

Kohtuasi C-320/19

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

19. aprill 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus, Saksamaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

1. aprill 2019

Kaebaja:

Ingredion Germany GmbH

Vastustaja:

Bundesrepublik Deutschland (Saksamaa Liitvabariik)

VG 10 K 771.17

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

KOHTUMÄÄRUS

Halduskohtuasjas, mille pooled on

Ingredion Germany GmbH,

[...] Hamburg,

kaebaja,

[...]

versus

Bundesrepublik Deutschland (Saksamaa Liitvabariik),

keda esindab Umweltbundesamt (föderaalne keskkonnaamet)

[...]

vastustaja,

tegi Verwaltungsgericht Berlin'i (Berliini halduskohus) 10. kolleegium

[...]

1. aprillil 2019 järgmise kohtumääruse:

Menetlus Verwaltungsgericht Berlin'is (Berliini halduskohus) peatatakse.

Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) esitatakse ELTL artikli 267 alusel järgmine eelotsuse küsimus: **[lk 2]**

Kas komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsuse 2011/278/EL, millega määratakse kindlaks kogu liitu hõlmavad üleminekueskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a kohaste tasuta saastekvootide ühtlustatud eraldamiseks (ELT 2011, L 130, lk 1), artikli 18 lõike 1 punkti c, lõike 2 teist lõiku koosmõjus 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 (ELT 2003, L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631), artikli 3 punktiga h ja artikliga 10a tuleb tõlgendada nii, et uute osalejate kütusepõhise tootmistaseme kindlaksmääramisel aluseks võetav võimsuskasutustegur on väiksem kui 100%?

Põhjendused

I. Kaebaja käitab Hamburgis tärglise tootmiseks ette nähtud käitist. Käitis hõlmab uute käitiseosadena kütteseadet ja aurugeneraatorit. Käitise summaarne nimisoojusvõimsus on praegu 30 045 MW. Käitises kasutatakse tärglise tootmiseks vajaliku soojust tootmiseks auru ja maagaasi.

Kaebaja esitas 8. augustil 2014 Deutsche Emissionshandelsstelle'le (Saksamaa lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise amet, edaspidi „DEHSt“) taotluse eraldada uue käitise jaoks tasuta lubatud heitkoguse ühikuid, nimelt esiteks eraldada lubatud heitkoguse ühikuid soojuspõhise võrdlusaluse põhjal, mille puhul esineb süsinikdioksiidi lekke (*carbon leakage*) risk, ja teiseks kütusepõhise võrdlusaluse põhjal, mille puhul esineb süsinikdioksiidi lekke (*carbon leakage*) risk. Käitise tavavõimsusega tegevus pidi algama 15. augustil 2013. Kütusepõhise võrdlusaluse puhul lähtus DEHSt vastavalt kaebaja andmetele esmalt arvestatavast võimsuskasutustegurist 109%. Esialgne installeeritud võimsus määrati 90-päevase ajavahemiku vältel pärast tavavõimsusega tegevuse algust saavutatud tootmismahu alusel hetkel, mil käitis ei olnud kavandatud tootmisvõimsust veel saavutanud. Seepärast oli tegelik võimsus vaatlusalusel ajavahemikul 15. augustist 2013 kuni 20. juunini 2014 suurem kui 100% esialgsest installeeritud võimsusest.

1. septembri 2015. aasta otsusega eraldas DEHSt kaebajale ajavahemikku 2013–2020 hõlmavaks kauplemisperioodiks tasuta 124 908 lubatud heitkoguse ühikut. Põhjenduseks märgiti, et kõigepealt oli DEHSt teatanud lubatud heitkoguse ühikute koguse Euroopa Komisjonile, võttes aluseks arvestatava võimsuskasutustegurit 109%. Euroopa Komisjon keeldus 24. märtsi 2015. aasta otsuses – C(2015) 1733 final – andmast luba lähtuda kolme muu Saksa käitise puhul 100% suurusest või suuremast arvestatavast võimsuskasutustegurist. Seepärast võttis DEHSt nüüd aluseks 99,9% suuruse võimsuskasutustegurit. Selliselt arvutatud heitkoguse ühikute eraldamiseks andis Euroopa Komisjon loa. Selle peale 30. septembril 2015 esitatud vaide jättis [lk 3] DEHSt 7. juuli 2017. aasta vaideotsusega rahuldamata, asjaomane otsus toimetati kätte 10. juulil 2017. Vastustaja tugines oma otsuse põhjenduses Euroopa Komisjoni 24. märtsi 2015. aasta otsusele, heitkoguse ühikutega kauplemise juhiseid sisaldavale dokumendile Guidance Document No. 2 ja dokumendile „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications“, mis ei ole õiguslikult siduvad, kuid on liikmesriikidele tõlgendamisel abiks.

