

Kohtuasi C-94/22

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

9. veebruar 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

25. jaanuar 2022

Kaebaja:

Gruppo Mauro Saviola Srl

Vastustajad:

Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto

Menetluses osales:

Euroopa Komisjoni esindaja Itaalias

Põhikohtuasja ese

Nõue tühistada Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (direktiivi 2003/87/EÜ rakendamise ja Kyoto protokollide projektimeetmete rakendamise toetamise riiklik komitee, edaspidi „HKS-i komitee“) 12. aprilli 2021. aasta otsus, mille kohaselt ei eraldata kaebaja käitatavale käitisele 2021.–2025. aastaks ühtegi tasuta CO₂ lubatud heitkoguse ühikut.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikkel 267.

Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivi 2003/87/EÜ rakendamise ja Kyoto protokolliga projektimeetmete rakendamise toetamise riikliku komitee tehtud otsust – võttes arvesse selle vastuvõtmise korda, eriti Euroopa Komisjoniga nõu pidamise mehhanismi, mille delegeeritud määrus (EL) 2019/331 näeb ette käitiste lisamiseks tasuta CO₂ lubatud heitkoguse ühikute saajate loetellu – saab Euroopa Liidu Üldkohtus ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel sõltumatult vaidlustada, kui vaidlustataval aktil on siduvad õiguslikud tagajärjed ning akt puudutab kaebajast ettevõtjat otse?

2. Kui vastus sellele peaks olema eitav, siis kas eraettevõtja, kellele on tekitatud otsest kahju sellega, et ta on Euroopa Komisjoni ning direktiivi 2003/87/EÜ rakendamise ja Kyoto protokolliga projektimeetmete rakendamise toetamise riikliku komitee ühise uurimise põhjal CO₂ lubatud heitkoguse ühikute saajate hulgast välja jäetud, saab Euroopa Komisjoni otsuse, millega viimane keeldub käitist delegeeritud määruse (EL) 2019/331 artikli 14 lõike 4 kohaselt loetellu lisamast, ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel Euroopa Liidu Üldkohtus vaidlustada?

3. Kas mõiste „elektritootja“ hõlmab direktiivi 2003/87/EÜ artikli 3 punkti u tähenduses – nagu seda käsitatakse Euroopa Kohtu (viienda koja) 20. juuni 2019. aasta otsuses *ExxonMobil Production Deutschland GmbH vs. Bundesrepublik Deutschland* (C-682/17) eelotsusetaotluse kohta, mille Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus, Saksamaa) esitas ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtule oma 28. novembri 2017. aasta kohtulahendiga – ka olukordi, kus käitise toodetud energia on mõeldud puhtalt oma tarbeks, kuid ta suunab energiat aeg-ajalt avalikku võrku, tehes seda ainult siis, kui energia vastuvõtmiseks mõeldud seadmete töö katkeb, et käitise toimimist tagada?

4. Kas selline „elektritootja“ määratluse tõlgendus on kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtetega – mille kohaselt tuleb stiimulite andmisel järgida ettevõtjate vahelise konkurentsi tingimusi ning meede peab olema proportsionaalne –, kui meede ei võimalda oma toodetud elektrienergiat kasutavatel käitistel saada tasuta CO₂ lubatud heitkoguse ühikuid, et stimuleerida sellist elektrienergia kasutamist?

Viidatud liidu õigusnormid ja kohtupraktika

ELTL; artikli 263 neljas lõik.

Direktiiv 2003/87/EÜ (edaspidi „HKS-i direktiiv“) redaktsioonis, mis sisaldab direktiiviga 2009/29/EL ja hiljem direktiiviga 2018/410/EL tehtud muudatusi.

