁹ nagu seda oli Saksamaa heitkogustega kauplemise ameti 10. jaanuari 2013. aasta otsus nimetatud äriühingu taotluse suhtes kinnitada tema seirekava.²⁰

29. Nendel asjaoludel peab Schaefer Kalkil olema õigus vaidlustada nende määruse nr 601/2012 sätete kehtivus eelotsusetaotluse esitanud kohtus ja paluda selles küsimuses eelotsuse taotlemist Euroopa Kohtult.

Sissejuhatavad märkused

30. Pooled ei vaidle selle üle, et lubja kaltsineerimine on direktiivi 2003/87 kohaldamisalasse kuuluv tegevus. Seevastu sadestatud kaltsiumkarbonaadi valmistamist ei ole selle direktiivi I lisas nimetatud ja seetõttu saastekvootidega kauplemise süsteem selle suhtes ei kehti.

31. Nii Saksamaa valitsus kui ka Saksamaa heitkogustega kauplemise amet väidavad, et sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks kasutatava süsinikdioksiidi keemiline muundumine ei ole täielik: vähemalt 20% sisendgaasidest satub lõpuks heitgaasina atmosfääri.²¹ Komisjon selgitab oma kirjalikes seisukohtades, et sadestatud kaltsiumkarbonaadi valmistamise keemilisest protsessist endast ei teki heiteid. Kohtuistungil märkis ta aga vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele, et osa „sisendsüsinikdioksiidist“ võib lõpuks kaduma minna ja seega sattuda atmosfääri. Peale selle väidab Saksamaa valitsus, et niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas on vaja arvesse võtta süsinikdioksiidi võimalikku kadu transpordil või lekkimist käitistest. Kohtuistungil vaidles Schaefer Kalk nendele faktiväidetele vastu ja selgitas, et siseriiklikus menetluses ei ole selliseid väiteid esitatud.

32. ELTL artikli 267 alusel algatatud menetlusega seoses võib Euroopa Kohus otsustada liidu õigusnormide tõlgenduse või kehtivuse üle ainult lähtudes talle liikmesriigi kohtu poolt esitatud asjaoludest.²² Seetõttu ei ole Euroopa Kohus pädev hindama, kas osa Schaefer Kalki käitise sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmise eesmärgil teise käitisesse üle kantud süsinikdioksiidist läks (või võis tõenäoliselt minna) transpordi käigus kaduma või sattus selle tootmise tagajärjel tõepoolest atmosfääri. Igal juhul ei vaidle pooled selle üle, et vähemalt suurem osa süsinikdioksiidist, mida kasutatakse sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmise keemilises protsessis, seotakse keemiliselt sellesse tootesse. Seda arvesse võttes asun käsitlema eelotsuse küsimusi. Faktilisi asjaolusid peab vajaduse korral kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

33. Niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas annavad määruse (EL) nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teine lõik ja IV lisa punkti 10 alapunkti B neljas lõik tulemuseks selle, et kogu sadestatud kaltsiumkarbonaadi kasutamiseks üle kantud süsinikdioksiidi peetakse selle käitise „heitkogusteks“, kus see tekkis, ehkki (vähemalt) enamik sellest ei satu atmosfääri, ning et nimetatud käitise käitaja on

18 — Vt selle kohta kohtuotsus, 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 60).

19 — Hinnates, kas halduse üldaktiga kaasnevad rakendusmeetmed, tuleb lähtuda isikust, kes soovib tugineda õigusele pöörduda kohtusse ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmanda sisulise punkti alusel. Seetõttu ei ole oluline, et kõnealuse aktiga kaasneb rakendusmeetmeid teiste isikute suhtes. Vt mh kohtuotsus, 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares vs. komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

20 — Seda kinnitust nõuab määruse nr 601/2012 artikli 12 lõike 1 esimene lõik.

