



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

19. jaanuar 2017*

Eelotsusetaotlus — Keskkond — Euroopa Liidus heitkogustega kauplemise süsteem — Direktiiv 2003/87/EÜ — Seirekava — Määrus (EL) nr 601/2012 — Artikli 49 lõige 1 ja IV lisa punkt 10 — Käitise heitkoguse arvutamine — Üle kantud süsinikdioksiidi (CO₂) lahutamine — Sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmises kasutatud CO₂ välistamine — Välistamise kehtivus

Kohtuasjas C-460/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgericht Berlin'i (Berliini halduskohus, Saksamaa) 26. juuni 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 28. augustil 2015, menetluses

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG

versus

Saksamaa Liitvabariik,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud E. Regan, J.-C. Bonichot (ettekandja), A. Arabadjiev ja S. Rodin,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades kirjalikus menetluses ja 30. juuni 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Schaefer Kalk GmbH & Co. KG, esindajad: *Rechtsanwalt* S. Altenschmidt ja *Rechtsanwalt* A. Sitzler,
- Saksamaa Liitvabariik, esindaja: M. Fleckner,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja K. Petersen,
- Euroopa Komisjon, esindajad: E. White ja K. Herrmann,

olles 10. novembri 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* *Kohtumenetluse keel: saksa.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb komisjoni 21. juuni 2012. aasta määruse (EL) nr 601/2012 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohase kasvuhoonegaaside heite seire ja aruandluse kohta (ELT 2012, L 181, lk 30) artikli 49 lõike 1 ja IV lisa punkti 10 kehtivust.
- 2 Taotlus on esitatud Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (edaspidi „Schaefer Kalk“) ja Saksamaa Liitvabariigi vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab keeldumist võimaldada sellel äriühingul lahutada seirekohustusele allutatud heitkogusest süsinikdioksiid (CO₂), mis on tekkinud lubja põletamise käitises ja mis on üle kantud sadestatud kaltsiumkarbonaati tootvasse käitisse.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2003/87/EÜ

- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (EÜT 2003, L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiviga 2009/29/EÜ (ELT 2003, L 140, lk 63) (edaspidi „direktiiv 2003/87“), põhjenduse 5 kohaselt on selle direktiivi eesmärk aidata kaasa sellele, et Euroopa Liit ja liikmesriigid täidaksid oma kohustusi vähendada kasvuhoonegaaside inimtekkelisi heitkoguseid „tulemuslikumalt, rajades tõhusa Euroopa turu kasvuhoonegaaside saastekvootidele ja pidurdades võimalikult vähe majandusarengut ja tööhõivet“.
- 4 Direktiivi 2003/87 artikli 2 lõike 1 järgi kohaldatakse direktiivi selle I lisas loetletud tegevusaladest tulenevate heitkoguste ja II lisas loetletud kasvuhoonegaaside, sealhulgas süsinikdioksiidi (CO₂) suhtes.
- 5 Direktiivi artikkel 3 „Mõisted“ näeb ette:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

b) *heitkogus* – käitise allikatest pärinevate kasvuhoonegaaside heide atmosfääri [...];

[...]

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

[...]“

- 6 Direktiivi artikkel 10a „Ühenduse üleminekueeskirjad saastekvootide tasuta eraldamiseks ühtlustatud viisil“ sätestab:

„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. 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.

[...]

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.

[...]“

- 7 Direktiivi 2003/87 artikli 12 lõigetes 3 ja 3a on sätestatud:

„3. Liikmesriigid tagavad, et iga käitise käitaja tagastab iga aasta 30. aprilliks kõnealuse käitise kooskõlas artikliga 15 tõendatud eelnenud kalendriaasta koguheitmetele vastava hulga saastekvoote [...], mis seejärel kehtetuks tunnistatakse.