HKSi direktiiv reguleerib Euroopa Liidu lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi (*European Union Emissions Trading Scheme*), mis on kliimamuutustega võitlemiseks ja kasvuhoonegaaside heitkoguste kulutõhusaks vähendamiseks oluline vahend. Selle süsteemi toimimispõhimõte on heitkoguste piiramine ja nendega kauplemine: teatud kasvuhoonegaaside üldkogusele määratakse ülempiir ning see piir langeb aja jooksul sedamööda, kuidas koguheide väheneb. Selle ülempiiri raames saavad või ostavad ettevõtjad CO₂ lubatud heitkoguse ühikuid, millega nad võivad vajaduse korral kaubelda. Iga aasta lõpul peavad äriühingud tagastama piisava hulga ühikuid, et oma heitkoguseid katta, kui nad ei taha suuri trahve saada. Kui ettevõtja vähendab oma heitkoguseid, võib ta kasutamata jäänud lubatud heitkoguse ühikud jätta oma edaspidiste vajaduste rahuldamiseks või müüa need teisele ettevõtjale. HKSi direktiivis on ette nähtud, et alates 2013. aastast peavad elektritootjad ning süsinikdioksiidi kogumise, transportimise ja säilitamisega tegelevad käitised soetama kõik oma vajaduste rahuldamiseks vajalikud lubatud heitkoguse ühikud enampakkumisel (eraldamine tasu eest). Seevastu töötlevas tööstuses tegutsevatel käitistel on õigus saada tasuta lubatud heitkoguse ühikuid vastavalt oma tegevuse tasemele ning Euroopa Komisjoni välja töötatud ja Euroopa tasandil kehtivatele võrdlusalustele (*benchmark*).

Komisjoni 19. detsembri 2018. aasta delegeeritud määrus (EL) 2019/331, milles on muu hulgas ette nähtud, millised andmed tuleb direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate käitiste kohta esitada, samuti on seal ette nähtud tingimused ja kord, mille kohaselt liikmesriigid oma pädevate asutuste kaudu need andmed komisjonile edastavad. (Itaalias määrab tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute saamise õigusega käitajatele ette nähtud aastase ühikute koguse kindlaks HKSi komitee ja tema saadab ka komisjonile loetelu, mis sisaldab neid andmeid iga käitise kohta, mille jaoks tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamist taotletakse). Komisjon vaatab esitatud andmed läbi ja võib paluda liikmesriigilt täiendavaid dokumente.

Euroopa Kohtu 20. juuni 2019. aasta otsus C-682/17.

Euroopa Kohtu 3. detsembri 2019. aasta otsus C-414/18.

Viidatud riigisisised õigusnormid

4. aprilli 2006. aasta seadusandlik dekreet nr 216 ja 13. märtsi 2013. aasta seadusandlik dekreet nr 30, milles on HKSi süsteemi rakendamise alal pädevaks riigisiseseks asutuseks nimetatud HKSi komitee.

9. juuni 2020. aasta seadusandlik dekreet nr 47, milles on muu hulgas ette nähtud, et HKSi komitee ülesanne on ka määrata kindlaks liidu õigusnormide alusel tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute aastakogus.

Faktiliste asjaolude ja menetluse lühiülevaade

- 1 1 Kaebaja on keskkonnasäästliku tootmise valdkonnas tegutsev äriühing, kes valmistab saajaprotsendiliselt ringlussevõetud puidust puitlaastplaate mitmes ettevõttes, millest üks asub Sustinente asulas. Nende plaatide tootmiseks on vaja soojusenergiat, mistõttu on paigaldatud kolm katelt, mille koguvõimsus on 17,4 MW, ja üks kuivati, mille võimsus on 41,3 MW. Tootmisprotsessil tekkivaid jääke kasutatakse kütusena, et oma tarbeks sealsamas käitises elektrienergiat toota.
- 2 2 Kuna Sustinente käitis tegeleb kütuse põletamisega ja selle soojusvõimsus on üle 20 MW, kuulub ta HKSi süsteemi kohaldamisalasse ning nende käitiste hulka, millele on HKSi direktiivi kohaselt ette nähtud tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamine, mida ta on kuni käesolevas kaebuses käsitletava otsuse tegemiseni ka kogu aeg saanud.
- 3 3 19. juunil 2019 esitas kaebaja HKSi komiteele tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise taotluse kolme oma ettevõtte, sealhulgas Sustinente käitise kohta. 20. juunil 2019 tegi Euroopa Kohus aga otsuse kohtuasjas C-682/17 („kohtuotsus Exxon“), mis ajendas HKSi komiteed tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise kriteeriume – kaebaja arvates ekslikult – ümber hindama ning alustama komisjoni nõusolekul uuesti uurimist asjaolu tõttu, et Sustinente käitis kuuluvat HKSi direktiivis kasutatud „elektritootja“ määratluse alla. 12. novembril 2020 teatas HKSi komitee kaebajale komisjoni nõusolekul tehtud uurimise tulemusest, märkides, et Sustinente käitis kvalifitseerub „elektritootjaks“ ega või seega tasuta lubatud heitkoguse ühikuid saada.
- 4 4 Hoolimata kaebaja esitatud vastupidistest seisukohtadest ajakohastas HKSi komitee 12. aprillil 2021 HKSi direktiivi artikli 11 kohast Itaalia tabelit ega eraldanud Sustinente käitisele ühtegi lubatud heitkoguse ühikut.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 5 Kaebaja, kellele ei eraldatud ühtegi tasuta lubatud heitkoguse ühikut, väidab esiteks sisulisest küljest, et kohtuotsust Exxon tõlgendati valesti ja peeti selle põhjal kõnealust käitist „elektritootjaks“ sellises tähenduses, nagu see mõiste on määratletud HKSi direktiivi artikli 3 punktis u ning seadusandliku dekreeedi nr 47/2020 artikli 3 punktis bb, mille kohaselt loetakse elektritootjaks käitist, mis on 1. jaanuaril 2005 või pärast seda tootnud elektrienergiat müügiks kolmandatele isikutele ja milles ei tegelda ühegi teise I lisa loetletud tegevusalaga peale kütuse põletamise. Kaebaja väitel võrdsustas HKSi komitee kohtuotsuses Exxon kõne all olnud käitise (edaspidi „Exxoni käitis“) alusetult Sustinente käitisega, arvestamata, et erinevalt Sustinente käitisest tegeldakse Exxoni käitises korraga kahe tegevusega: valmistatakse toodet, mida HKSi direktiivi I lisa ei hõlma, ja suunatakse toodetud elektrienergiat pidevalt avalikku võrku. Kaebaja taotles tasuta CO₂-lubatud heitkoguse ühikuid seevastu üksnes Sustinente tootmisest tulenevate heitkoguste jaoks, mitte nende heitkoguste jaoks, mis tekivad

