



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEEK

NILS WAHL

esitatud 9. märtsil 2017¹

Kohtuasi C-80/16

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine

versus

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal administratif de Montreuil (Montreuil' halduskohus, Prantsusmaa))

Keskkond – Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem – Direktiiv 2003/87/EÜ – Üleminekueeskirjad – Otsus 2011/278/EL – Kehtivus – Tasuta saastekvootide eraldamise meetod – Terasesektor – Kuummetalli ja paagutatud maagi võrdlusalused – Elektrienergia tootmine heitgaasidest – Kõige täpsemate ja ajakohasemate andmete kasutamine – Kõige tõhusamad käitised – Põhjendamiskohustus

1. Käesoleva asja ese on direktiiviga 2003/87/EÜ² loodud ELi heitkogustega kauplemise süsteem. Eelkõige seonduvate finantshuvide tõttu on ELi kohtutes arutusel olnud tohtu hulk selle süsteemi aspekte.³ Käesolev eelotsusetaotlus on esitatud selle direktiivi alusel vastu võetud otsuse 2011/278/EL⁴ kehtivuse kohta. Euroopa Kohtule esitatud küsimused käsitlevad keerukat küsimust, millist meetodit on komisjonil asjakohane kasutada kogu ELi terasesektorit hõlmavate tasuta saastekvootide eraldamise võrdlusaluste kindlaksmääramisel aastateks 2013–2020.

2. Täpsemalt palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul selgitada, kas komisjon võib asjakohaste võrdlusaluste kindlaksmääramisel 1) jätta kuummetalli võrdlusalusest välja kõik elektri tootmiseks taaskasutatavate jääkgaaside heitkogused; 2) lähtuda kuummetalli puhul raua- ja terasetootmise BREF-dokumentidest⁵ ja otsusest 2007/589/EÜ⁶; 3) paagutatud maagi puhul käsitada võrreldava käitisenä sellist, mis toodab nii paagutatud maaki kui ka graanuleid, ning 4) jätta seejuures oma tegevusviis täpselt põhjendamata.

1 Algkeel: inglise.

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 (EÜT 2003, L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631). Käesolevas asjas on asjakohane selle direktiivi redaktsioon, nii nagu seda on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiviga 2009/29/EÜ (ELT 2009, L 140, lk 63).

3 Kiire läbivaatamise tulemusel selgub, et ELi kohtud on seni menetlenud vähemalt 76 asja, mis on seotud ELi heitkogustega kauplemise süsteemi erinevate aspektidega.

4 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 2011, L 130, lk 1).

5 Kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiiviga 2008/1/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta koostatud parima võimaliku tehnika viitedokumentid (BREF-dokumentid) (ELT 2008, L 24, lk 8).

6 Komisjoni 18. juuli 2007. aasta otsus 2007/589/EÜ, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohaselt kasvuhoonegaaside heiteseire ja aruandluse suunised (ELT 2007, L 229, lk 1).

3. Esmapilgul tundub, et esitatud küsimused on ülimalt tehnilised. See aga ei tohiks kahandada nende küsimuste tähtsust. Ühelt poolt on direktiiviga 2003/87 loodud heitkogustega kauplemise süsteem tänases muutuvus kliimas kahtlemata ELi keskkonnapoliitika nurgakivi.⁷ Teiselt poolt, arvestades, et viimane aasta oli ajaloo kõige soojem ja teadlaste andmetel oli Põhja-Jäämere jääkiht kõigi aegade õhukesim, ei saa esitatud küsimuste tähtsust kuidagi ülehinnata.

4. Järgnevalt selgitan, miks komisjon on otsuses 2011/278 osutatud võrdlusalused kindlaks määranud kooskõlas direktiiviga 2003/87.

I. Õiguslik raamistik

A. Direktiiv 2003/87

5. Direktiivi 2003/87 artikkel 10a näeb ette tasuta heitkoguste eraldamise üleminekuperioodil 2013–2020. Selle artikli lõiked 1–3, 6 ja 12 sätestavad:

„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.

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.

Konkreetsete sektorite ja allsektorite eelnevate võrdlusaluste määramise põhimõtete kindlaksmääramisel konsulteerib komisjon asjaomaste sidusrühmadega, kaasa arvatud asjaomaste sektorite ja allsektorite esindajatega.

Pärast seda, kui ühendus on heaks kiitnud rahvusvahelise kliimamuutuste lepingu, mille tulemusel vähendatakse kohustuslikus korras kasvuhoonegaaside heitkoguseid ühendusega samaväärses ulatuses, vaatab komisjon kõnealused meetmed läbi, tagamaks et saastekvootide tasuta eraldamine toimub üksnes juhul, kui see on kõnealuse lepingu tõttu igati põhjendatud.

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. Komisjon konsulteerib asjaomaste sidusrühmadega, kaasa arvatud asjaomaste sektorite ja allsektorite esindajatega.

⁷ Kohtujuristi ettepanek, Póires Maduro, kohtuasi Arcelor Atlantique et Lorraine jt, C-127/07, EU:C:2008:292, punkt 2.

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

3. 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.

[...]

6. Liikmesriigid võivad samuti võtta vastu finantsmeetmeid selliste sektorite või allsektorite kasuks, mille puhul on kindlaks tehtud, et seal esineb märkimisväärne süsinikdioksiidi lekke oht kasvuhoonegaaside heitkogustest põhjustatud kulude elektrihindadesse suunamise tõttu, et hüvitada neid kulusid, ja kui need finantsmeetmed on kooskõlas selles valdkonnas kohaldatavate ja vastu võetavate riigiabinormidega. [...]

[...]

12. [...] 2013. aastal ja igal järgneval aastal [eraldatakse] kuni 2020. aastani lõike 1 kohaselt käitistele sektorites või allsektorites, mille puhul esineb märkimisväärne süsinikdioksiidi lekke oht, tasuta saastekvoote 100% ulatuses lõikes 1 osutatud meetmete kohaselt kindlaks määratud kogusest.“

B. Otsus 2011/278

6. Komisjon on direktiivi 2003/87 artiklis 10a osutatud tootepõhised võrdlusalused kindlaks määranud oma otsuses 2011/278. Et paagutatud maagi ja kuummetalli vaidlustatud võrdlusaluste kindlaksmääramise meetodist aru saada, on asjakohased eelkõige selle otsuse järgmised põhjendused. Need on järgmised (ilma joonealuste märkusteta):

„(2) Konkreetsete sektorite või allsektorite eelnevate võrdlusaluste määramise põhimõtete kindlaksmääramisel tuleks lähtuda liidu sektori või allsektori 10% kõige tõhusamate käitiste keskmistest näitajatest ajavahemikul 2007–2008. [...]

[...]

(4) Komisjon on võimaluste piires töötanud välja võrdlusalused toodetele, samuti käitistevaheliselt kaubeldavatele vahetoodetele, mis on toodetud direktiivi 2003/87/EÜ I lisa tegevusaladel. [...] Kui toode on muu toote otsene asendaja, tuleks mõlema suhtes kohaldada sama tootepõhist võrdlusalust ning sellega seotud tootemääratlust.

[...]

(6) Võrdlusalused peaksid hõlmama kõiki tootmisega seotud otseheitel, sealhulgas tootmiseks kasutatava mõõdetava soojuse tootmisega seotud heiteid, olenemata sellest, kas mõõdetav soojus toodeti kohapeal või muus käitises. Võrdlusaluste kehtestamisel arvati maha elektritootmise ja mõõdetava soojuse ekspordiga seotud heide, sealhulgas soojuse või elektri alternatiivtootmisel eksotermiliste protsesside või otseheiteta elektritootmisega välditud heide. [...]