Kaebaja jääb 9. augustil 2017 esitatud kaebuses oma nõude juurde. 28. jaanuari 2019. aasta tagasivõtmisotsuses võttis DEHSt oma 1. septembri 2015. aasta otsuse tagasi osas, milles sellega eraldatakse rohkem kui 116 088 heitkoguse ühikut. Põhjenduseks märkis DEHSt, et kaebaja teatas 16. aprilli 2018. aasta kirjaga, et heitkoguse ühikute eraldamise taotluses oli kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa suhtes tehtud arvutusviga. Sellest tulenevalt kohandas kaebaja 20. jaanuaril 2019 oma nõuet vastavalt ja nüüd taotleb ta 8273 täiendavat lubatud heitkoguse ühiku asemel kõigest 7467 täiendavat lubatud heitkoguse ühikut.

Kaebaja leiab, et kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute eraldamist kauplemisperioodiks 2013–2020 käsitleva määruse (Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020, edaspidi „ZuV 2020“) § 17 lõike 2 ja/või otsuse 2011/278/EL artikli 18 lõike 2 teise lõigu sätteid, mis reguleerivad arvestatava võimsuskasutustegurit kindlaksmääramist uute käitiste puhul, ei sisalda piirangut, mille kohaselt peab võimsuskasutustegur olema väiksem 100%. Viidatud sätete sõnastus, millest tuleb tõlgendamisel lähtuda, ei anna selleks mingit alust. Euroopa Komisjoni õiguslik arusaam ei ole tegevkäitiste ja uute käitiste võrdse kohtlemise seisukohast põhjendatud. Euroopa Komisjoni 24. märtsi 2015. aasta otsus ei ole kaebajale otseselt ega kaudselt siduv. Õiguslikult siduvad ei ole ka Guidance Document No. 2 ja „Frequently Asked Questions“.

Kaebaja palub

kohustada vastustajat osaliselt muutma Deutschen Emissionshandelsstelle 1. septembri 2015. aasta otsust, mis jäeti 7. juuli 2017. aasta vaideotsusega [lk 4] muutmata, ning 29. jaanuari 2019. aasta tagasivõtmisotsust ja eraldama kaebajale 7467 täiendavat lubatud heitkoguse ühikut, kuivõrd Euroopa Komisjon seda lubab,

teise võimalusena

kohustada vastustajat osaliselt muutma Deutschen Emissionshandelsstelle 1. septembri 2015. aasta otsust, mis jäeti 7. juuli 2017. aasta vaideotsusega muutmata, ning 29. jaanuari 2019. aasta tagasivõtmisotsust ja tegema kaebaja 8. augusti 2014. aasta taotluse kohta, mida muudeti 16. aprilli 2018. aasta arvutuste tulemusel, kohtu õiguskäsitust arvestades otsuse, et kütusepõhise võrdlusaluse kätiseosa puhul, mille puhul esineb süsinikdioksiidi lekke (*carbon leakage*) risk, tuleb arvestatava võimsuskasutustegurina aluseks võtta 109%.

Vastustaja palub

jätta kaebus rahuldamata.

Ta leiab, et kaebaja taotletud 109% suuruse arvestatava võimsuskasutusteguri kasutamine ei ole lubatav. Tõlgendades ZuV 2020 § 17 lõiget 2, millega on üle võetud otsuse 2011/278/EL artikli 18 lõike 2 teine lõik, tuleb lähtuda sellest, et asjaomane väärtus ei või olla 100% ega suurem. Euroopa Komisjoni kõnealune seisukoht, mida on täpsustatud 24. märtsi 2015. aasta otsuse põhjendustes, tuleneb tegevkäitiste ja uute käitiste ning tootepõhise võrdlusalusega uute käitiste võrdse kohtlemise põhimõttest; seega tuleb kohaldada standardset võimsuskasutustegurit.