21 — Saksamaa heitkogustega kauplemise amet märkis kohtuistungil, et kuigi „ülejäätavat“ süsinikdioksiidi võib ehk tekkida ka väiksemas koguses, kaasneb optimaalse sadestatud kaltsiumkarbonaadi valmistamisega vähemalt 20% ulatuses heitgaasi.

22 — Vt mh kohtuotsused, 9.10.2014, Traum (C-492/13, EU:C:2014:2267, punkt 19) ja 21.7.2016, Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:580, punkt 29).

direktiivi 2003/87 artikli 12 lõike 3 kohaselt seega kohustatud näitama need süsinikdioksiidi kogused aruandes heitkogustena ning tagastama sellele vastavalt saastekvoote. Küsimus on selles, kas komisjon saaks sisse seada niisuguse reegli, eiramata seejuures direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis b ette nähtud mõiste „heitkogused“ määratlust, millele on viidatud sama direktiivi artikli 14 lõikes 1. Mõlemad eelotsuse küsimused puudutavad seda probleemi ja niisiis tuleb neid käsitleda koos.

Kas sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmise eesmärgil käitisesse üle kantud süsinikdioksiidi saab pidada saastekvootidega kauplemise süsteemi seisukohast „heitkoguseks“?

34. Direktiivi 2003/87 põhjenduses 5 on selgitatud, et selle direktiiviga luuakse saastekvootidega kauplemise süsteem, et täita Euroopa Liidu ja liikmesriikide Kyōto protokollist tulenevad kohustused, mille eesmärk on vähendada kasvuhoonegaaside heitkogused atmosfääris tasemeni, mis võimaldab ära hoida inimtegevusest tulenevaid ohtlikke kliimahäireid, ning mille lõppeesmärk on kaitsta keskkonda.²³

35. Saastekvootidega kauplemise süsteemi majanduslik loogika seisneb selles, et kindlaksmääratud keskkonnatulemuse saavutamiseks vajaliku kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseni jõutaks vähima võimaliku kuluga. Süsteemi eesmärk on jagatud kvootide müüki võimaldades soodustada iga süsteemiosalise puhul talle algselt antud kvoodist madalama kasvuhoonegaaside heitkoguse atmosfääri paiskamist, et ülejäägi saaks võõrandada teisele osalisele, kelle heitkogus ületab talle antud kvooti.²⁴ Sisuliselt saab seda saavutada kahel viisil: kas vähendades kasvuhoonegaaside tekitamist (harilikult selle kaudu, et kasutatakse tõhusamaid tootmismeetodeid) või hoides ära kasvuhoonegaaside sattumise atmosfääri (näiteks muundades need gaasid tooteks, milles need on keemiliselt seotud).

36. Niisiis on üks saastekvootidega kauplemise süsteemi alussambaid direktiivi 2003/87 artikli 12 lõige 3, mille kohaselt iga käitaja peab asjaomase aasta 30. aprilliks tagastama enda eelnenud kalendriaasta heitkogustele vastavas ulatuses saastekvoote, mis seejärel kehtetuks tunnistatakse.²⁵

37. Selle nõude ulatus, mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtule vastuse andmisel keskse tähtsusega, oleneb eelkõige direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis b määratletud mõiste „heitkogus“ tähendusest. Sellepärast võtan selle sätte tõlgendamisel kooskõlas väljakujunenud kohtupraktikaga arvesse mitte üksnes selle sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa see säte on.²⁶

38. Direktiivi 2003/87 artikli 3 punkti b sõnastusest selgub, et „heitkogust“ ei saa olla, kui kasvuhoonegaase *ei satu* „atmosfääri“, s.o maad ümbritsevasse gaaside kihti. Kooskõlas direktiivi eesmärgiga vähendada heitkoguseid, et hoida ära tõsiseid kliimamuutusi,²⁷ ei teki „heitkoguseid“ seega pelgalt kasvuhoonegaaside *tekitamise* tagajärjel, kui neid gaase atmosfääri ei lasta.²⁸ Direktiivi 2003/87 IV lisa, kus on sätestatud seire ja aruandluse üldpõhimõtted, ei anna põhjust teistsuguseks järelduseks: see kohustab käitajat teatama käitise aruandes selle käitise „koguheit“ arvutatuna või mõõdetuna iga saastekvootidega kauplemise süsteemiga hõlmatud tegevuse osas.²⁹

23 — Kohtuotsus, 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 29).

