

Kohtuasi C-76/21

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

8. veebruar 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus, Saksamaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

20. jaanuar 2021

Kaebaja:

Wacker Chemie AG

Vastustaja:

Bundesrepublik Deutschland (Saksamaa Liitvabariik, keda esindab Umweltbundesamt Deutsche Emissionshandelsstelle (lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise asutus, Saksamaa))

[...]

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

KOHTUMÄÄRUS

Halduskohtuasjas, mille pooled on

Wacker Chemie AG,

[...] München,

kaebaja,

[...]

versus

Bundesrepublik Deutschland (Saksamaa Liitvabariik),

keda esindab Umweltbundesamt

[...]

Deutsche Emissionshandelsstelle (lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise asutus),

[...] Berliin,

vastustaja,

tegi Verwaltungsgericht Berlini (Berliini halduskohus, Saksamaa) 26. kolleegium

[...]

20. jaanuaril 2021 järgmise kohtumääruse:

27. novembri 2020. aasta määrusega peatatud menetluses esitatakse Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) ELTL artikli 267 alusel järgmised eelotsuse küsimused: **[lk 2]**

1. Kas Euroopa Komisjoni teatises „Suunised, mis käsitlevad teatavaid riigiabimeetmeid kasvuhooonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemis pärast 2012. aastat“ (ELT 2012, C 158, lk 4) (edaspidi „HKS-i suunised“ (heitkogustega kauplemise süsteemi käsitlevad suunised)) sisalduvat mõistet „võimsuse suurendamine“, mille kohaselt suudab käitis töötada võimsusel, mis on vähemalt 10% suurem kui käitise esialgne installeeritud võimsus enne muutust ja see tuleneb füüsilisest kapitaliinvesteeringust (või mitmest täiendavast füüsilisest kapitaliinvesteeringust), tuleb tõlgendada nii, et määrav on
 - a. põhjuslik seos füüsilise kapitaliinvesteeringu ning tehniliselt ja õiguslikult võimaliku maksimumvõimsuse suurendamise vahel või
 - b. võrdlus pärast muutunud võimsusega tegevuse algust esimese kuue kuu kahe kõige suurema tootmismahuga kuu keskmisega vastavalt komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsuse 2011/278/EL artikli 3 punktidele i ja l?
2. Juhul kui esimese küsimuse punktile b vastatakse jaatavalt: Kas komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsuse 2011/278/EL artikli 3 punkti i tuleb tõlgendada nii, et määrav ei ole tehniliselt ja õiguslikult võimaliku maksimumvõimsuse suurendamise ulatus, vaid määravad on üksnes keskmised väärtused vastavalt määruse 2011/278/EL artikli 3 punktile l, olenemata sellest, kas ja millises mahus tulenevad need toimunud füüsilisest muutusest või suuremast koormusest?

3. Kas HKS-i suuniste I lisas sisalduvat mõistet „eesialgne installeeritud võimsus“ tuleb tõlgendada kooskõlas otsuse 2011/278/EL artikli 7 lõikega 3?
4. Kas Euroopa Komisjoni otsust jätta teatatud abikava suhtes vastuväited esitamata tuleb tõlgendada
 - a. nii, et sellega tuvastatakse liikmesriigi abikava kooskõla riigiabi käsitlevate suunistega ka osas, mis puudutab liikmesriigi abikavas sisalduvaid viiteid muudele riigisisese õiguse normidele, või
 - b. nii, et liikmesriigi abikava või muid riigisisese õiguse norme tuleb omakorda tõlgendada nii, et lõppkokkuvõttes peavad need olema kooskõlas riigiabi käsitlevate suunistega?
5. Juhul kui neljanda küsimuse punktile a vastatakse jaatavalt: Kas Euroopa Komisjoni otsus jätta teatatud abikava suhtes vastuväited esitamata on osas, milles sellega tuvastatakse kooskõla asjaomaste riigiabi käsitlevate suunistega, liikmesriigi kohtule siduv?
6. Kas riigiabi käsitlevad Euroopa Komisjoni suunised muutuvad heakskiidetud abikava tõlgendamisel ja kohaldamisel liikmesriigile siduvaks, kuna teatatud abikava suhtes vastuväidete esitamata jätmise otsuses viitab komisjon nendele suunistele ning hindab nende suuniste alusel teatatud abikava kooskõla?
7. Kas direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõige 6 (muudetud direktiiviga (EL) 2018/410), mille kohaselt peavad liikmesriigid võtma finantsmeetmeid kaudsete CO₂-kulude hüvitamiseks, on oluline tõlgenduse andmisel HKS-i suuniste punktile 5, mille kohaselt peab riigiabi piirduma nimetatud keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks vajaliku miinimumiga? [lk 3]

Põhjendused

I.