3a. Saastekvootide 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 [milles käsitletakse süsinikdioksiidi geoloogilist säilitamist ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 85/337/EMÜ ja direktiive 2000/60/EÜ, 2001/80/EÜ, 2004/35/EÜ, 2006/12/EÜ, 2008/1/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1013/2006 (ELT 2009, L 140, lk 114)].“

- 8 Direktiivi artikkel 14 „Heitkoguste seire ja aruandlus“ sätestab:

„1. Komisjon võtab artikli 3e või 3f kohases taotluses nõutavate tonnkilomeetrite andmete seireks ja nendest aruandmiseks 31. detsembriks 2011 vastu I lisas loetletud tegevusaladel tekitatud heitkoguste ja vajaduse korral tegevusandmete seiret ja aruandlust käsitleva määruse, mis põhineb IV lisas 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 rühma 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.

Kõnealused nõuded võivad hõlmata aruandeid heitkoguste määra kohta ühenduse süsteemiga hõlmatud ja kõnealuste toodete tootmisega seotud elektritootmisest.

3. Liikmesriigid tagavad, et iga käitise või õhusõiduki käitaja teeb seiret ja annab pädevale asutusele sellest käitiseist kõnealuse kalendriaasta jooksul või alates 1. jaanuarist 2010 tema poolt käitatavast õhusõidukist pärinevate heitkoguste kohta aru pärast iga aasta lõppu ja kooskõlas lõikes 1 osutatud määrusega.

4. Lõikes 1 osutatud määrus võib sisaldada nõudeid arvutisüsteemide ja andmete vahetamise vormide kasutamise kohta, et ühtlustada seirekava, heitkoguste iga-aastase aruande ja tõendamistegevusega seotud teabevahetust käitaja, tõendaja ja pädevate asutuste vahel.“

9 Direktiivi artikli 15 esimene lõik näeb ette:

„Liikmesriigid 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 käesoleva artikliga, ja sellest teatatakse pädevale asutusele.“

10 Direktiivi artiklis 16 on ette nähtud, et liikmesriigid kehtestavad eeskirjad tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistuste kohta, mida kohaldatakse direktiivi 2003/87 alusel vastuvõetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral.

Määrus nr 601/2012

11 Määruse nr 601/2012 põhjendused 1, 5 ja 13 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Täielik, ühtne, läbipaistev ja nõuetekohane kasvuhoonegaaside heitkoguste seire ja aruandlus kooskõlas käesolevas määruses sätestatud ühtlustatud nõuetega on direktiiviga 2003/87/EÜ loodud kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi tõhusa toimimise alus. [...]

[...]

(5) Käesoleva määrusega loodud süsteemi keskne element peaks olema seirekava, millega sätestatakse konkreetse käitise või õhusõiduki käitaja metoodikat käsitlev üksikasjalik, täielik ja läbipaistev dokumentatsioon. Tuleks nõuda kava regulaarset ajakohastamist nii tõendaja leidudele reageerimiseks kui ka käitaja või õhusõiduki käitaja enda algatusel. Seiremeetodi (mille mõni osa on sätestatud käesoleva määrusega nõutavates menetlustes) rakendamise põhivastutus peaks lasuma käitajal või õhusõiduki käitajal.

[...]

(13) Oma- või puhta CO₂ ülekandmisega seotud võimalike lünkade täitmiseks peaks ülekandmine olema lubatud ainult konkreetsetel tingimustel. Sellised tingimused on järgmised: oma-CO₂ ülekandmine on lubatud ainult teistesse ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) käitistesse ning puhta CO₂ ülekandmine tohib toimuda ainult säilitamiseks geoloogilise säilitamise kohas vastavalt liidu kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemile, mis on praegu ainus liidu heitkogustega kauplemise süsteemis lubatud CO₂ püsiva säilitamise viis. Nimetatud tingimused ei tohiks siiski piirata uuenduste tegemist tulevikus.“

- 12 Määruse artikli 5 esimeses lõigus on sätestatud:

„Seire ja aruandlus on täielikud ning hõlmavad direktiivi 2003/87/EÜ I lisas loetletud tegevustega ja kõnealuse direktiivi artikli 24 alusel lisatud tegevustega seotud kõigist heiteallikatest ja lähtevoogudest pärinevaid kõiki protsessi käigus ja põlemisel tekkivaid heiteid ning kõikide kasvuhoonegaaside heiteid, mis on nende tegevustega seoses kindlaks määratud, kusjuures samal ajal välditakse kahekordset arvestust.“

- 13 Määruse artikli 11 lõike 1 esimene lõik on sõnastatud järgmiselt:

„Iga käitaja või õhusõiduki käitaja teeb kooskõlas artikliga 12 kasvuhoonegaaside heite seiret pädeva asutuse kinnitatud seirekava alusel vastavalt selle käitise või lennutegevuse olemusele ja toimimisele, millele kava taotleti.“

- 14 Määruse nr 601/2012 artikli 20 lõige 2 näeb ette, et „[s]eire ja aruandluse protsessi kindlaksmääramisel võtab käitaja arvesse kõiki sektoripõhiseid nõudeid, mis on sätestatud IV lisas“.

- 15 Määruse artikli 49 lõige 1 sisaldab järgmisi sätteid:

„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.“

- 16 Määruse nr 601/2012 IV lisas „Käitistega seotud tegevuspõhised seiremeetodid (artikli 20 lõige 2)“ sisaldab punkti 10 „[d]irektiivi 2003/87/EÜ I lisas osutatud lubja tootmine või dolomiidi ja magnesiidi kaltsineerimine“. Selle punkti alapunktis B „Konkreetsed seire-eeskirjad“ on muu hulgas sätestatud:

„Kui tehases kasutatakse CO₂ või kantakse seda üle teisele tehasele sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks, loetakse asjakohast CO₂ kogust CO₂ tootva käitise heiteks.“

Saksamaa õigus

- 17 21. juuli 2011. aasta seaduse kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise kohta (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen; *BGBL.* I, lk 1475; edaspidi „TEHG“) § 3 näeb ette:

„Käesolevas seaduses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

5. Heitkogus

1. lisa 2. osas nimetatud tegevuse tagajärjel tekkinud kasvuhoonegaaside heide atmosfääri; seiremääruse [määrus nr 601/2012] kohaselt võrdsustatakse kasvuhoonegaaside ülekandmine heitega atmosfääri;

[...]“

18 TEHG § 5 lõige 1 näeb ette:

„Käitaja peab arvutama oma tegevuse tagajärjel kalendriaastas tekkinud heitkoguse vastavalt 2. lisa 2. osale ja teatama selle koguse pädevale asutusele järgmise aasta 31. märtsiks.“

19 TEHG §-s 6 on sätestatud:

„1. Käitaja esitab pädevale asutusele iga lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise perioodi kohta seirekava, mis käsitleb heitkoguste kindlaksmääramist ja nende kohta aruannete esitamist vastavalt § 5 lõikele 1. [...]“

2. Seirekava vajab heakskiitu. Kava tuleb heaks kiita siis, kui seirekava vastab seiremääruses [määrus nr 601/2012] sätestatud nõuetele, § 28 lõike 2 punktis 1 nimetatud määrusele, ja kui kaks viimati nimetatud õigusakti ei näe ette eeskirju, siis 2. lisa 2. osa kolmandale lausele. [...]“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

20 Schaefer Kalk käitab Hahnstättenis (Saksamaa) lubja põletamise käitist, mille tegevuse suhtes on kohaldatav kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteem.

21 Schaefer Kalk palus tema käitise seirekava heakskiitmise menetluses Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt'is (Saksamaa föderalse keskkonnaameti lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise teenistus, edaspidi „DEHSt“) luba lahutada heitearuandes märgitud kasvuhoonegaaside heitkogusest süsinikdioksiid, mis on üle kantud sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks käitisele, mille suhtes ei kehti heitkogustega kauplemise süsteem. Nimelt väidab Schaefer Kalk, et niimoodi üle kantud süsinikdioksiid seotakse sadestatud kaltsiumkarbonaadis keemiliselt ja kuna see ei satu atmosfääri, siis ei ole see direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis b sätestatud „heitkogus“.