(7) Selleks et võrdlusaluste abil väheneks kindlasti selliste tootmisprotsesside kasvuhoonegaaside heide, mille otseheitel, millele võib eraldada tasuta saastekvoote, ning elektritootmise kaudsed heited, millele ei või direktiivi 2003/87/EÜ alusel eraldada tasuta saastekvoote, on teataval määral teineteisega asendatavad, on võrdsete tingimuste tagamiseks palju kütust ja energiat tarbivatele käitistele võetud võrdlusaluste määramisel arvesse elektritootmisega seotud kaudset heidet

sisaldavat koguheidet. Saastekvootide eraldamiseks asjaomaste võrdlusaluste põhjal tuleks arvesse võtta üksnes otseheite osa koguheitest, et vältida tasuta saastekvootide eraldamist elektritootmisega seotud heitele.

- (8) Komisjon on võrdlusaluste kindlaksmääramisel lähtunud selliste 10% kõige tõhusamate käitiste näitajate aritmeetilisest keskmisest aastatel 2007 ja 2008, mille kohta on kogutud andmeid. Lisaks on komisjon kooskõlas direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikega 1 analüüsinud mitmest allikast saadud täiendava teabe alusel ning kõige tõhusamaid tehnikaid ja heite vähendamise võimalusi Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil käsitleva spetsiaalse uuringu alusel, kas kõigi selliste sektorite puhul, millele on I lisaga ette nähtud tootepõhine võrdlusalus, kajastab selline lähtepunkt piisavalt kõige tõhusamat tehnoloogiat, asendajaid, alternatiivseid tootmisviise, suure tõhususega koostootmist, tõhusat jääkgaaside energiakasutust, biomassi kasutamist ning süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist seal, kus sellised seadmed on olemas. Võrdlusaluste kindlaksmääramiseks kasutatud andmed on kogutud mitmesugustest allikatest, et katta võimalikult palju käitisi, kus aastatel 2007 ja 2008 toodeti võrdlusalusega tooteid. Esiteks, heitkogustega kauplemise süsteemis (HKS) osalevate selliste käitiste kasvuhoonegaaside heite andmed, kus toodetakse võrdlusalusega tooteid, on kogutud kindlaksmääratud eeskirjade alusel (nn sektorieeskirjad) Euroopa vastava sektori ühenduste poolt või nende nimel. Selleks et kõnealustel eeskirjadel oleks, millele viidata, koostas komisjon ELi HKSi osalevate käitiste jaoks suunised võrdlusandmete kvaliteedi- ja kontrollikriteeriumide kohta. Teiseks kogusid Euroopa Komisjoni heaks töötavad konsultandid Euroopa sektoriühenduste andmekogumise täiendamiseks andmeid selliste käitiste kohta, mida tootmisharu käsitlevates andmetes ei kajastata, ning samuti esitasid andmeid ja analüüse liikmesriikide pädevad asutused.

[...]

- (10) Kui ühes käitises toodetakse mitut liiki tooteid ning heite sidumine üksikute tooteliikidega ei olnud võimalik, on andmed kogutud ning võrdlusalused kehtestatud üksnes ühte liiki toodet tootvatele käitistele. See puudutab lubja, dolomiitlubja, värvuseta klaasist pudelite ja anumate, värvilisest klaasist pudelite ja anumate, fassaadtelliste, sillutuskivide, pihustuskuivatamisega valmistatava pulbri, katmata kvaliteetpaberi, pehmepaberi, silekihipaberi ja lainekihipaberi, katmata karbipapi ning kaetud karbipapi tootepõhiseid võrdlusaluseid. Tulemuste usaldusväärsuse suurendamiseks ning tulemuste kontrollimiseks on 10% kõige tõhusamate käitiste keskmiste näitajate väärtusi võrreldud kõige tõhusamaid tehnikaid käsitleva kirjandusega.
- (11) Juhul kui andmed või vastavalt võrdlusaluste kehtestamise metoodikale kogutud andmed ei olnud kättesaadavad, saadi võrdlusaluste väärtused praeguse heite ja tarbimise taset käsitlevatest andmetest ning võeti arvesse kõige tõhusamat tehnikat käsitlevat teavet, mis on saadud peamiselt kooskõlas [...] direktiiviga 2008/1/EÜ [...] koostatud [...] BREF-dokumen[tidest]. Kuna andmed jääkgaaside töötlemise, soojuse ekspordi ja elektritootmise kohta puuduvad, on koksi ja kuuma metalli tootepõhiste võrdlusaluste väärtused saadud otsese ja kaudse heite arvutustest, mis põhinevad asjaomases BREF-dokumendis esitatud tabel oluliste energiavoogude kohta, ning heitekoefitsientide vaikeväärtustel, mis on sätestatud [...] otsuses 2007/589/EÜ [...]. Paagutatud maagi tootepõhise võrdlusaluse määramisel on samuti andmeid korrigeeritud asjaomases BREF-dokumendis esitatud olulisi energiavoogusid käsitlevate andmete põhjal, võttes arvesse jääkgaaside põletamist kõnealuses sektoris.
- (12) Kui käitis tekitas kasvuhoonegaaside heidet, millele on õigus saada tasuta saastekvoote, kuid tootepõhise võrdlusaluse arvutamine ei olnud võimalik, tuleks kõnealused saastekvoodid eraldada üldiste varuvariantide alusel. Selleks et kasvuhoonegaaside heidet võimalikult palju vähendada ning energiat võimalikult palju säästa vähemalt asjaomase tootmisprotsessi osades, on välja töötatud kolm hierarhiliselt järjestatud varuvarianti. Soojuspõhist võrdlusalust kohaldatakse sellistele kütust tarbivatele protsessidele, milles kasutatakse mõõdetavat soojuskandjat. Kütusepõhist võrdlusalust kohaldatakse juhul, kui tarbitakse mõõdetamatut soojust. Soojus- ja

kütusepõhiste võrdlusaluste väärtuste arvutamisel on lähtutud läbipaistvuse ja lihtsuse põhimõttest ning energiatõhusate tehnikate kaalumisel on etalonkasutegurina kasutatud laialdaselt kättesaadava kütuse kasutegurit, mida võib pidada paremuselt teiseks kasvuhoonegaaside heite seisukohast. Protsessiheitele tuleks saastekvoodid eraldada varasema heite alusel. [...]

[...]

- (32) 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.“

7. Paagutatud maagi ja kuummetalli võrdlusalused on kindlaks määratud otsuse I lisas. Nende väärtused on vastavalt 0,171 ja 1,328 saastekvooti tonni kohta.

II. Asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

8. Tribunal administratif de Montreuil' (Montreuil' halduskohus, Prantsusmaa) poolt menetletavas põhikohtuasjas palub ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (edaspidi „ArcelorMittal“) tühistada keskkonna-, säästva arengu ja energeetikaministri 24. jaanuari 2014. aasta määrus, millega kinnitatakse nimekiri käitajatest, kellele eraldatakse kasvuhoonegaaside saastekvoodid, ja aastatel 2013–2020 tasuta eraldatavate kvootide hulk.⁸ Lisaks palub ta tühistada ministri 11. juuni 2014. aasta otsus, millega see jättis rahuldamata kaebaja taotluse selle määruse tühistamiseks.

9. Vaidlusalune määrus võeti vastu kooskõlas otsusega 2011/278. ArcelorMittal väidab sisuliselt, et nii määrus kui ka ministri otsus on õigusvastased, kuna need on vastu võetud otsuse 2011/278 alusel, mis on omakorda vastuolus direktiiviga 2003/87. See on tema väitel nii sellepärast, et komisjon ei võtnud kuummetalli võrdlusaluse arvutamisel arvesse esiteks elektri tootmiseks taaskasutatavate jääkgaasidega seotud heitkoguseid ega teiseks parimaid olemasolevaid andmeid. ArcelorMittal lisab, et ka paagutatud maagi võrdlusalus ei ole õige, sest selle arvutamisel võeti arvesse sellise käitise heitkoguseid, mis toodab ka graanuleid.