24 — Kohtuotsus, 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 32). Vt samuti kohtuotsus, 7.4.2016, Holcim (Romania) vs. komisjon (C-556/14 P, ei avaldata, EU:C:2016:207, punktid 64 ja 65).

25 — Kohtuotsus, 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 29).

26 — Vt mh kohtuotsus, 4.2.2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).

27 — Direktiivi 2003/87 artikli 1 teine lõik.

28 — Üks selle põhimõtte nüanss tuleneb sellest, et direktiivi 2003/87 I lissasse on lisatud kasvuhoonegaaside kogumine, transport ja geoloogiline säilitamine direktiivi 2009/31 kohaselt lubatud säilitamiskohas. Vt käesoleva ettepaneku punktid 59 ja 60.

29 — IV lisa A osa „Heitkoguste aruandlus“ punktid B ja C.

39. Ent nagu Saksamaa heitkogustega kauplemise amet, Saksamaa valitsus ja komisjon õigesti märgivad, ei piirdu artikli 3 punktis b sätestatud määratlus kasvuhoonegaaside „otsese ja vahetu“ atmosfääri sattumisega. Niisiis ei mõjuta see, kui kasvuhoonegaasid lastakse atmosfääri pisut hiljem pärast nende tekitamist ja võib-olla väljaspool kaitist, kus need tekkisid, nende liigitamist „heitkogusteks“. Vastupidine tõlgendus võimaldaks käitajatel saastekvootidega kauplemise süsteemist kõrvale hoiduda, kui nad käitises tekkinud kasvuhoonegaasid kokku koguvad ja teise käitisesse edasi annavad, et nende atmosfääri sattumist edasi lükata.

40. Sellepärast nõustun, et kui niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas satub osa sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks teise käitisesse üle kantavast süsinikdioksiidist transpordil tekkiva kao või lekke tõttu või tootmisprotsessis endas³⁰ tegelikult ikkagi atmosfääri, on kõnealuse süsinikdioksiidi *selle osa* lugemine päritolukäitise „heitkogusteks“ kooskõlas määratlusega direktiivis 2003/87. See tõlgendus on kooskõlas nii selle direktiivi artikli 2 lõikes 2 ette nähtud kohaldamisalaga kui ka artikli 3 punktis b ette nähtud mõiste „heitkogus“ määratlusega: see süsinikdioksiid lastakse lõpuks (ehkki kaudselt) „atmosfääri“ ja on tekkinud tegevusest (põhikohtuasjas lubja kaltsineerimisest), mis kuulub saastekvootidega kauplemise süsteemi reguleerimisalasse.

41. Ent määruse nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teisel lõigul ja IV lisa punkti 10 alapunkti B neljandal lõigul on palju ulatuslikum mõju. Päritolukäitise „heitkogusteks“ loetakse ja seetõttu kuulub saastekvootidega kauplemise süsteemi reguleerimisalasse mitte ainult see ülekantud süsinikdioksiidi osa, mis võib atmosfääri sattuda, vaid kogu süsinikdioksiid, mis kantakse üle sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootvasse käitisesse. Teisisõnu loovad need sätted kummutamatu presumptsiooni, et *kogu* ülekantav süsinikdioksiid satub atmosfääri.