II. Asjas tähtsust omavad liidu õigusnormid sisalduvad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivis 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT 2003, L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631, praegu kehtiv redaktsioon), eelkõige selle direktiivi artikli 3 punktis h ja artikli 10a lõikes 7 ning komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsuses 2011/278/EL, millega määratakse [lk 6] 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), eelkõige selle otsuse artikli 3 punktides d ja n ning artiklites 17–19.

Asjaomased Saksa õigusnormid sisalduvad 27. juuli 2011. aasta seaduse kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi kohta (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen, *BGBI* I, lk 3154; edaspidi „TEHG 2011“) §-s 9 koosmõjus TEHG-i 18. jaanuari 2019. aasta redaktsiooni §-ga 34 ning 26. septembri 2011. aasta määruses, mis käsitleb kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute eraldamist kauplemisperioodiks 2013–2020 (Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020, Zuteilungsverordnung 2020; eespool ja edaspidi „ZuV 2020“), eelkõige selle määruse § 2 punktides 2, 10 ja 27 ning §-des 16–18: [lk 5]

TEHG-i 18. jaanuari 2019. aasta redaktsiooni § 34

(1) ¹1. lisas nimetatud tegevustest tingitud kasvuhoonegaaside heite suhtes on kauplemisperioodil 2013–2020 endiselt kohaldatavad §-d 1–36 nende 24. jaanuarini 2019 kehtivas redaktsioonis.

TEHG 2011 § 9

(1) Käitajatele eraldatakse tasuta lubatud heitkoguse ühikuid kooskõlas põhimõtetega, mis sisalduvad direktiivi 2003/87/EÜ – vastavalt kehtiva redaktsiooni – artikli 10a lõigetes 1–5, lõikes 7 ja lõigetes 11–20 ning komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsuses 2011/278/EL, millega määratakse kindlaks kogu liitu hõlmavad üleminekueskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a kohaste tasuta saastekvootide ühtlustatud eraldamiseks (ELT 2011, L 130, lk 1).

ZuV 2020:

§ 2 Mõisted

Käesolevas määruses kasutatakse lisaks Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzi §-s 3 sisalduvatele mõistetele järgmisi mõisteid:

2. tavavõimsusega tegevuse algus

katkematu 90-päevase ajavahemiku esimene päev, või kui asjaomase sektori tavaline tootmistsükkel ei näe ette katkematut tootmist, siis esimene päev 90-päevasest ajavahemikust, mis on jaotatud sektorile eriomasteks tootmistsükliteks, mille jooksul käitis töötab, kasutades vähemalt 40% sellisest võimsusest, milleks tema seadmed on projekteeritud, võttes vajaduse korral arvesse käitisele eriomaseid käitamistingimusi;

10. uued käitised

kõik uued osalejad vastavalt direktiivi 2003/87/EÜ artikli 3 punkti h esimesele taandele;

27. kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa **[lk 6]**

kokkuvõetuna sellised sisendvood, väljundvood ja nendega seotud heited, mis ei kuulu punktis 28 või punktis 30 nimetatud käitiseosa alla, kui kütuste põletamise käigus toodetakse mõõdetamatut soojust, mida

a) tarbitakse toodete tootmiseks, mehaanilise energia tootmiseks, soojendamiseks või jahutamiseks või

b) toodetakse ohutus-tõrvikpõletamise käigus, kui sellega seotud katsekütuste ja väga muutlikes kogustes protsessi- või jääkgaaside põletamist on käitisele väljastatud asjakohastes lubades nõutud täielikuks töö peatamiseks häirete korral käitise töös või muudes erakorralistes olukordades;

välja on arvatud mõõdetamatu soojus, mida tarbitakse elektrienergia tootmiseks või eksporditakse elektrienergia tootmise tarbeks;

§ 16 Lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise taotlus

(1) Uued osalejad peavad lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise taotluse esitama ühe aasta jooksul pärast käitise tavavõimsusega tegevuse algust, võimsuse olulise suurenemise korral ühe aasta jooksul pärast muutunud võimsusega tegevuse algust.

(4) Uute käitiste esialgne installeeritud võimsus on iga käitiseosa puhul erandina §-st 4 tavavõimsusega tegevuse alguse järgse katkematu 90-päevase ajavahemiku kahe kõige suurema tootmismahuga kuu keskmine, ümardatuna kalendriaastale.