⁸ L'arrêté du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du 24 janvier 2014 fixant la liste des exploitants auxquels sont affectés les quotas d'émissions de gaz à effet de serre et le montant des quotas affectés à titre gratuit pour la période 2013-2020 (*Journal officiel de la République française* nr 0038, 14.2.2014, lk 2551, nr 19).

10. Eelotsusetaotluse esitanud kohus mõistab, et direktiivi 2003/87 artiklist 10a tulenevalt on komisjonil lai kaalutlusruum tasuta saastekvootide eraldamisel kasutatavate võrdlusaluste kindlaksmääramisel. Sellegipoolest on tal kahtlusi, kas kuummetalli ja paagutatud maagi võrdlusalused on direktiiviga kooskõlas. Seepärast otsustas ta oma menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [komisjon], jättes kuummetalli võrdlusaluse väärtusest välja elektri tootmiseks taaskasutatavate jääkgaaside heitkogused, läks [otsuses 2011/278] vastuollu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikega 1 osas, mis puudutab eelnevate võrdlusaluste määramise eeskirju ja eriti eesmärki tagada tõhus jääkgaaside energia taaskasutamine ning võimalust eraldada tasuta saastekvoote jääkgaasidest toodetud elektrienergia puhul?
2. Kas komisjon, tuginedes selles otsuses kuummetalli võrdlusaluse väärtuse määramisel [raua ja terase BREF-dokumendile] ja [otsusele 2007/589], rikkus kohustust kasutada kõige [täpsemaid] ja ajakohasemaid olemasolevaid teaduslikke andmeid ja/või hea halduse põhimõtet?
3. Kas [komisjoni] poolt [otsuses 2011/278/EL] tehtud valik, kui see leiab kinnitust, kasutada paagutatud maagi võrdlusaluse määramisel ühe võrreldava käitise ka sellist käitist, kus toodeti nii paagutatud maaki kui ka graanuleid, võis kaasa tuua võrdlusaluse väärtuse õigusvastasuse?
4. Kas komisjon on rikkunud [ELTL] artiklist 296 tulenevat põhjendamiskohustust, jättes selle valiku põhjused [otsuses 2011/278] konkreetselt täpsustamata?“

11. Kirjalikud seisukohad on esitanud ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, Prantsusmaa ja Saksamaa valitsus ning komisjon. 26. jaanuaril 2017 toimunud kohtuistungil esitasid suulised seisukohad ArcelorMittal, Prantsusmaa ja Rootsi valitsus ning komisjon.

III. Hinnang

A. Sissejuhatus

12. Et mõista käesoleva eelotsusetaotluse konteksti, on alustuseks kasulik kaardistada ELi heitkogustega kauplemise süsteemi põhialused.

13. See ainulaadselt ambitsioonikas ja ulatuslik süsteem jõustus 2005. aasta jaanuaris. See on mõeldud vähendama kasvuhoonegaaside heitkoguseid kulutõhusal ja majanduslikult tõhusal viisil. Süsteemi eesmärk on algusest peale olnud tagada ELi liikmesriikidele Kyoto protokollist tulenevate ühiste kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise kohustuste⁹ täitmine. Need kohustused on aja jooksul muutunud. Samamoodi on muutunud ka ELi heitkogustega kauplemise süsteem ise.

14. Heitkogustega kauplemise süsteemi kahes esimeses etapis (1. jaanuarist 2005 kuni 31. detsembrini 2007 ning 1. jaanuarist 2008 kuni 31. detsembrini 2012) vastutasid saastekvootide väljastamise eest liikmesriigid vastavalt oma riiklikele kavadele. Sel perioodil eraldati suurem osa saastekvootidest tasuta.

⁹ Heitkoguste vähendamine 8% 1990. aasta tasemest.

15. Direktiivi 2009/29 jõustudes muutus oluliselt ka direktiiv 2003/87. Need muutused puudutavad heitkogustega kauplemise süsteemi kolmandat etappi (1. jaanuarist 2013 kuni 31. detsembrini 2020).¹⁰ Süsteemi laiendati uutele majandusvaldkondadele ning tehti muid olulisi muudatusi, et viia süsteem kooskõlla rahvusvaheliste kohustustega, mille aluseks on nüüdisaegsed kliimamuutuste uuringute tulemused ning nendele vastavalt kindlaks määratud heitkoguste vähendamise eesmärgid.¹¹

16. Erinevalt kahest esimesest etapist on saastekvootide eraldamine nüüd ELi tasandil ühtlustatud. Komisjon määrab kindlaks saadaolevate ELi saastekvootide üldkoguse. See väheneb alates 2010. aastast iga aasta 1,74%. Kuigi pikas perspektiivis on eesmärk minna täielikult üle enampakkumisele, loodi muude kui energiatootmise sektorite jaoks üleminekusüsteem. Selles peab saastekvootide tasuta eraldamine tootvas tööstuses vähenema 2013. aasta 80%-lt järk-järgult 2020. aastaks 30%-ni. Eesmärk on saavutada, et 2027. aastal saastekvoote enam tasuta ei eraldata.

17. Märkimisväärse kasvuhoonegaaside ülekandumise¹² ohuga sektorid, näiteks terasetööstus, saavad 100% tasuta eraldamiseks määratud saastekvootidest. See kogus määratakse põhimõtteliselt kindlaks nii, et kaitise tootmismahd (tonnides) korrutatakse vastava toote võrdlusaluse väärtusega.

18. Selles üleminekusüsteemis on võtmeroll komisjonil.

19. Kolmanda etapi alguses veendus komisjon, et liikmesriikide esitatud, direktiiviga 2003/87 hõlmatud kaitiste loetelud ja neile kaitistele eraldatavate tasuta saastekvootide arv on täielikud ning et loetelud on kooskõlas asjakohase õigusraamistikuga.¹³ Sellest lähtuvalt tegid liikmesriigid lõplikud eraldamisotsused ajavahemikuks 2013–2020. Arvestades, et kõigile ELi kaitistele taotletavate kvootide arv on suurem kui tasuta eraldamiseks olemas olevate kvootide koguarv, vähendas komisjon ühele kaitisele eraldatavate kvootide kogust. Seda nimetatakse „sektoriüleseks paranduskoefitsiendiks“, mis on samuti Euroopa Kohtu asjade esemeks olnud.¹⁴

20. Heitkogustega kauplemise süsteemi eesmärkide saavutamisel on eriti tähtsad tasuta eraldamise eeskirjad. Nende puhul on ülimalt tähtis, et tasuta eraldamine ei läheks vajalikust kaugemale. Komisjon on need kogu Euroopa Liidus kehtivad eeskirjad kehtestanud oma otsuses 2011/278.

21. Selles otsuses on komisjon kindlaks määranud võrdlusalused, mille alusel igale kaitisele tasuta saastekvoote eraldatakse. Üldiselt võttes on tootepõhise võrdlusaluse aluseks asjaomast toodet ELis tootva 10% kõige tõhusama kaitise kasvuhoonegaaside heitkoguste keskmine. Selle taga on mõte, et kaitistele, mis neid võrdlusaluseid ei täida, eraldatakse saastekvoote tasuta vähem, kui neil on tegelikult vaja.

22. Käesolev eelotsusetaotlus käsitleb mitmest perspektiivist küsimust, kas meetod, mille alusel komisjon on asjakohased tootepõhised võrdlusalused kindlaks määranud, on õiguspärane. Järgnevalt käsitlen neid küsimusi üksikasjalikumalt.