42. Säärane tagajärg ei ole mitte ainult vastuolus direktiivi 2003/87 artikli 3 punktiga b: see ohustab ka direktiivi eesmärki, mis on keskkonna kaitse heitkoguste vähendamise kaudu.³¹

43. Nagu Schaefer Kalk kohtuistungil õigesti märkis: kui tuleb tagastada saastekvoodid kogu süsinikdioksiidi suhtes, mis kanti üle sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks, ähvardab see nurjata majandusliku stiimuli, millel saastekvootidega kauplemise süsteem põhineb. Kuna vastavaid saastekvoote ei saa enam müüa kui „ülejäaki“, koheldakse asjaomast käitajat lõpuks täpselt samamoodi nagu siis, kui ta oleks kogu selle süsinikdioksiidi lihtsalt atmosfääri lasknud.

44. Saksamaa valitsuse väitel on vaidlustatud määruse nr 601/2012 sätteid siiski vaja selleks, et tagada kooskõla eelnevate võrdlusalustega lubja tootmise suhtes, mis on ette nähtud komisjoni otsuses 2011/278/EL.³² Direktiivi 2003/87 artikli 10a kohaselt on selle võrdlusaluse eesmärk määrata kindlaks selle tegevuse suhtes eraldatavad tasuta saastekvoodid nimetatud sättes ette nähtud üleminekuajal. Vastavalt otsuse 2011/278 I lisa punktile 1 võetakse selle võrdlusaluse arvutamisel arvesse „[k]õik protsessid, mis on otseselt või kaudselt seotud lubja tootmisega“. Sellest tuleneb, et lubja kaltsineerimisest tekkiva süsinikdioksiidi suhtes, mis kantakse üle sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks, antakse tasuta saastekvoote olenemata sellest, kas see süsinikdioksiid satub lõpuks atmosfääri või mitte. Saksamaa valitsus märgib sisuliselt, et artikli 10a lõikes 2 kajastuvat ühtlustamisega seotud eesmärki arvestades pidi komisjon tagama, et niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas on käitaja kohustatud sellele süsinikdioksiidile vastavad saastekvoodid tagastama. Samalaadse argumendi on esitanud komisjon.

45. Mina selle argumendiga ei nõustu.

30 — Nagu olen juba märkinud, ei ole Euroopa Kohus pädev nende faktiliste asjaolude üle otsustama.

31 — Vt selle kohta kohtuotsus, 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 31).

32 — 27. aprilli 2011. aasta otsus, millega määratakse kindlaks kogu liitu hõlmavad üleminekueeskirjad direktiivi 2003/87 artikli 10a kohaste tasuta saastekvootide ühtlustatud eraldamiseks (ELT 2011, L 130, lk 1).

46. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõige 2 teine lõik nõuab, et muu hulgas sama direktiivi artikli 14 lõike 1 kohaselt vastu võetud määrustes, nagu seda on määrus nr 601/2012, tuleb ette näha tootmises tekkivate kasvuhoonegaaside heitkoguste seire, aruandluse ja tõendamise ühtlustatud eeskirjad, pidades silmas eelnevate võrdlusaluste kindlaksmääramist. Ma ei näe selles sättes midagi selle kohta, nagu peaksid käitaja poolt aasta jooksul tekitatud heitkogused niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas sisaldama või sisaldaksid süsinikdioksiidi, mis kanti üle sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks ja mis *ei sattunud* atmosfääri. On tõsi, et eelnevas lubja tootmise võrdlusaluses, mille komisjon arvutas otsuses 2011/278, võeti muu hulgas arvesse süsinikdioksiidi, mis kantakse üle sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks ja mis ei satu atmosfääri. Selline süsinikdioksiidi ülekandmine moodustab tõepoolest osa „protsessid[est], mis on otseselt või kaudselt seotud lubja tootmisega“. Põhikohtuasjas käsitletavas olukorras anti Schaefer Kalkile selle tulemusel rohkem tasuta saastekvoote kui siis, kui ülekantud süsinikdioksiidi ei oleks arvesse võetud.³³ See aga ei mõjuta ühest küljest direktiivi 2003/87 artikli 12 lõikes 3 ette nähtud kvootide tagastamise kohustust ega teisest küljest seiret ja aruandlust käsitlevat määrust, mille komisjon pidi vastu võtma sama direktiivi artikli 14 lõike 1 kohaselt. Mõlemad sätted hõlmavad üksnes „heitkoguseid“, mis on määratletud direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis b.