elektrigeneraatori kütmisel puidujääkidega. Sustinente käitises on juba mitu aastat tarbitud vähem energiat, kui seda toodetakse, mida tõendab see, et kaebaja peab oma tootmistsükli lõpuleviimiseks ostma täiendavaid elektrienergiakoguseid (mis on suuremad nii toodetud kui ka müüdud kogustest). Samuti märgib kaebaja, et kõnealust käitist ei saa võrdsustada Exxoni käitisega, sest tema käitis ei suuna isegi kaduvväikest vooluhulka pidevalt avalikku elektrivõrku, kuna ta müüb energiat üksnes aeg-ajalt. Järgmiseks rõhutab kaebaja, et HKSi komitee tõlgenduse juurde jäädes tekiks paradoks, et ta jääb HKSi süsteemi hüvedest ilma üksnes sellepärast, et otsustas oma jäätmeid taaskasutada, tootes neist oma tarbeks elektrit. Seevastu teised käitised – mis ei kasuta mingit keskkonnasäästlikku energeetilist mehhanismi – saavad selleks õiguse, sest nad ei tegele energiatootmisega. Viimaks väidab kaebaja, et HKSi direktiivi selline kohaldamine läheb ilmsesse vastuollu mõningate üldiste õigusepõhimõtetega, millel põhineb ühtne turg, kuna nii moonutatakse ilmselgelt konkurentsi ühel ja samal turul tegutsevate ettevõtjate vahel olenevalt sellest, kas nad ostavad energiat võrgust (ja saavad õiguse lubatud heitkoguse ühikutele) või toodavad seda oma tarbeks ise (ja seda õigust ei saa), ilma et seda vahetegemist õigustaks keskkonnakaitse kaalutlused, kuna keskkonda kahjustav heide on täpselt sama, olenemata sellest, kas energiat ostetakse või toodetakse ise.