10 Ka 2020. aastale järgneva perioodi osas on süsteem kavas läbi vaadata. 2015. aastal tegi komisjon ettepaneku muuta heitkogustega kauplemise süsteemi 2020. aastale järgneva perioodi osas: „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja investeringuid, mis toetavad süsinikdioksiidiheite vähendamist“, Brüssel, 15.7.2015, COM(2015) 337 final). Ettepaneku eesmärk on aidata kaasa sellele, et EL saavutab Pariisi kokkuleppe raames 2030. aastaks oma kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemise vähemalt 40% ulatuses.

11 2020. aastaks pidid heitkogused vähenema 20% ja 2050. aastaks 50% allapoole 1990. aasta tasemest.

12 Kasvuhoonegaaside ülekandumise ehk süsinikdioksiidi lekke puhul peetakse silmas olukorda, kus ettevõtjad viivad oma tootmise ELi süsinikdioksiidipiirangute tõttu üle riikidesse, mille meetmed seoses kliimamuutustega ei ole nii ambitsioonikad. Värskeim nimekiri: komisjoni 27. oktoobri 2014. aasta otsus 2014/746/EL, millega määratakse ajavahemikuks 2015–2019 kindlaks vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2003/87/EÜ selliste sektorite ja allsektorite loetelu, mille puhul kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu peetakse märkimisväärseks (ELT 2014, L 308, lk 114).

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

14 Vt kohtuotsused, 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; 8.9.2016, Borealis jt, C-180/15, EU:C:2016:647; ja 26.10.2016, Yara Suomi jt, C-506/14, EU:C:2016:799.

B. Otsuse 2011/278 kehtivus

23. Sissejuhatava märkusena juhin tähelepanu sellele, et komisjonil on ELi heitkogustega kauplemise süsteemis tootepõhiste võrdlusaluste kindlaksmääramisel lai kaalutlusruum. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikest 1 tulenevalt peab komisjon saastekvootide tasuta eraldamisel kasutatavate tootepõhiste võrdlusaluste kindlaksmääramisel arvesse võtma suurt hulka parameetreid. Samas lõikes on täpsustatud, et neid parameetreid tuleb arvesse võtta „[niivõrd,] kuivõrd see on võimalik“. Arvestades seega võrdlusaluste kindlaksmääramise tehnilisust, kontrollib Euroopa Kohus vaid seda, kas asjaomane meede on ilmselgelt sobimatu.¹⁵

24. Seda tausta silmas pidades tulebki Euroopa Kohtule esitatud küsimusi hinnata.

1. Kuummetalli võrdlusalus: elektrienergia tootmine heitgaasidest

25. Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas meetod, mille alusel komisjon määras oma otsuses 2011/278 kindlaks kuummetalli võrdlusaluse, on kooskõlas direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 kolmanda lõiguga.

26. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 kolmas lõik sätestab muu hulgas, et võrdlusaluste kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta tõhusat heitgaaside energia taaskasutamist. Seda tehakse selleks, et tagada saastekvootide eraldamine sellisel viisil, et ergutatakse kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja energia seisukohast kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutamist. Samas sättes on lisatud, et elektritootmise eest tasuta saastekvoote ei eraldata, välja arvatud heitgaasidest toodetud elektrienergia puhul.

27. Seda sätet silmas pidades heidab ArcelorMittal ette, et komisjon peaks kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel arvesse võtma kõiki elektri tootmisega seotud taaskasutatavate jääkgaaside heitkoguseid.

28. Just selle etteheite tõttu on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlusi otsuse 2011/278 kooskõlas direktiiviga 2003/87. Ta küsib, kas komisjoni poolt kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramiseks kasutatud meetod vastab ühelt poolt tõhusa heitgaaside energia taaskasutamise eesmärgile ja teiselt poolt jääkgaasidest toodetud elektrienergiale tasuta eraldatavate saastekvootidega seotud erandile.

29. Esiteks nõustuvad kõik oma seisukohad esitanud sellega, et elektrienergia tootmisele saastekvoote üldjuhul tasuta eraldada ei tohi. See tuleneb selgesti direktiivi 2003/87 artikli 10a lõigetest 1 ja 3. Arvestades aga direktiivi artikli 10a lõikes 1 sätestatud erandit saastekvootide tasuta eraldamise kohta jääkgaasidest elektrienergia tootmisele, on pooled eriarvamusel küsimuses, kuidas suhtuda elektrienergia tootmisel heitgaasidest ja kas komisjoni otsus aitab kaasa nende gaaside energia tõhusale taaskasutamisele.

30. Enne, kui hakkan seda küsimust käsitlema, on ehk kasulik märkida, et heitgaasid on koksi- ja terasetootmise vältimatu kõrvalsaadus. Need gaasid kogutakse kokku ja neid kasutatakse peamiselt elektrienergia tootmiseks, vähemal määral ka kõrgahjudes, koksiahjude küttegaasina, räbukonveierite süütegaasina ja põletusahjude soojendusgaasina. Elektrienergiat toodetakse kas käitises endas või teeb seda väljaspool käitist kolmas isik. Nii majanduslikult kui ka keskkonda silmas pidades on heitgaaside kütusena taaskasutamine palju mõttekam kui nende õhku heitmine või kasutu põletamine.¹⁶

¹⁵ Kohtuotsused, 8.9.2016, Borealis jt, C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 45, ja 26.10.2016, Yara Suomi jt, C-506/14, EU:C:2016:799, punkt 37.

¹⁶ Vaatamata sellele, et nagu ArcelorMittal on selgitanud, on heitgaaside kütuseks muundamine väga kulukas.

a) Heitgaaside energia taaskasutamine

31. Heitgaaside kütusena taaskasutamine aitab selgitada, miks on direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikes 1 kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise ja energia seisukohast kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutamise ühe stiimulina nimetatud heitgaaside kasutamise edendamist. See selgitab ka, miks see säte vabastab saastekvootide elektrienergia tootmisele tasuta eraldamise keelust elektrienergia tootmise heitgaasidest.¹⁷

32. Erinevalt ArcelorMittalist aga ei toeta minu arvates direktiivis miski seisukohta, et *kõik* heitgaaside põletamisel tekivad kasvuhoonegaaside heitkogused annavad automaatselt aluse saastekvootide tasuta eraldamisele võrdlusaluste põhjal.

33. Konkreetsemalt ei viita miski direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikes 1 sellele, *mil määral* tuleks elektrienergia heitgaasidest tootmist võrdlusaluste kindlaksmääramisel arvesse võtta. Tõsi, kui lugeda direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 kolmandat lõiku tervikuna, on elektrienergia heitgaasidest tootmise arvessevõtmine lubatud. Seda aga siiski ainult sedavõrd, kuivõrd see on võimalik, arvestades vajadust edendada heitgaaside energia tõhusat taaskasutamist ning direktiivi üldist eesmärki vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid.¹⁸

34. See toob mind heitgaaside energia tõhusa taaskasutamise ja direktiivi üldise eesmärgi juurde.

35. Otsuse 2011/278 põhjendusest 32 nähtub, et komisjon on kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel heitgaaside energia tõhusat taaskasutamist tõepoolest arvesse võtnud. Ta võttis arvesse asjaolu, et terasesektoris põletatakse heitgaase elektri- (või soojus)energia tootmiseks. Seepärast korregeeriti muu hulgas ka kuummetalli võrdlusalust ülespoole, nii et see hõlmaks mitte ainult kuummetalli tootmisega, vaid ka heitgaaside taaskasutamisega seotud heitkoguseid.