22 Kuna DEHSt kiitis seirekava heaks, käsitlemata seejuures üle kantud süsinikdioksiidi lahutamise küsimust, esitas Schaefer Kalk selle kohta vaide, mis jäeti 29. augustil 2013 rahuldamata. Nimelt leidis DEHSt, et niisugust lahutamise võimalust ei ole määruse nr 601/2012 artiklis 49 ega IV lisas ette nähtud, kuna neist sätetest nähtub, et seire ja aruandluse kohustusega käitiste heitkogustest võib lahutada ainult süsinikdioksiidi, mis on üle kantud mõnda nimetatud artiklis loetletud pikaajaliseks geoloogiliseks säilitamiseks mõeldud säilitamiskohta.

23 Schaefer Kalk jäi 10. septembril 2013 Verwaltungsgericht Berlinile (Berliini halduskohus, Saksamaa) esitatud kaebuses oma nõude juurde. Ta väitis, et määruse nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teine lause ja IV lisa punkti 10 alapunkt B on õigusvastased. Tema hinnangul ei ole need sätted, mis näevad sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks üle kantud ja selles seotud süsinikdioksiidi suhtes ette heitkogustega kauplemise süsteemis osalemise kohustuse, hõlmatud direktiivi 2003/87 artikli 14 lõikes 1 ette nähtud volitusega.

24 Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus, Saksamaa), kellel olid tekkinud kahtlused määruse nr 601/2012 nimetatud sätete kehtivuse suhtes, otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

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

Eelotsuse küsimuste analüüs

- 25 Kõigepealt tuleb täpsustada, et määruse nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teise lause ja IV lisa punkti 10 alapunkti B kohaselt loetakse süsinikdioksiid, mida tekitab lubja põletamise käitis ja mis – nagu põhikohtuasjas – kantakse üle teisele käitisele sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks, esimese käitise heiteks.
- 26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, Euroopa Kohtul sisuliselt selgitada nende sätete kehtivuse küsimust, kuivõrd need sätted, mis arvavad süstemaatiliselt lubja põletamise käitise heitkoguse hulka sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks üle kantud süsinikdioksiidi, olenemata sellest, kas süsinikdioksiidi atmosfääri eraldub või mitte, lähevad kaugemale kui heitkoguse määramine direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis b.
- 27 Sellega seoses olgu märgitud, et määrus nr 601/2012 võeti vastu direktiivi 2003/87 artikli 14 lõike 1 rakendamiseks, sest viimati nimetatud sätte kohaselt võtab komisjon eelkõige heitkoguste seireks ja nendest aruandmiseks vastu määruse, mille eesmärk on muuta seda direktiivi, täiendades direktiivi vähemolulisi osi. Järelikult tuleb käesolevas kohtuasjas selle määruse käsitletavate sätete kehtivuse hindamiseks kontrollida, et komisjon ei ole neid sätteid vastu võttes ületanud direktiiviga 2003/87 kindlaks määratud piire.
- 28 Direktiivi 2003/87 põhjenduse 5 järgi on direktiivi eesmärk luua kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem, mis aitaks kaasa sellele, et liit ja selle liikmesriigid täidaksid oma kohustusi, mis tulenevad ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokollist, mis on heaks kiidetud nõukogu 25. aprilli 2002. aasta otsusega 2002/358/EÜ (EÜT 2002, L 130, lk 1; ELT eriväljaanne 11/42, lk 24) ja mille eesmärk on vähendada neid heitkoguseid atmosfääris tasemeni, mis võimaldab vältida inimtegevusest tulenevaid ohtlikke kliimasüsteemi häireid ja mille lõppeesmärk on keskkonna kaitsmine.
- 29 Kooskõlas direktiivi 2003/87 artiklis 1 sätestatuga seisneb heitkogustega kauplemise süsteemi majanduslik loogika selles, et kindlaksmääratud keskkonnatulemuse saavutamiseks vajaliku kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseni jõutaks vähima võimaliku kuluga. Süsteemi eesmärk on, eeskätt eraldatud lubatud heitkoguse ühikute müüki võimaldades, soodustada iga süsteemiosalise puhul talle esialgu eraldatud ühikutest madalama kasvuhoonegaaside heitkoguse atmosfääri paiskamist, et ülejäägi saaks võorandada teisele osalisele, kelle heitkogus ületab talle eraldatud ühikuid (vt eelkõige kohtuotsused, 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine jt, C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 32, ja 7.4.2016, Holcim (Romania) vs. komisjon, C-556/14 P, ei avaldata, EU:C:2016:207, punktid 64 ja 65).
- 30 Seega on direktiiviga 2003/87 rajatud süsteemi üks alustalasid käitajate kohustus tagastada enne käimasoleva aasta 30. aprilli eelnenud kalendriaastal nende koguheitele vastav hulk kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikuid, mis seejärel kehtetuks tunnistatakse (kohtuotsus, 29.4.2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 29).