47. Samal põhjusel ei nõustu ma komisjoni poolt kohtuistungil esitatud väitega, et kuna sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmine ülekantava süsinikdioksiidiga ei ole uuenduslik ega välista selle gaasi võimalikku sattumist atmosfääri, kohustas direktiivi 2003/87 artikli 14 lõige 2 seda institutsiooni lugema sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks üle kantavat süsinikdioksiidi „heitkogusteks“. Nimetatud sätte ainus eesmärk on kohustada komisjoni artikli 14 lõike 1 kohase määruse vastuvõtmisel arvesse võtma „kõige täpsema[i]d ja uuema[i]d olemasoleva[i]d teaduslik[ke] andme[i]d, eelkõige valitsustevahelise kliimamuutuste rühma käsutuses oleva[i]d andme[i]d“. Seetõttu ei saa seda tõlgendada nii, nagu laiendaks see direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis b määratletud mõiste „heitkogused“ süsinikdioksiidile, mis atmosfääri ei satu. Kas heide hoitakse ära uuendusliku protsessi tulemusel või mitte, ei ole nimetatud seisukohast oluline.

48. Vastupidi Saksamaa heitkogustega kauplemise ameti, Saksamaa valitsuse ja komisjoni väitele ei teki käitajale ka põhjendamatut konkurentsieelist, kui ta saab „säasta“ tasuta saastekvoote, mis vastavad sadestatud kaltsiumkarbonaati tootvasse käitisesse üle kantud süsinikdioksiidile – erinevalt käitajatest, kes süsinikdioksiidi niiviisi üle ei kannan.

49. On tõsi, et direktiivi 2003/87 üks eesmärke on saastekvootidega kauplemise süsteemis konkurentsitingimuste säilitamine siseturul.³⁴ Ent niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas ei saa pidada „ülejäävatest“ saastekvootidest tulenevat „eelist“ põhjendamatuks ega seetõttu ka konkurentsi moonutavaks. See eelis tuleneb hoopis objektiivsest erinevusest kasvuhoonegaase atmosfääri laskva käitaja ja niisuguse käitaja vahel, kes väldib selliseid heiteid nii, et osa tekkinud süsinikdioksiidist muundatakse keemiliselt uueks, stabiilseks kemikaaliks, milles see süsinikdioksiid on seotud. Seega on see eelis täielikus kooskõlas saastekvootidega kauplemise süsteemi majandusliku loogikaga.³⁵

50. Samuti ei veena mind (Saksamaa valitsuse, Saksamaa heitkogustega kauplemise ameti ja komisjoni) argument, et sisuliselt saaksid käitajad saastekvootidega kauplemise süsteemist (eeskätt kvootide tagastamise kohustusest) suuremate raskusteta kõrvale hoiduda, kui neil oleks õigus teistesse tootmisüksustesse üle kantud kasvuhoonegaasid oma koguheidetest maha arvata. Kohtuistungil selgitas komisjon vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele, et niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas on vaja

33 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 44.

34 — Vt mh kohtuotsused, 29.3.2012, komisjon *vs.* Poola (C-504/09 P, EU:C:2012:178, punkt 77) ja 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen *vs.* komisjon (C-540/14 P, EU:C:2016:469, punktid 49 ja 50).

35 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 35.

arvestada ülekantud süsinikdioksiid käitise heitkoguste hulka, sest sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmine ei kuulu saastekvootidega kauplemise süsteemiga hõlmatud tegevuste hulka. Nendel asjaoludel ei pruugi olla võimalik teha kontrolli käitises, kuhu süsinikdioksiid on sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks üle kantud.