- 6 6 Teiseks väidab kaebaja eelotsusetaotluse esitanud kohtu omal algatusel tõstatatud aspekti kohta, et kaebus võib olla vastuvõetamatu kohtu pädevuse puudumise tõttu, et otsus käitise loetellu lisamise kohta ning igale sellesse loetellu kantud käitisele tasuta lubatud heitkoguse ühikute lõpliku eraldamise kohta tuleb langetada HKSi komiteel – ministeeriumidevahelisel organil. HKSi komitee toimib rohepöörde ministeeriumi (Ministero della Transizione Ecologica) organina ning kuna ta on liikmesriigi, mitte liidu organ, on kõigil tema väljastatud aktidel sama mõju nagu haldusaktidel, seega on nende õiguspärasuse kontrollimine liikmesriigi – konkreetsel juhul halduskohtu – ülesanne. See, et Euroopa Kohus saaks liikmesriikide organite aktide õiguspärasust kontrollida, on otsesõnu välistatud, välja arvatud siis, kui meede on liikmesriigi organi oma üksnes formaalselt, kuid tegelikult tuleneb sisuliselt liidu tasandil tehtud otsusest, ning nagu leiti Euroopa Kohtu 3. detsembri 2019. aasta otsuses C-414/18, võib eraõiguslik isik, keda selline meede on kahjustanud, sellisel juhul selle Euroopa Liidu Üldkohtus vaidlustada just nagu liidu organite otse võetud meetme.
- 7 7 **Rohepöörde ministeerium (endine keskkonna- ja maastiku- ning merekaitse ministeerium)** palub jätta kaebuse põhjendamatusse tõttu rahuldamata.
- 8 8 Esiteks väitis ministeerium, et komisjoni otsuse sisuliseks mõistmiseks tuleb lähtuda Euroopa Kohtu 20. juuni 2019. aasta otsusest C-682/17, milles tõlgendati direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis u määratletud mõistet „elektritootja“ ehk „electricity generator“. Selles kohtuotsuses leiti, et käitist, mis toodab direktiivi 2003/87 I lisas nimetatud tegevuse teel (kütuste põletamine käitistes, mille summaarne nimisoojusvõimsus on üle 20 MW) elektrienergiat peamiselt oma tarbeks, tuleb pidada direktiivi artikli 3 punkti u tähenduses „elektritootjaks“ (*electricity generator*), kui esiteks tegeldakse käitises samal ajal tegevusalaga, mis

ei kuulu HKSi kohaldamisalasse, ja teiseks suunab see käitis osa toodetud elektrienergiast, olgugi et väikese osa, pidevalt tasu eest avalikku elektrivõrku (millega käitis peab olema tehnilistel põhjustel pidevalt ühendatud). Käitise *electricity generator*'iks kvalifitseerimise tagajärjel kaotavad kõik käitiseosad õiguse saada tasuta lubatud heitkoguse ühikuid, välja arvatud mõnel juhul, mis on kõnealuses direktiivis otsesõnu nimetatud. Seega ei ole käitisel, mida võib kvalifitseerida *electricity generator*'iks ja mis ei kuulu ühegi vaadeldavates õigusnormides nimetatud erandi alla, õigust saada tasuta lubatud heitkoguse ühikuid, kui ta müüb elektrit kolmandatele isikutele, isegi kui ta müüb sellest ainult väikese osa. Ministeerium meenutas seejärel, et Euroopa Kohus täpsustas Exxoni käitise kohta, et on tõsi, et kolmandatele isikutele müüakse vaid väike osa toodetud elektrienergiast, sest seda suunatakse avalikku elektrivõrku tehnilistel põhjustel, et tagada asjaomase käitise pidev varustamine elektrienergiaga Clausi seadmete tööhäire korral. Direktiivi 2003/87 artikli 3 punkti 1 sõnastusest ei nähtu aga, et „elektritootjaks“ kvalifitseerimise tingimusele vastamiseks peaks käitise toodetud elektrienergia olema mõeldud ainult või peamiselt kolmandate isikute energiavarustuse tagamiseks. Seega on kaebaja aastate jooksul tõepoolest osa toodetud energiast müünud, hoolimata asjaolust, et võrku suunatud elektrienergia on oma tarbeks toodetud energia jääk, ning seetõttu kuulub käitis ikkagi *electricity generator*'i mõiste alla.

- 9 9 Teiseks on ministeerium kohtu pädevuse asjus seisukohal, et kaebaja käitise väljajätmine direktiivi 2003/87/EÜ artikli 11 kohasest riiklikust lubatud heitkoguse ühikute saajate tabelist ja sellest tulenev tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamata jätmine lähtusid täielikult komisjoni hinnangutest. Komisjonil on nimelt seaduslik pädevus anda lõplik hinnang, mis on liikmesriikidele siduv, ja lubatud heitkoguse ühikute eraldamata jätmise tagajärgi ei saa HKSi komitee oma kaalutusõiguse alusel hinnata. Kuna komisjoni hinnanguid ei saa sõltumatult kontrollida, tuleb HKSi komitee aktide vaidlustamine igal juhul vastuvõetamatuks tunnistada; selliste hinnangute kontrollimine ei kuulu mitte liikmesriigi kohtu pädevusse, vaid seda tuleb teha Euroopa Kohtul.

Eelotsusetaotluse põhistuse lühiülevaade

- 10 Arvestades, kui tähtsad huvid ja keerulised väärtused on mängus, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks esitada Euroopa Kohtule eeltoodud eelotsuse küsimused liidu õiguse tõlgendamise kohta.