- 1 Eelotsuse küsimused tekivad kohtuasjas, mille ese on riigiabi andmine kaudsete CO₂-kulude hüvitamiseks.
- 2 Kaebaja toodab kõrge puhtuseastmega räni. 2014. ja 2015. aastal tegi ta ühes oma käitises toitesüsteemiga seotud tehnilisi muudatusi, nimelt paigaldas ta erinevaid uusi detaile kütteelementidesse, mis paiknevad niinimetatud konverteris, kus kuumutamise teel saadakse tetraklorosilaanist räni separeerimiseks vajalikku triklorosilaani. Sellega seoses tegi ta investeeringuid rohkem kui 2 miljoni euro ulatuses. Muudatuse tulemusel võeti kütteelementide seeriaviisilise juhtimise asemel kasutusele paralleelne juhtimine, mis võimaldas üksikuid kütteelemente

ühekaupa kontrollida ja neid lekkevoolust tingitud rikete korral ka ühekaupa välja lülitada. Sellega sooviti vältida kogu konverteri väljalülitamist, mis oleks olnud vastasel juhul vajalik, ja saavutada tervikuna pikemaid tööaegu. Kaebaja andmetel suureneb separeerimisseadmete võimsus sellega arvutuslikult 1050 tonni polükristallilise räni võrra.

- 3 Kaebaja esitas 22. mail 2017 Umweltamt Deutsche Emissionshandelsstellele (Saksamaa lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise asutus, edaspidi „DEHSt“) abitaotluse, millega palus majandusaastaks 2016 hüvitist elektrihinna eest ning tulenevalt võimsuse suurenemisest kolmes separeerimiskäitises Poly 4, 6 ja 7. DEHSt määras taotlejale 1. detsembri 2017. aasta otsusega riigiabi summas 14 902 385,43 eurot ja jättis taotluse muus osas, mis puudutas väidetud võimsuse suurenemist, rahuldamata. Suurem koormus ei ole võimsuse suurenemine. Kaebaja vaide jättis DEHSt 29. novembri 2018. aasta vaideotsusega rahuldamata, kuna kaebaja ei tõendanud nõutavat põhjuslikku seost füüsilise muutuse ja võimsuse muutuse vahel. Kaebaja esitas 24. detsembril 2018 halduskohtule kaebuse, milles ta jääb oma nõude juurde. Kaebaja hinnangul on võimsuse suurenemise tingimused täidetud. Kolme asjaomase käitise 2016. aasta tegelik tootmismahd oli määrava võrdlusperioodiga võrreldes 3087 tonni võrra ja seega rohkem kui 10% võrra suurem. 27. novembril 2020 toimunud istungil käsitles kohus koos menetlusosalistega faktilisi ja õiguslikke asjaolusid ja peatas kohtuasja eelotsusemenetluse läbiviimiseks. [lk 4]
- 4 Kohtuasjas esitatakse ELTL artikli 267 teise lõigu alusel eelotsusetaotlus Euroopa Kohtule. Eelotsuse küsimused puudutavad liidu õiguse raamistikku, mis reguleerib riigiabi andmist kaudsete CO₂-kulude hüvitamiseks. Asjas otsuse tegemiseks on määravad eelkõige liidu õiguses sätestatud nõuded, mille tuginedes tehakse kindlaks, kas tegemist on vaidlusaluste käitiste võimsuse suurenemisega.
- 5 1. Seaduslikku alust, mis annaks õiguse riigiabile, riigisiseses õiguses ei ole. Abi andmine põhineb dokumendil „Suunised riigiabi andmiseks ettevõtjatele, kes tegutsevad sektorites või allsektorites, mille puhul eeldatakse, et arvestades EL heitkogustega kauplemise ühikutega seotud kulusid, mis kanduvad üle elektri hinnale, tekib CO₂-heitkoguste ülekandumise märkimisväärne risk (riigiabi seoses kaudsete CO₂-kuludega)“ (23. juulil 2013 muudetud redaktsioonis) (edaspidi „riigisisese riigiabi andmise suunised“). Riigisisesele õigusele tuginedes vastustaja oma halduspraktika kaudu võtnud kohustuse anda riigiabi, kui suuniste tingimused on täidetud.
- 6 Riigisiseste riigiabi andmise suuniste punkti 5.2.4 alapunkt a sätestab:

„Kui käitise tootmisvõimsust aastatel 2013–2020 oluliselt suurendatakse, kasvab võrdlustoodang alates võimsuse suurendamise aastale järgnevast majandusaastast proportsionaalselt asjaomase võimsuse suurendamisega. Võimsuse olulise suurendamise tingimuste kindlakstegemiseks on analoogia alusel kohaldatav kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute eraldamist

kauplemisperioodiks 2020 käsitleva määruse (Zuteilungsverordnung 2020, edaspidi „ZuV 2020“, 26.9.2011, *BGBI. I*, lk 1921) § 2 punkti 24 alapunkt a ja alapunkti b allpunkt aa.“