51. Süsinikdioksiidi ülekandmisega seotud võimalike lünkade ärahoidmine on kindlasti õiguspärane eesmärk.³⁶ Minu arvates aga ei ole selles argumendis piisavalt arvesse võetud kõiki tagatisi, mis tulenevad direktiiviga 2003/87 ja seda rakendavate määrustega kehtestatud seire- ja aruandlussüsteemist.

52. Direktiivi 2003/87 artikli 14 lõikest 3 tulenevalt põhineb käitajate kohustus tagastada saastekvoodid, mis on üks saastekvootidega kauplemise süsteemi allsambaid, aruannetel, mida käitajad koostavad vastavalt määruses nr 601/2012 sätestatud eeskirjadele kasvuhoonegaaside heite seire ja aruandluse kohta.³⁷ Need eeskirjad nõuavad käitajalt heidete seires ja aruandluses muu hulgas täielikkust (artikkel 5), täpsust (artikkel 7) ja kasutatava meetodika terviklikkust (artikkel 8). Määruse nr 601/2012 artikli 8 teise lõigu kohaselt „[hoidutakse] [h]eitkoguste andmete teatamisel ja nendega seotud asjaolude avalikustamisel [...] sisuliselt väärdest avaldustest, välditakse erapoolikust teabe valikul ja esitamisel ning antakse käitise [...] heitkoguste usaldusväärne ja tasakaalustatud kirjeldus“.

53. Antavate saastekvootide range arvestuse nõude kohaselt ning direktiivi 2003/87 artikli 6 lõike 2 punkti e ja artikli 12 lõike 3 kohaselt tuleb need aruanded enne pädevatele siseriiklikele asutustele esitamist muu hulgas sama direktiivi artiklis 15 ette nähtud korra kohaselt tõendada.³⁸ Direktiivi 2003/87 artiklist 15 koostoimes V lisaga tuleneb, et heitkoguste aruannete tõendamine sõltumatu tõendaja poolt on saastekvootide tagastamise eeltingimus. Käitaja ei tohi saastekvoote üle anda enne, kui tema esitatud aruanne on tõendatud ja rahuldavaks tunnistatud.³⁹

54. Üks tõendaja peamisi ülesandeid on just nimelt tõendada „piisava kindlusega [...], et käitaja [...] aruandes ei esine olulist väärkajastamist“.⁴⁰ Olulised väärkajastused võivad olla seotud heidetega, mida käitaja „maskeerib“ kasvuhoonegaaside ülekanneteks teise käitisesse. Olulised väärkajastused, mida enne aruande väljaandmist ei parandatud, tuleb märkida tõendamisaruanndesse, mille koostab tõendaja.⁴¹ Käitaja aga ei saa kuni oma aruande tõendamiseni tagastada saastekvoote, mis vastavad tema käitise koguheidetele eelmisel kalendriaastal, nagu nõuab direktiivi 2003/87 artikli 12 lõige 3. Seetõttu hakkab selle käitaja suhtes kehtima sama direktiivi artikli 16 lõikes 3 ette nähtud kogusummaline trahv.⁴²

55. Direktiivis 2003/87 ei ole ette nähtud muid kontrollimehhanisme ega seatud kvootide tagastamisele muid tingimusi peale heitkoguste aruande rahuldavaks tunnistamise.⁴³ Euroopa Kohus aga on selgitanud, et selle direktiivi sätetest tervikuna nähtub, et direktiiv ei keela liikmesriigi pädevatele asutustele täiendavat kontrolli ega tõendamist, isegi kui käitaja aruanne on tõendatud ja rahuldavaks tunnistatud. Kuna selline tõendamine võimaldab tuvastada puudusi või pettuskatseid, aitab see kaasa saastekvootidega kauplemise süsteemi heale toimimisele.⁴⁴

36 — Vt määruse nr 601/2012 põhjendus 13.