- 31 Direktiiviga 2003/87 loodud süsteemi heaks toimumiseks on seega otsustava tähtsusega teha kindlaks need heitkogused, mida käitajad peavad sellega seoses arvesse võtma.
- 32 Direktiivi 2003/87 artikli 3 punkti b kohaselt on „heitkogus“ direktiivi tähenduses käitise allikatest pärinevate kasvuhoonegaaside heide atmosfääri. Kõnealuse sätte sõnastusest nähtub, et heitkogus selle sätte tähenduses eeldab kasvuhoonegaasi heitmist atmosfääri.
- 33 Tõepoolest on nii, et direktiivi 2003/87 artikli 12 lõige 3a näeb ette, et teatud tingimustel ei teki lubatud heitkoguse ühikute tagastamise kohustust seoses heitkogustega, mis on kogutud ja transporditud püsivaks geoloogiliseks säilitamiseks käitises, millel on selleks kehtiv luba vastavalt direktiivile 2009/31.
- 34 Vastupidi komisjoni esitatud argumentidele ei tähenda see aga, et liidu seadusandja leidis, et käitajad on tagastamise kohustusest vabastatud üksnes püsiva geoloogilise säilitamise korral.
- 35 Erinevalt nimelt määruse nr 601/2012 artikli 49 lõikest 1, mis näeb ette, et käitises süsinikdioksiidi ühegi muu ülekandmise korral käitise heitkogusest süsinikdioksiidi lahutamist ei lubata, ei sisalda direktiivi 2003/87 artikli 12 lõige 3a analoogset sätet.
- 36 Viimati nimetatud sätte, mis peab tegelikult silmas ainult spetsiifilist olukorda ja mille eesmärk on soodustada kasvuhoonegaaside säilitamist, eesmärk ega tagajärg ei ole muuta määratlust „heitkogus“ direktiivi 2003/87 artikli 3 tähenduses, samuti ei ole järelikult selle sätte eesmärk muuta selle direktiivi kohaldamisala, mis on kindlaks määratud direktiivi artikli 2 lõikes 1.
- 37 Et seega kindlaks määrata, kas niisuguses käitises, nagu on kõne all põhikohtuasjas, lubja tootmisel tekkiv süsinikdioksiid kuulub direktiivi 2003/87 kohaldamisalasse vastavalt selle direktiivi artikli 2 lõikele 1 ning I ja II lisale, tuleb kontrollida, kas sellise tootmise tulemusel eraldub süsinikdioksiid atmosfääri.
- 38 Euroopa Kohtu käsutuses olevatest andmetest nähtub, et vaidlust ei ole selles, et sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks kasutatav süsinikdioksiid seotakse keemiliselt selle stabiilse tootega. Sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmine ei ole ka nende tegevuste hulgas, mis direktiivi 2003/87 artikli 2 lõike 1 ja selle I lisa koostoime alusel kuuluvad selle direktiivi kohaldamisalasse.
- 39 Sellises olukorras nagu põhikohtuasjas, kus lubja tootmise käitises tootmise tulemusel tekkinud süsinikdioksiid kantakse üle sadestatud kaltsiumkarbonaati tootvale käitisele, näib aga, et määruse nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teise lause ja IV lisa punkti 10 alapunkti B kohaselt käsitatakse kogu üle kantud süsinikdioksiidi – olenemata sellest, kas osa sellest süsinikdioksiidist eraldub selle transportimisel või lekke tõttu, nt tootmise käigus, atmosfääri või mitte – selle lubja tootmise käitise heiteks, kus süsinikdioksiid tootmise tulemusel tekkis, isegi kui ülekandmisel ei pruugi atmosfääri süsinikdioksiidi sattuda. Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 41, loovad need sätted kummutamatu presumptsiooni, et kogu ülekantav süsinikdioksiid satub atmosfääri.
- 40 Need sätted viivad seega tõdemuseni, et sellistel tingimustel üle kantud süsinikdioksiid kuulub direktiivi 2003/87 artikli 3 punkti b tähenduses mõiste „heitkogus“ alla, kuigi seda iga kord atmosfääri ei satu. Seega laiendas komisjon määruse nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teise lause ja IV lisa punkti 10 alapunktiga B selle mõiste kohaldamisala.
- 41 Peale selle ei või asjassepuutuvad käitajad selle eelduse tõttu lahutada ühelgi juhul nende lubja tootmise käitise koguheitest süsinikdioksiidi kogust, mille nad on üle kandnud sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks, kuigi see süsinikdioksiid iga kord atmosfääri ei eraldu. Selline võimatus tähendab, et lubatud heitkoguse ühikud tuleb tagastada kogu sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks üle kantud süsinikdioksiidi eest ja neid ei saa enam ülemäärastena müüa, millega seatakse kahtluse alla heitkogustega kauplemise süsteem olukorras, mis ometi vastab direktiivi 2003/87 lõppeesmärgile