36. Kuummetalli võrdlusaluses ei ole aga heitgaaside kasutamist elektrienergia tootmiseks arvesse võetud täielikult (vaid ligikaudu 75–80% ulatuses).¹⁹

37. Selle põhjus nähtub kohtutoimikust. Heitgaaside kasutamine elektrienergia tootmiseks tähendab, et neid gaase kasutatakse mingi teise kütteaine asemel. Üldplaanis aitab see kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähendada, sest selle asemel, et kasutada terase tootmiseks sütt ja elektrienergia tootmiseks mõnda muud kütust (s.o maagaasi), on nii elektrienergia kui ka terase tootmiseks vaja ainult sütt.

38. Et määrata kindlaks, mis ulatuses tuleks kuummetalli võrdlusaluses arvesse võtta elektrienergia tootmiseks kasutatavate heitgaaside süsinikdioksiidi sisaldust, lähtus komisjon võrdlusena maagaasist. Heitgaaside taaskasutusele võtmine ja nende (eelkõige süsinikmonoksiidi) maagaasi asemel kütusena kasutamine elektrienergia tootmisel tähendab, et asjaomane käitis tekitab rohkem kasvuhoonegaase. Nagu seisukohad esitanud pooled on selgitanud, tekitab heitgaaside taaskasutusele võtmine ligi 75% rohkem kasvuhoonegaase kui olukorras, kus elektrienergia tootmise kütusena kasutatakse maagaasi. Et edendada heitgaaside taaskasutamist, tuleks seda suuremat osa saastekvootide tasuta eraldamisel

¹⁷ Kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Borealis Polyolefine jt, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2015:754, punktid 68 ja 69.

¹⁸ Elektrienergia heitgaasidest tootmise arvessevõtmise võimalikkust kinnitab ka direktiivi 2009/29 põhjendus 23. See on sõnastatud järgmiselt: „Ühtlustatud eeskirjades võib arvesse võtta ka põlevate heitgaaside kasutamisega seotud heitkoguseid, kui selliste heitgaaside teket ei ole tööstuslikus protsessis võimalik vältida. Sellega seoses võib eeskirjades ette näha tasuta saastekvootide eraldamise nende käitiste käitajatele, kus neid heitgaase põletatakse või kust need heitgaasid pärinevad“ (kohtujuristi kursiiv).

¹⁹ Pooled on nimetanud erinevaid protsente. Prantsusmaa valitsus nimetab 75%, Saksamaa oma 80%. Komisjon ja ArcelorMittal seda täpsustanud ei ole.

arvesse võtta, et mitte seada nende gaaside kasutajaid ebasoodsamasse olukorda. Kuna saastekvootide tootjatele eraldamisel võetakse aluseks heitgaaside ja maagaasi heitkoguste intensiivsuse vahe, ei ole elektrienergia tootmine heitgaasidest asetatud ei soodsamasse ega ebasoodsamasse olukorda kui käitis, mis toodab elektrienergiat maagaasist.

39. Saastekvootide tasuta eraldamine võrdlusaluse põhjal, mis võtab seda elektrienergia heitgaasidest tootmisel tekkivate heitkoguste suuremat hulka arvesse, paistab selliste gaaside tõhusat taaskasutamist ergutavat.

40. Kohtuotsuses Borealis Polyolefine jt,²⁰ kus oli kõne all sektoriülene paranduskoefitsient, kinnitas Euroopa Kohus seda arusaama. Selles kohtuotsuses märkis Euroopa Kohus, et komisjon on oma meetodis heitgaaside energia tõhusat taaskasutamist tõepoolest arvesse võtnud. Euroopa Kohus selgitas, et võttes muu hulgas kuummetalli võrdlusaluse arvutamisel *suurel määral* arvesse jääkgaaside kasutamist, püüdis komisjon ergutada ettevõtjaid tootmisprotsessis tekkinud jääkgaase taaskasutama või müüma.²¹ Ühes oma hilisemas otsuses kordas ta seda seisukohta.²²

b) Soojus- ja elektrienergia tootmise ning kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu dihhotoomia

41. On tõsi, et komisjoni valitud metoodikas on teatav asümmeetria: heitgaaside kasutamiseks saab tasuta eraldada täiendavaid saastekvoote, kui neid gaase eksporditakse ja põletatakse soojusenergia tootmiseks. Sellisel juhul eraldatakse täiendavad saastekvoodid soojuse või kütuse võrdlusaluse põhjal soojusenergia tarbijale. Heitgaasidest toodetavale elektrienergiale sedasi täiendavaid saastekvoote eraldada ei saa.

42. Asjaolu, et komisjon ei pidanud asjakohaseks laiendada täiendavate saastekvootide tasuta eraldamist elektrienergia tootmisele elektritootja poolt, peegeldab direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikes 3 sätestatud üldist eeskirja. Nagu eespool märkisin, sätestab see, et elektrienergia tootmisele tasuta saastekvoote ei eraldata. Selles osas selgitab komisjon oma otsuse 2011/278 põhjenduses 32, et selline eeskiri on samuti vajalik, et vältida konkurentsimoonutusi tööstuskäitistele tarnitava elektri turgudel ning võtta arvesse elektrihindades sisalduvat CO₂ hinda.

43. Pean tunnistama, et tunnen selles küsimuses mõningast sümpaatiat ArcelorMittali argumendi vastu. Nimelt ei ole ma veendunud, et soojus- ja elektrienergia tootmise asümmeetriline kohtlemine on vajalik selleks, et vältida konkurentsimoonutusi elektriturul. Vajadus sellise asümmeetrilise kohtlemise järele tundub küsitav, arvestades et terasesektor on elektri netotarbija ning et kõigest 1% kogu Euroopa Liidus toodetavast elektrienergiast toodetakse heitgaasidest. Sellegipoolest paistab, et komisjoni valik on direktiivi artikli 10a lõikega 3 täielikult kooskõlas ega saa seega mõjutada otsuse 2011/278 kehtivust.

44. Siinkohal tuleb käsitleda ka ArcelorMittali argumenti kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu kohta terasesektoris. ArcelorMittal väidab sisuliselt, et see, kuidas komisjon on kindlaks määranud kuummetalli võrdlusaluse, suurendab vastuolus direktiivi 2003/87 eesmärkidega kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu sektoris, mis on energia suurtarbija.

20 Kohtuotsus, 28.4.2016, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311.

21 Punkt 73.

22 Kohtuotsus, 8.9.2016, Borealis jt, C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 48.

45. Seda küsimust oleks ehk võrdlusaluste kindlaksmääramisel asjakohasemalt saanud lahendada mõne muu meetodiga,²³ arvab ArcelorMittal. Sellele vaatamata ei tohiks unustada, et direktiiv 2003/87 käsitleb kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu kompenseeriva mehhanismiga, mis on ette nähtud artikli 10a lõikes 6. See sätestab, et liikmesriigid võivad asjaomaste sektorite või allsektorite kasuks vastu võtta finantsmeetmeid. Abi võib anda vastavalt ELi riigiabieeskirjadele, kui kasvuhoonegaaside heitkogustest põhjustatud kulude elektrihindadesse suunamise tõttu on kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht märkimisväärne. Teisisõnu võib terasesektoril peale saastekvootide tasuta saamise olla selle eeskirja kohaselt õigus ka abile.

46. Olulisem aga on see, et ArcelorMittali seisukohtadest (või eelotsusetaotlusest) ei nähtu selgesti, mismoodi saab komisjoni meetod kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu suurendada.

47. Direktiivi 2003/87 artikkel 10a ArcelorMittali siin ei aita. Artikli 10a lõige 12 sätestab vaid, et käitistele sektorites või allsektorites, mille puhul esineb märkimisväärne süsinikdioksiidi lekke oht, eraldatakse tasuta saastekvoote 100% ulatuses *lõikes 1 osutatud meetmete kohaselt* kindlaks määratud kogusest. Ilmselt ei sätesta direktiiv, et sektorid, kus kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht peetakse märkimisväärseks, saavad igas olukorras tasuta saastekvoote kõigi oma kasvuhoonegaaside heitkoguste ulatuses.