37 — Kohtuotsus, 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 31).

38 — Kohtuotsus, 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 31).

39 — Kohtuotsus, 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 32).

40 — Komisjoni 21. juuni 2012. aasta määrus (EL) nr 600/2012, milles käsitletakse kasvuhoonegaaside heite- ja tonnakilomeetriaruannete tõendamist ja tõendajate akrediteerimist vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2003/87/EÜ (ELT 2012, L 181, lk 1), artikli 7 lõige 1.

41 — Komisjoni määruse nr 600/2012 artikli 27 lõike 1 esimese lõigu punkt a.

42 — Vt selle kohta kohtuotsus, 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 35).

43 — Kohtuotsus, 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 34).

44 — Kohtuotsus, 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 37).

56. Minu arvates on nende uurimisvolituste kasutamine põhjendatud eeskätt juhul, kui süsinikdioksiidi kantakse üle ühest käitisest teise: selles olukorras on selgelt olemas saastekvootidega kauplemise süsteemist kõrvalehoidumise oht. Nii on liikmesriigi pädeval asutusel niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas õigus viia läbi vajalikud uurimistoimingud kontrollimaks, et ülekantud süsinikdioksiidi tõepoolest kasutatakse sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks ja see ei satu atmosfääri. Ma ei näe midagi, mis takistaks sellise kontrolli läbiviimist käitises, kuhu süsinikdioksiid üle kantakse. Kui asjaomane asutus järeldab, et tõendatud heitkoguste aruanne ei kajasta kõiki saastekvootidega kauplemise süsteemi reguleerimisalasse kuuluvaid heiteid, ootab käitajat „tõhus[...], proportsionaal[ne] ja hoiatav[...]“ karistus, mis on siseriiklikus õiguses ette nähtud direktiivi 2003/87 artikli 16 lõike 1 kohaselt, võttes arvesse käitaja käitumist, heausksust või pettuskavatsusi.⁴⁵

57. Sellepärast järeldan vastupidi Saksamaa heitkogustega kauplemise ameti, Saksamaa valitsuse ja komisjoni seisukohale, et saastekvootidega kauplemise süsteemi tõhususe tagamiseks ei ole vaja nõuet, et käitaja peab tagastama saastekvoodid sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks käitisesse üle kantud kogu süsinikdioksiidkoguse ulatuses, olenemata sellest, kas see süsinikdioksiid satub atmosfääri.

58. Komisjon väidab sisuliselt, et direktiivi 2003/87 artikli 12 lõikest 3a, mis käsitleb kasvuhoonegaaside kogumist ja transporti püsiva geoloogilise säilitamise eesmärgil, tuleneb, et liidu seadusandja ei kavatsenud sätestada muid erandeid niisuguse süsinikdioksiidi saastekvootide kohustusliku tagastamise suhtes, mis otseselt ja vahetult atmosfääri ei satu.

59. Siiski ei sea direktiivi 2003/87 artikli 12 lõige 3a küsimärgi alla minu eelnevat põhjenduskaiku mõiste „heitkogus“ kohta direktiivis 2003/87.