kaitsta keskkonda kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise läbi (seoses direktiivi 2003/87 eesmärgiga vt kohtuotsus, 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine jt, C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 31).

- 42 Järelikult muutis komisjon neid sätteid vastu võttes direktiivi 2003/87 olulist osa.
- 43 Lisaks ei nähtu esiteks, et kõik tagatised, mis tulenevad ühelt poolt direktiiviga 2003/87 ja määruse nr 601/2012 muude sätetega kui need, mis on kõne all põhikohtuasjas, loodud heitkoguste järelevalve- ja aruandluse süsteemist, ning teiselt poolt liikmesriikide pädevatel asutustel olevast kontrolli- ja tõendamispädevusest (vt selle kohta kohtuotsus, 29.4.2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 37), ei oleks piisavad, et hoida ära heitkogustega kauplemise süsteemist möödahiilimist kasvuhoonegaaside ülekandmisel näiteks sadestatud kaltsiumkarbonaati tootvale käitisele, mille suhtes sellist süsteemi ei kohaldata.
- 44 Seega kui määruse nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teise lause ja IV lisa punkti 10 alapunkti B sätteid tagavad, et kõikidel juhtudel käsitatakse sellisele käitisele, nagu sadestatud kaltsiumkarbonaati tootev käitis, üle kantud süsinikdioksiidi heitena atmosfääri (olenemata sellest, kas see atmosfääri eraldub või mitte), siis läheb niisugune eeldus lisaks sellele, et see mõjutab direktiivi 2003/87 eesmärki silmas pidades loodud süsteemi ühtsust, kaugemale sellest, mis on vajalik nimetatud eesmärgi saavutamiseks.
- 45 Teiseks, kuivõrd määrus nr 601/2012 võeti vastu direktiivi 2003/87 artikli 14 lõike 1 alusel, et täpsustada kasvuhoonegaaside seire ja aruandluse tingimusi, ei saa määruse nende sätete ulatust, mis on kõne all käesolevas kohtuasjas ja mis puudutavad ainult heitkoguseid direktiivi 2003/87 artikli 3 punkti b tähenduses, mõjutada selle direktiivi muud sätteid, mis käsitlevad süsinikdioksiidi tootmist ja mida võetakse eelkõige arvesse direktiivi artiklis 10a viidatud „võrdlusaluste“ määramisel.
- 46 Seda ulatust ei saa samal põhjusel enam mõjutada komisjonile direktiivi 2003/87 artikli 14 lõikes 2 esitatud nõue võtta määruse nr 601/2012 väljatöötamisel arvesse kõige täpsemad ja uuemad olemasolevad teaduslikud andmed. Kui sellega seoses isegi oletada, et valitsustevahelise kliimamuutuste rühma esitatud kõige uuemad andmed ajendasid komisjoni õigustatult asuma seoses süsinikdioksiidi ülekandmisega rangemale seisukohale ja võtma selle tagajärjel kasvuhoonegaaside heitkoguseid võimalikult suurel määral arvesse nende tekkekohas, saab sellist arvessevõtmist siiski igal juhul aktsepteerida ainult direktiiviga 2003/87 kindlaks määratud piirides, nagu need on välja toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 27.