48. Eespool kirjeldatust lähtudes teen järelduse, et esimese küsimuse analüüsimisel ei ole selgunud midagi, mis mõjutab otsuse 2011/278 kehtivust meetodi osas, mida komisjon on kasutanud kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel.

2. Kuummetalli võrdlusalus: kõige täpsemate ja ajakohasemate andmete kasutamine

49. Teine eelotsuse küsimus on seotud nende andmete kvaliteediga, mida komisjon on kasutanud kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel otsuses 2011/278. Konkreetsemalt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sellega teada, kas komisjon saab selle võrdlusaluse kindlaksmääramisel kasutada raua- ja terasetootmise BREF-dokumentides ja otsuses 2007/589 esitatud andmeid, minemata vastuollu direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikega 2 ning hea halduse põhimõttega.

50. Komisjoni otsust neid andmeid kasutada ei tohiks minu arvates kritiseerida.

51. On tõsi, et nagu ArcelorMittal väidab, peab komisjon vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikele 2 konkreetsete sektorite ja allsektorite võrdlusaluste kindlaksmääramisel konsulteerima asjaomaste sidusrühmadega. Samamoodi on tõsi, et vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 14 lõikele 2 peab komisjon kasvuhoonegaaside seiret ja aruandlust käsitleva määruse vastuvõtmisel kasutama „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“.

52. Sellele vaatamata ei saa neist sätetest järeldada, et komisjon peab kasutama ka asjaomase sektori esitatud andmeid. Sellist kohustust direktiivis 2003/87 sätestatud ei ole.

²³ Märgin, et huvitaval kombel on kasvuhoonegaaside heite ülekandumise konkreetse ohu olemasolu ebakindel. Komisjoni kliimameetmete peadirektoraadi hiljuti tellitud uurimuses ei leitud ühtki tõendit selle ohu olemasolu kohta. Selle põhjused on saastekvootide tasuta eraldamine (mistõttu on saastekvoodid muu hulgas ka terasesektoris ülejäägis), saastekvootide oodatust madalam hind ning teiste riikide jõupingutused heitkoguste vähendamisel vastavalt rahvusvahelistele kohustustele. Vt ülevaate saamiseks: https://www.ceps.eu/sites/default/files/u213/Bergman_leakage_presentation_OWS.pdf.

53. Nagu eespool mainisin, on võrdlusaluste kindlaksmääramine keerukas ja tehniline protsess. Seepärast on ELi seadusandja kindlaks määranud ainult võrdlusaluste kindlaksmääramise eesmärgid ning jätnud komisjonile nende eesmärkide saavutamiseks laia kaalutlusruumi. Sellest tulenevalt peab komisjonile jääma kaalutlusõigus ka nende andmete valimisel, mida ta kasutab võrdlusaluste väärtuste kindlaksmääramisel, seni kuni ei ole ilmselge, et need andmed ei sobi direktiivi 2003/87 artikli 10a eesmärkide (kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemine ja energia seisukohast kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutamine) saavutamiseks.

54. On selge, et neid andmeid ei saa valida meelevaldselt. Kahtlemata sellepärast ongi direktiivis 2003/87 seire ja aruandluse kohta sätestatud nõue kasutada kõige täpsemaid ja ajakohasemaid olemasolevaid teaduslikke andmeid.

55. Otsuse 2011/278 põhjenduses 11 on selgitatud, miks komisjon kasutas kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel asjaomase sektori andmete asemel BREF-dokumentides ja otsuses 2007/589 esitatud andmeid. Nende dokumentide varal arvutati võrdlusaluste väärtused, kui andmeid polnud olemas või ei olnud selliseid andmeid, mis oleksid olnud kogutud vastavalt võrdlusaluste kindlaksmääramise meetodikale. Kõnealuses põhjenduses on kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel esinenud probleeme veel rohkem selgitatud: kuna andmed jääkgaaside töötlemise, soojuse ekspordi ja elektritootmise kohta puuduvad, on kuuma metalli tootepõhise võrdlusaluse väärtus saadud otsese ja kaudse heite arvutustest, mis põhinevad asjaomases BREF-dokumendis esitatud tabel oluliste energiavoogude kohta, ning heitekoefitsientide vaikeväärtustel, mis on sätestatud otsuses 2007/589.

56. Komisjon on lisaks oma kirjalikes seisukohtades täpsustanud, et Euroopa terasetööstuse esindusorganisatsiooni (Euroopa Teraseühendus (Eurofer)) esitatud andmete hulgas ei olnud selliseid, mis oleksid kuummetalli osas käsitletud heitgaaside töötlemist, soojuse ekspordi või elektrienergia tootmist. Isegi kui sektori esitatud andmed võisid olla hõlmatud käitiste arvu poolest põhjalikumad, ei saanud neid andmeid komisjoni meetodikas kasutada.

57. Sellises olukorras on komisjonil minu arvates õigus kasutada muudest allikatest pärinevaid andmeid.

58. Euroopa Kohus sedastas juba kohtuotsustes Borealis jt ja Yara Suomi jt, et komisjon ei ole käesolevas asjas vaidluse all olevaid andmeid võrdlusaluste määramisel vastavalt direktiivi 2003/87 artiklile 10a ületanud oma kaalutlusõiguse piire.²⁴

59. Tõepoolest paistab, et komisjoni otsus tugineda raua- ja terasetootmise BREF-dokumentidele ning otsusele 2007/589 ei ole ilmselgelt sobimatu kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks ja energia seisukohast kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutamise edendamiseks. Mõlemad sisaldavad teavet valdkonna heitkoguste ja tarbimise ning kõige tõhusamate tehnoloogiate kohta.

60. Ühelt poolt koostatakse ja avaldatakse iga sektori BREF-dokumendid vastavalt (praeguse) direktiivi 2010/75²⁵ artiklile 13 komisjoni, liikmesriikide ja asjaomaste tööstusharude ning keskkonnaorganisatsioonide vahelise teabevahetuse tulemusel. Nagu nende nimigi ütleb, on nende puhul tegu asjaomase sektori parima võimaliku tehnika viitedokumentidega. Raua- ja terasetootmise BREF-dokument aastaks 2001, mida komisjon kasutas, oli valdkonna kohta saadaval olnud kõige ajakohasem viitedokument.²⁶

²⁴ Kohtuotsused, 8.9.2016, Borealis jt, C-180/15, EU:C:2016:647, punktid 47 ja 49, ning 26.10.2016, Yara Suomi jt, C-506/14, EU:C:2016:799, punktid 39 ja 41.

²⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiv 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (ELT 2010, L 334, lk 17). See direktiiv asendas samas küsimuses direktiivi 2008/1.

²⁶ Uuem BREF-dokument avaldati 2012. aastal. On selge, et komisjon ei saanud seda dokumenti otsuse 2011/278 vastuvõtmisel arvesse võtta. Selle kohta vt kohtuotsus, 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine jt, C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika.

61. Teiselt poolt põhinevad otsuses 2007/589 osutatud heitekoefitsientide vaikeväärtused suures osas IPCC juhisel. Nende koefitsientide varal koostatakse ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni alusel riiklikke kasvuhoonegaaside andmekogusid.

62. Sellest lähtudes teen järelduse, et teise küsimuse analüüsimisel ei ole selgunud midagi, mis mõjutab otsuse 2011/278 kehtivust andmete osas, mida komisjon on kasutanud kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel.