§ 17 Uute osalejate tootmistasemed

(1) § 3 alusel määratavate uute käitiste käitiseosade puhul määratakse lubatud heitkoguse ühikute eraldamiseks aluseks võetavad tootmistasemed kindlaks järgmiselt:

3. kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul saadakse kütusepõhine tootmistase asjaomase käitiseosa esialgse installeeritud võimsuse korrutamisel arvestatava võimsuskasutusteguriga

(2) Lõike 1 punktides 2–4 osutatud arvestatav võimsuskasutustegur määratakse kindlaks taotleja teabe põhjal, mis käsitleb [lk 7]

1. käitiseosa tegelikku tegevust kuni taotluse esitamiseni ja käitise või käitiseosa kavandatud tegevust, kavandatud hooldusperioode ja tootmistsükleid,

2. energia ja kasvuhoonegaaside seisukohast tõhusate tehnoloogiate kasutamist, mis võivad käitise arvestatavat võimsuskasutustegurit mõjutada,

3. tüüpilist võimsuskasutust asjaomastes sektorites.

§ 18 Lubatud heitkoguse ühikute eraldamine uutele osalejatele

(1) Lubatud heitkoguse ühikute eraldamiseks uutele osalejatele arvutab pädev asutus ajavahemikku 2013–2020 hõlmava kauplemisperioodi järelejäänud aastateks käitisele iga käitiseosa kohta eraldi välja heitkoguse esialgsed aastased ühikud, mida eraldatakse tavavõimsusega tegevuse alguseks; arvutamine toimub järgmiselt:

3. iga kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul saadakse tasuta eraldatavate heitkoguse ühikute esialgne aastane kogus kütusepõhise võrdlusaluse väärtuse korrutamisel kütusepõhise tootmistasemega:

III. Eelotsuse küsimus on kohtuasjas otsuse tegemiseks vajalik.

Kaebajal on õigus saada täiendavaid tasuta eraldatavaid lubatud heitkoguse ühikuid, kui arvutamisel tuleb arvestatava võimsuskasutustegurina aluseks võtta 109%. Otsuse 2011/278/EL artikli 18 lõike 2 teise lõigu asjaomasele sättele antud tõlgendus, millest tuleb lähtuda ZuV 2020 § 17 lõike 2 Euroopa Liidu õigusega kooskõlas oleval tõlgendamisel, ei ole selles osas selge ja üheti mõistetav.

Ühelt poolt ei sisalda sõnastus piirangut, mille kohaselt peaks arvestatav võimsuskasutustegur olema väiksem kui 100%. Suurem võimsuskasutustegur tuleneb käesoleval juhul nõuetekohaselt põhjendatud ja sõltumatult tõendatud teabest mitte üksnes käitise kavandatud, vaid ka tegeliku tavavõimsusega tegevuse kohta ajavahemikul kuni taotluse esitamiseni. Erinevalt tegevkäitistest lähtutakse uute osalejate puhul esialgse installeeritud võimsuse kindlaksmääramisel 90-päevasest ajavahemikust pärast tavavõimsusega tegevuse algust (vt otsuse 2011/278/EL artikli 17 lõige 4) ja mitte neljast aastast (vt otsuse 2011/278/EL artikli 7 lõike 3 punkt a), mistõttu võib sageli esineda olukord, kus kavandatud tavavõimsusega tegevust ei ole veel alustatud. **[lk 8]**

Teiselt poolt puudutab otsuse 2011/278/EL artikli 18 lõike 2 teine lõik ka tüüpilist võimsuskasutust asjaomases sektoris, mis on üldjuhul ilmselt alla 100%. Peale selle lähtutakse tootepõhise võrdlusalusega käitiseosadega uute osalejate puhul standardsest võimsuskasutustegurist (vt otsuse 2011/278/EL artikli 18 lõike 1 punkt a), mis on kindlaks määratud komisjoni otsuses 2013/447/EL ja ei ületa mingil juhul 100%. Direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a kohase tasuta heitkoguse ühikute eraldamisega tehakse ajutiselt erand heitkoguse ühikute enampakkumise teel eraldamise põhimõttest, mis toetab asjaomaste sätete kitsendavat tõlgendamist (vt kohtujuristi 28. veebruari 2019. aasta ettepanek kohtuasjas C-682/17, punkt 69).

Viimaks tekib küsimus, mil määral tuleb anda Euroopa Komisjonile tema vastu võetud sätete tõlgendamisel selleks, et tagada liikmesriikides ühetaoline rakendamine, lai tegutsemisruum, ja kas käesoleval juhul on tõlgendamise piiri ületatud.

[...]

[allkirjad]

[...]