- 47 Kolmandaks vastab tõele see, et kuigi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi peamine eesmärk on märkimisväärselt vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid, on üks alameesmärkidest siseturu terviklikkuse ja konkurentsitingimuste säilitamine (vt selle kohta kohtuotsused, 29.3.2012, komisjon vs. Eesti, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punkt 79, ja 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen vs. komisjon, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punktid 49 ja 50). Kuid nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 49, esineb objektiivne erinevus kasvuhoonegaase atmosfääri laskva käitaja ja niisuguse käitaja vahel, kes väldib selliseid heiteid nii, et osa tekkinud süsinikdioksiidist muundatakse keemiliselt uueks, stabiilseks kemikaaliks, milles süsinikdioksiid on seotud. Seega kui kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemis kaasneb sellise erinevusega tagajärg, et teisena nimetatud käitaja võib endale jätta rohkem lubatud heitkoguse ühikuid kui esimene käitaja, siis ei saa seda ainuüksi seetõttu pidada nende kahe käitaja vahelist konkurentsi moonutavaks.
- 48 Kõigest eeltoodust tuleneb, et kuivõrd komisjon muutis määruse nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teist lauset ja IV lisa punkti 10 alapunkti B vastu võttes direktiivi 2003/87 olulist osa, siis ületas ta selle direktiivi artikli 14 lõikega 1 kindlaks määratud piire.

- 49 Seega tuleb esitatud küsimustele vastata, et määruse nr 601/2012 artikli 49 lõike 1 teise lause ja IV lisa punkti 10 alapunkti B sätted on kehtetud osas, milles nende kohaselt kuulub lubja põletamise käitise heitkoguse hulka süstemaatiliselt süsinikdioksiid, mis on sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks üle kantud teisele käitisele, olenemata sellest, kas süsinikdioksiidi atmosfääri eraldub või mitte.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Komisjoni 21. juuni 2012. aasta määruse (EL) nr 601/2012 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohase kasvuhoonegaaside heite seire ja aruandluse kohta artikli 49 lõike 1 teise lause ja IV lisa punkti 10 alapunkti B sätted on kehtetud osas, milles nende kohaselt kuulub lubja põletamise käitise heitkoguse hulka süstemaatiliselt süsinikdioksiid (CO₂), mis on sadestatud kaltsiumkarbonaadi tootmiseks üle kantud teisele käitisele, olenemata sellest, kas süsinikdioksiidi atmosfääri eraldub või mitte.

Allkirjad