3. Paagutatud maagi võrdlusalus: kõige tõhusamate käitiste valimine

63. Kolmas eelotsuse küsimus on andmete kogumise kohta. See seab küsimärgi alla komisjoni kaalutusõiguse käitiste valimisel asjaomase tootepõhise võrdlusaluse kindlaksmääramiseks. Täpsemalt on küsimus selle kohta, kas komisjon saab paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaksmääramiseks lugeda 10% kõige tõhusamate käitiste hulka sellist, mis toodab nii paagutatud maaki kui ka graanuleid, ja mitte minna vastuollu direktiivi 2003/87 artikliga 10a.

64. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõige 2 sätestab, et võrdlusaluste kindlaksmääramisel on lähtepunktiks ELi sektori või allsektori 10% kõige tõhusama käitise keskmised näitajad ajavahemikul 2007–2008. Seda mõtet on korratud otsuse 2011/278 põhjenduses 2. Teisalt on otsuse 2011/278 põhjenduses 4 sätestatud põhimõte, et kui toode on muu toote otsene asendaja, tuleks mõlema suhtes kohaldada sama tootepõhist võrdlusalust ning sellega seotud tootemääratlust.

65. Toimikus sisalduva teabe ja kohtuistungil väljendatud seisukohtade põhjal saab järeldada, et graanulid ja paagutatud maak ei ole otsesed asendajad ning seepärast ei kohaldata nende suhtes sama võrdlusalust. Põhjuseks on peamiselt asjaolu, et graanulite koostis ja omadused erinevad oluliselt paagutatud maagi omadest.

66. ArcelorMittali etteheide, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus edasi on andnud, põhineb eeldusel, et komisjon on paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaksmääramisel võtnud arvesse käitist, mis toodab nii graanuleid kui ka paagutatud maaki, ja rikkunud sellega direktiivi 2003/87 artikli 10a lõiget 1 ning otsuse 2011/278 põhjendust 4. Seepärast on paagutatud maagi võrdlusalus ArcelorMittali väitel moonutatud, kuna selle kindlaksmääramisel on kasutatud graanulite tootmise andmeid.

67. Kohtuistungil sai see küsimus palju selgemaks. Isegi kui komisjoni kirjalikud seisukohad selles küsimuses ei ole selguse osas just eeskujulikud, olen komisjoni poolt kohtuistungil esitatud suuliste seisukohtade põhjal veendunud, et käitiste valik ei saa mõjutada otsuse 2011/278 kehtivust paagutatud maagi võrdlusaluse osas.

68. Komisjon selgitas, et asjaomane käitis on Euroopa Liidus ainulaadne. See toodab paagutatud maagi ja graanulite segu, mida selle omaduste ja kasutusotstarvete tõttu kasutatakse integreeritud terasetehase kõrgahjudes paagutatud maagi otsese asendajana. Isegi kui kõnealusel integreeritud terasetehasel on eraldi graanulitootmise üksus ja paagutamiseüksus, on need omavahel seotud ja toodavad korraga segu, mis antakse otse kõrgahju. Sellega seoses märkis komisjon veel, et graanulitootmise üksus on otseselt seotud paagutamiseüksusega otsuse 2011/278 I lisas paagutatud maagi kohta esitatud määratluse tähenduses.²⁷ Komisjoni konsulteeritud sidusrühmade ja asjatundjate arvamuse kohaselt võib selle segu tootmisprotsessi pidada sarnaseks paagutatud maagi omaga. Teisisõnu on sellel lõpptootel paagutatud maagiga sarnased omadused ja seda kasutataksegi kõrgahjus selle otsese asendajana.²⁸

²⁷ I lisas on sätestatud, et paagutatud maagi võrdlusalus hõlmab kõiki protsesse, mis on otseselt või kaudselt seotud järgmiste protsessiüksustega: rääbikonveier, süütamine, toorme ettevalmistamine, kuumsööelumine, räbu jahutamine, külmsööelumine, aurgeneraator.

²⁸ Kohtuistungil kinnitati, et Eurofer oli konsulteerimisel väljendanud seisukohta, et asjaomases käitis tuleks graanulitootmise üksus vastastikuse sõltuvuse tõttu paagutamiseüksusega ühendada.

69. Neile selgitustele vaatamata jäi ArcelorMittal kohtuistungil oma seisukoha juurde. Konkreetsemalt märkis ta, et kõigis ametlikes dokumentides on märgitud, et asjaomasel käitisel on eraldi üksused graanulite ja paagutatud maagi tootmiseks. Lisaks arvas ta, et graanulite ja paagutatud maagi segamine kõrgahjus ei ole sugugi haruldane.

70. Sellega seoses tuleb teha kaks märkust. Esiteks kehtib ELi aktide puhul õiguspärasuse eeldus.²⁹ Teiseks, nagu ma eespool juba mainisin, on siin tegemist keeruka tehnilise hindamisega, kus on komisjonil lai kaalutlusruum.

71. Olemasoleva teabe põhjal otsustades ei ole selge, et komisjon on kõnealust käitist arvesse võttes teinud ilmse hindamisvea. Vastupidi, oma kaalutlusõigusest tulenevalt võiks ta hoopis otsustada, et kõnealune käitis tuleb paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaksmääramisel võtta üheks võrreldavaks käitiseks. Tõepoolest paistab, et vaatamata käitise eritunnustele (selles on olemas eraldi üksus, mis toodab graanuleid eespool kirjeldatud graanuli- ja paagutatud maagi segu tootmiseks), on valmiv toode paagutatud maagi otsene asendaja.

72. On selge, et selle kindlaksmääramine, kas mõne konkreetse käitise eritunnused või pigem nende tunnuste ainulaadsus ELis mõjutavad selle käitise võtmist võrreldavate käitiste hulka, kuulub keeruka tehnilise hindamise valdkonda. Selleks on komisjon oluliselt paremal positsioonil kui Euroopa Kohus.

73. Üldiselt tunduvad mulle komisjoni valikud põhjendatud. Kui kõnealust käitist ei oleks selle eritunnuste tõttu võrreldavate käitiste hulka loetud, oleks see kunstlikult piiranud andmete kogumist, mille tõttu oleks kõrvale jäänud sektori üks kõige tõhusamatest käitistest. Seepärast oleks lõplik võrdlusalus olnud oluliselt kõrgem.³⁰ On aga selge, et see ei oleks kooskõlas direktiivi 2003/87 üldise eesmärgiga vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid majanduslikult tõhusal viisil. Paistab hoopis, et kõnealusel käitisel on just kirjeldatud tunnuste tõttu võimalus oma heitkoguseid optimeerida.

74. Nagu komisjon on märkinud, on paagutatud maagi asendajat tootva käitise arvessevõtmine kooskõlas direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 eesmärgiga, milleks on kõige vähem heitkoguseid tekitavate protsesside kasutamise ergutamine. Võrdlusaluste kindlaksmääramisel tuleks lähtuda sektori kõige tõhusamatest käitistest, mitte kasutatavast tehnoloogiast, kütusesegust ja muudest teguritest, nagu näiteks meteoroloogilised olud või kasutatud toore. Vastasel juhul oleks kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärgi saavutamine oluliselt raskem.

75. Sellest lähtudes teen järelduse, et kolmanda küsimuse analüüsimisel ei ole selgunud midagi, mis mõjutab otsuse 2011/278 kehtivust võrreldavate käitiste osas, mille andmeid on komisjon kasutanud paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaksmääramisel.

4. Paagutatud maagi võrdlusalus: põhjendamiskohustus

76. Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas komisjon on otsuses 2011/278 paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaksmääramisel täitnud ELTL artiklist 296 tulenevat põhjendamiskohustust. Täpsemalt soovib ta teada, kas see kohustus on täidetud paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaksmääramiseks valitud võrreldavate käitiste osas.

²⁹ Kohtuotsus, 15.6.1994, komisjon vs. BASF jt, C-137/92 P, EU:C:1994:247, punkt 48.