60. Artikli 12 lõikes 3a on sätestatud tingimused, mille esinemisel ei hõlma direktiivi 2003/87 artikli 12 lõikes 3 ette nähtud saastekvootide tagastamise kohustus heitkoguseid, mis on tõendatult kogutud ja transporditud püsivaks geoloogiliseks säilitamiseks. See lõige lisati nimetatud direktiivi selleks, et ajendada käitajaid seda tehnoloogiat kasutama,⁴⁶ samal ajal kui liidu seadusandja otsustas lisada direktiivi 2003/87 kohaldamisalasse kuuluvate tegevuste loetellu (I lisas) „[k]asvuhoonegaaside kogumi[s]e käesoleva direktiiviga hõlmatud käitistest, et neid transportida ja geoloogiliselt säilitada direktiivi 2009/31/EÜ kohaselt lubatud säilitamiskohas“, „[k]asvuhoonegaaside *transportimi[s]e* torujuhtmete kaudu, et neid geoloogiliselt säilitada direktiivi 2009/31/EÜ kohaselt lubatud säilitamiskohas“ ja „[k]asvuhoonegaaside *geoloogili[s]e säilitami[s]e* direktiivi 2009/31/EÜ kohaselt lubatud säilitamiskohas“.⁴⁷ Nii kinnitas liidu seadusandja, et ehkki nende tegevuste esmane eesmärk on hoida ära heiteid (mis õigustab artikli 12 lõikes 3a ette nähtud tingimuslikku erandit), ei ole nende eesmärk kasvuhoonegaase kõrvaldada: seetõttu jääb selgelt alles oht, et niisugused gaasid võivad lõpuks atmosfääri sattuda.⁴⁸ Seevastu ei hõlmanud liidu seadusandja saastekvootidega kauplemise süsteemi süsinikdioksiidi ülekandmist sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks kui niisugust. See on loogiline, sest süsinikdioksiid (õieti suurem osa sellest) on sadestatud kaltsiumkarbonaadis keemiliselt seotud ega saa seetõttu atmosfääri sattuda. Sellepärast ei anna direktiivi 2003/87 artikli 12 lõige 3a, arvestades selle konkreetset eesmärki, üldisi suuniseid sama direktiivi artikli 3 punktis b määratletud mõiste „heitkogus“ kohta.

61. Lõpetuseks tuleb esitada küsimus, kas määruse nr 601/2012 vaidlustatud sätteid võib pidada pelgalt niisugusteks, millega on muudetud direktiivi 2003/87 „vähem olulist sätet“, „täiendades seda“, ja mis jääb seega sama direktiivi artikli 14 lõike 1 teise lõiguga määratud piiridesse?

62. Minu arvates on vastus selgelt ei.

45 — Vt selle kohta kohtuotsus, 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 39).

46 — Vt direktiivi 2009/29 – millega lisati direktiivi 2003/87 artikli 12 lõige 3a – põhjendus 20.

47 — Kohtujuristi kursiiv.

48 — Vt selle kohta direktiivi 2009/29 põhjendus 39.

63. Need sätted, nagu selgitasin, laiendavad mõiste „heitkogus“ määratlust direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis b, millele on viidatud sama direktiivi artikli 14 lõige 1. Kahtlemata on see mõiste direktiiviga 2003/87 sisse seatud saastekvootidega kauplemise süsteemi olemuslik osa ja täidab niisiis tähtsat funktsiooni selle direktiivi eesmärgi – keskkonna kaitsmise – saavutamisel. Seetõttu ei saanud komisjon rakendusmääruse vastuvõtmise kaudu muuta selle mõiste ulatust, tungimata seejuures poliitilistesse valikutesse, mida on pädev tegema üksnes liidu seadusandja.⁴⁹

Ettepanek

64. Kõikidel nendel kaalutlusel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgericht Berlini (Berliini halduskohus, Saksamaa) küsimustele järgmiselt:

21. juuni 2012. aasta komisjoni määruse (EL) nr 601/2012 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohase kasvuhooonegaaside heite seire ja aruandluse kohta artikli 49 lõike 1 teine lõik ja IV lisa punkti 10 alapunkti B neljas lõik on kehtetud niivõrd, kui nendega on hõlmatud käitise „heitkogustesse“ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ (millega luuakse ühenduses kasvuhooonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ) tähenduses lubja kaltsineerimisest tekkiv süsinikdioksiid, mis kantakse üle sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks, antakse tasuta saastekvoote olenemata sellest, kas see süsinikdioksiid satub lõpuks atmosfääri või mitte.

49 — Vt selle kohta kohtuotsus, 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen vs. komisjon (C-540/14 P, EU:C:2016:469, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).