³⁰ Paagutatud maagi võrdlusaluseks on määratud 0,171 CO₂ saastekvooti tonni kohta. Kui kõnealust käitist ei oleks arvutuste tegemisel arvesse võetud, oleks tulemuseks olnud 0,191 CO₂ saastekvooti tonni kohta.

77. Üldise märkusena tuleb meenutada, et ELTL artikli 296 järgi nõutud põhjendustest peavad selguma selgelt ja ühemõtteliselt asjaomase akti vastu võtnud institutsiooni arutluskäik, nii et asjaomastel isikutel oleks võimalik mõista võetud meetme põhjendusi ning pädeval kohtul teostada oma kontrolli. Sellegipoolest ei pea vaidlustatud meetme vastu võtnud ELi institutsioon oma põhjendustes täpsustama kõiki asjakohaseid õiguslikke ja faktilisi asjaolusid.³¹

78. Põhjendamiskohustus on äärmiselt kontekstitundlik: küsimust, kas põhjendused vastavad ELTL artiklile 296, tuleb hinnata mitte ainult akti sõnastuse, vaid ka selle tausta ning kõigi vastavat küsimust reguleerivate õigusnormide valguses. Euroopa Kohus on sedastanud, et kui vaidlustatavast õigusaktist nähtub institutsiooni taotletav peamine eesmärk, oleks liigne nõuda, et erinevad tehnilised valikud oleksid eraldi põhjendatud.³² Erinevalt üksikaktidest võib eelkõige siis, kui tegemist on üldkohaldatava õigusaktiga nagu otsus 2011/278 selle põhjendustes piirduda viitamisega ühelt poolt õigusakti vastuvõtmist tinginud üldisele olukorrale ja teiselt poolt akti üldistele eesmärkidele.³³

79. Nagu sellest kohtupraktikast nähtub, ei ole komisjonil kohustust oma mitmesuguseid tehnilisi valikuid konkreetselt põhjendada. Kuivõrd komisjonil on laiaulatuslik kaalutusõigus ja selle üle kohtuliku kontrolli teostamise piirid on kitsad, peavad põhjendused sisaldama ainult teavet, mis on vajalik sellise piiratud kontrolli teostamiseks.³⁴

80. Sellegipoolest peab Euroopa Kohtul olema võimalik kontrolli teostada; kui see ei ole võimalik, ei saa ka põhjendusi piisavaks pidada.

81. Käesolevas asjas olen seisukohal, et võrreldavate käitiste valik on otsuses 2011/278 piisavalt selgesti põhjendatud. Otsuse 2011/278 vastuvõtmise põhjused ja selle eesmärk nähtuvad otsuse põhjendustest. Need sisaldavad lisaks mitmeid tehnilisi üksikasju, mis selgitavad omakorda meetodit, mida komisjon kasutas võrdlusaluste kindlaksmääramisel, k.a käitiste valik.

82. Tõsi, komisjon ei ole üksikasjalikult selgitanud neid tehnilisi põhjusi, mis ajendasid teda asuma näiteks seisukohale, et paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaksmääramisel võib arvesse võtta käitist, mis toodab nii graanuleid kui ka paagutatud maaki. Oleks ta aga selleks kohustatud, oleks ka tema põhjendamiskohustus ulatuslikum, nii et ta peaks otsuse preambulis põhjendama ka keerukaid tehnilisi valikuid.

83. Arvestades, mis laadi õigusaktiga siin on tegemist ja millised selgitused on preambulis esitatud võrdlusaluste kindlaksmääramisega seotud nii faktiliste kui ka õiguslike kaalutluste kohta, ei ole komisjon kohustatud neid valikuid põhjendama. Täpsemalt nähtub otsuse 2011/278 põhjendustest, et akt võeti vastu vastavalt direktiivile 2003/87 selleks, et kehtestada kogu ELi hõlmavad saastekvootide tasuta eraldamise eeskirjad üleminekuajavahemikus. On selge, et komisjon on püüdnud neid eeskirju koostada nii, et need tagaksid kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemise.

³¹ Kohtuotsus, 12.7.2005, Alliance for Natural Health jt, C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 133 ja seal viidatud kohtupraktika.

³² Vt paljudest nt kohtuotsus, 19.11.1998, Hispaania vs. nõukogu, C-284/94, EU:C:1998:548, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 12.7.2005, Alliance for Natural Health jt, C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 134.

³³ Vt muu hulgas kohtuotsus, 7.9.2006, Hispaania vs. nõukogu, C-310/04, EU:C:2006:521, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika.

³⁴ Mõneti teistsuguse arvamuse kohta vt kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Borealis Polyolefine jt, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2015:754, punktid 134 jj. Selles kohtuasjas oli vaidluse all paranduskoefitsiendi küsimus. Kohtujurist oli seisukohal, et komisjon oli vaatamata sellele, et vaidluse all olnud otsuse puhul oli tegemist üldkohaldatava õigusaktiga, kohustatud esitama oma põhjendustes kõik andmed, mis võimaldavad kõnealuses otsuses kindlaks määratud paranduskoefitsiendi arvutamist üksikasjalikult kontrollida. Mõistes aga, et niivõrd põhjalike põhjenduste esitamine on praktilistel põhjustel mõeldamatu, arvas kohtujurist, et piisab sellest, kui asjaosalistele antakse võimalus tutvuda algandmetega ning põhjendustesse lisatakse sellekohane viide.

84. Mis kõige tähtsam: põhjenduses 2 selgitab komisjon, et võrdlusaluste kindlaksmääramisel tuleks lähtuda sektori või allsektori 10% kõige tõhusamate käitiste keskmistest näitajatest. Põhjenduses 4 selgitab ta lisaks, et kui toode on muu toote otsene asendaja, tuleks mõlema suhtes kohaldada sama tootepõhist võrdlusalust ning sellega seotud tootemääratlust. Põhjendustes 6–8 on selgitatud, mis teavet on võrdlusaluste väärtuste arvutamisel arvesse võetud. Edasi selgitab põhjendus 11 komisjoni toimimisviisi olukordades, kus andmeid ei ole või neid on ebapiisavalt, ning põhjendus 12 seda, kuidas on komisjon toiminud siis, kui võrdlusaluse kindlaksmääramine ei olnud võimalik.

85. See preambulis sisalduv teave on piisav selleks, et Euroopa Kohus saaks oma kontrolli teostada. Mitte ainult praktiliste põhjuste pärast ei saa komisjonilt nõuda, et see selgitaks iga võrreldava käitise tunnuseid ning tehnilisi põhjusi, miks ühtesid käitisi peeti võrdlusaluste kindlaksmääramisel arvessevõtmiseks sobivaks ja teisi mitte. Et hinnata, kas komisjon on asjaomase tootepõhise võrdlusaluse kindlaksmääramisel teinud ilmse hindamisvea, piisab sellest, kui mõista kõnealuse akti eesmärki ja üldist meetodit, mida komisjon nende võrdlusaluste kindlaksmääramisel kasutas (sh võrreldavate käitiste valimise üldreegel ja asendajate käsitlemine). Need kaalutlused on otsuse 2011/278 põhjendustest selgesti näha.

86. Sellest lähtudes teen järelduse, et neljanda eelotsuse küsimuse analüüsimisel ei ole selgunud midagi, mis mõjutab otsuse 2011/278 kehtivust komisjoni kohustuse osas põhjendada paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaksmääramist.

IV. Ettepanek

87. Eespool esitatud argumentidest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal administratif de Montreuil' (Montreuil' halduskohus, Prantsusmaa) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Küsimuste analüüsimisel ei ole selgunud midagi, mis mõjutaks 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, kehtivust kuummetalli ja paagutatud maagi võrdlusaluste kindlaksmääramise osas.