- 7 ZuV 2020 § 2 punkti 24 alapunkti a ja alapunkti b allpunkt aa kohaselt on mõiste „võimsuse oluline suurenemine“ määratletud järgmiselt:

„kätiseosa esialgse installeeritud võimsuse oluline kasv, kui täidetud on järgmised tingimused:

a) toimunud on üks või mitu kindlaks tehtavat füüsilist muutust, mis on seotud kätiseosa tehnilise konfiguratsiooniga ja toimimisega ega ole pelgalt olemasoleva tootmisliini asendamine, ja

b) kätiseosa suudab töötada võimsusel,

aa) mis on vähemalt 10% suurem kui kätiseosa esialgne installeeritud võimsus enne muutust.“ [lk 5]

- 8 Euroopa Komisjon otsustas 17. juulil 2013 jätta riigisiseste riigiabi andmise suuniste vastu vastuväited esitamata (vt dokument C(2013) 4422 final).

Otsuses viitab komisjon oma teatisele „Suunised, mis käsitlevad teatavaid riigiabimeetmeid kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemis pärast 2012. aastat“ (ELT 2012, C 158, lk 4) (parandus 21. märtsil 2013 (ELT 2013, C 82, lk 9)) („HKS-i suunised“) ja selles sisalduvatele valemitele ja mõistetele. Otsuse punktis 36 märgib komisjon:

„Saksa abikavas kasutatakse abi lubatud maksimumsumma arvutamiseks põhimõtteliselt neid valemiteid, kusjuures valemite osad vastavad suuniste I lisas sisalduvatele mõistetele ja II ja IV lisas esitatud väärtustele.“

- 9 2. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul tuleks riigisisese õiguse ainukohaldamise korral lähtuda võimsuse suurenemisest, mille tulemusel oleks kaebajal õigus suuremale abisummale. Lubatud heitkoguse ühikute eraldamise menetluse juhises (Leitfaden für das Zuteilungsverfahren 20.13-2020, 5. osa, peatükk 7.1.) – (edaspidi „suunised heitkoguse ühikute eraldamiseks“) – märgib vastustaja selle kohta, et seoses võimsuse suurenemise kindlakstegemisega on riigisisestes riigiabi andmise suunistes viidatud heitkoguse ühikute eraldamist käsitlevate riigisiseste õigusnormide kohaldatavusele, et

„olemas peab olema põhjuslik seos füüsilise muutuse ja võimsuse muutuse vahel selles tähenduses, et füüsiline muutus ise võib (otseselt või kaudselt) mõjutada tootmismahu või tarbimist, millega seoses saab lubatud heitkoguse ühikuid eraldada. Vajalik ei ole siiski kvantitatiivne seos füüsilise muutuse ulatuse ja võimsuse muutuse ulatuse vahel“ (kättesaadav <https://www.dehst.de>, lk 80).

- 10 Seda selgitab vastustaja lisaks näitega, et ka tehniliselt ja õiguslikult võimaliku maksimumvõimsuse suurenemine 5% võrra koos samaaegse koormuse suurenemisega võib olla piisav, et võimsus tervikuna suureneks vähemalt 10% (vt suunised heitkoguse ühikute eraldamiseks, lk 81). Suunistes heitkoguse ühikute eraldamiseks kajastub eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul vastustaja halduspraktika.
- 11 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et sellest tulenevad määravad tingimused võimsuse suurenemiseks on täidetud. Eelkõige on tegemist füüsilisel kapitaliinvesteeringul põhineva füüsilise muutusega, mis on [lk 6] seotud käitise tehnilise konfiguratsiooni ja toimimisega. Kolme käitise tegelik tootmisvõimsus suurenes võrreldes võrdlusalusega rohkem kui 10%. Seda kinnitas kaebaja audiitor. Kaebaja poolt kohtuistungil esitatud väidete hindamisele tuginedes lähtub kohus pealegi sellest, et muutus elektritoites võib põhimõtteliselt kaasa tuua suurema konverteerimisvõimsuse ja seega räni separeerimise suuremas mahus. Kui kohaldada üksnes riigisisesest õigust, ei oleks eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul oluline, kas tootmise suurenemine saab täies mahus olla põhjustatud tehnilisest muutusest.
- 12 3. Eelotsuse küsimustele antavatest vastustest sõltub, kas liidu õigusest tuleneb muu järeldus.
- a) Esimene küsimus:
- 13 HKS-i suuniste I lisas sisalduva mõiste „võimsuse suurenemine“ sõnastus erineb sama mõiste sõnastusest riigisiseses õiguses. HKS-i suuniste kohaselt on nõutav, et füüsilise kapitaliinvesteeringu tulemusel suudab käitis töötada võimsusel, mis on vähemalt 10% suurem kui käitise esialgne installeeritud võimsus enne muutust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus mõistab seda nii, et määrav on põhjuslik seos füüsilise kapitaliinvesteeringu ning tehniliselt ja õiguslikult võimaliku maksimumvõimsuse suurendamise vahel (variant a). Vaid sellisel juhul on võimsuse võimalik suurenemine („suudab töötada“) füüsilise kapitaliinvesteeringu tegelik tagajärg.
- 14 Komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsuse 2011/278/EL artikli 3 punktidega i ja l kooskõlas olev tõlgendus (variant b) tooks seevastu kaasa tagajärje, et lähtuda ei tuleks tehniliselt ja õiguslikult võimalikust maksimumvõimsusest, vaid võrrelda tuleks kahte keskmist väärtust: 1) ajavahemiku 1. jaanuarist 2005 kuni 31. detsembrini 2008 kahe kõige suurema tootmismahuga kuu keskmine vastavalt otsuse 2011/278/EL artikli 7 lõike 3 punktile a ja 2) pärast muutunud võimsusega tegevuse algust esimese kuue kuu kahe kõige suurema tootmismahuga kuu keskmine. Teisena nimetatud väärtus võib aga olla ka pelgalt ettevõtja otsusel põhineva suurema koormuse tagajärg ja ei pruugi täies ulatuses tuleneda tehnilisest muutusest. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole selline tõlgendus HKS-i suuniste sõnastusega siiski kooskõlas. [lk 7]
- b) Teine küsimus:

- 15 Juhul kui Euroopa Kohus peaks leidma, et HKSi suunistes ja otsuses 2011/278/EL sisalduva mõiste „võimsuse suurenemine“ määratlused kattuvad, tekib lisaks küsimus, kas ja millises ulatuses peab olema olema põhjuslik seos tehnilise muutuse ja suurema keskmise tootmismahu vahel. Kui lähtuda sellest, et tehniline muutus peab olema suurendatud tootmismahu jaoks *conditio sine qua non*, see tähendab, et kui tehniline muutus puuduks, siis suurendatud tootmismahu selle konkreetse vormis/mahus ei esineks, tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul kõne alla vaid see, et tehniliselt ja õiguslikult võimalikku maksimumvõimsust on vaja vähemalt 10% suurendada. Ainult siis on kindel põhjuslik seos olemas.
- 16 Kui aga vastupidi võtta aluseks tegelikud keskmised väärtused, ilma et määrav oleks see, kas need tulenevad tehnilisest muutusest või muudel põhjustel suurenenud koormusest, ei oleks põhjuslik seos täies ulatuses tagatud. Tehniline muutus võib teatud olukorras puududa, ilma et suurem tootmismahut täies ulatuses ära langeks.
- c) Kolmas küsimus
- 17 HKSi suuniste I lisas on kasutatud mõistet „esialgne installeeritud võimsus“, ilma et selles oleks määratletud mõistet ennast. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub sellest, et HKSi suunistes sisalduvat mõistet „esialgne installeeritud võimsus“ tuleb tõlgendada kooskõlas otsuse 2011/278/EL artikli 7 lõikega 3. Arvestades asjaolu, et HKSi suunistes on mõiste „võimsuse suurendamine“ määratletud autonoomselt ja kõrvale kaldudes otsusest 2011/278/EL, tekib siiski küsimus, kas selline arusaam on õige.
- d) Neljas küsimus
- 18 See küsimus puudutab riigiabi käsitleva Euroopa Komisjoni otsuse mõju ja ulatust käesolevas uurimismenetluses. Kui komisjon leiab määruse 1999/659 või määruse 2015/1589 artikli 4 lõike 3 kohaselt tehtavas otsuses, et liikmesriigi abikava arvutusvalemi osad on kooskõlas asjaomastes riigiabi käsitlevates suunistes määratletud mõistetega, tekib küsimus, kas sellega on hõlmatud ka viited teistele riigisisese õiguse normidele, mida on abikavas [lk 8] nimetatud. Käesolevas asjas tuleneb mõiste „võimsuse suurenemine“ konkreetne määratlus teatatud abikavas alles viitest lubatud heitkoguse ühikute eraldamise riigisisest menetlust reguleerivatele sätetele. Seal määratletud mõiste – nagu märgitud esimeses küsimuses – kaldub aga komisjoni HKSi suunistest kõrvale. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Euroopa Kohtu senise praktika põhjal ei ole täiesti selge, kuivõrd ulatusliku mõjuga on riigiabi käsitlevates komisjoni otsustes tehtud järeldused riigisisese õiguse kohta.
- 19 Mõeldav oleks eeldada, et (variant a) ka esialgses uurimismenetluses hindab komisjon kõiki teatatud abikava rakendamisel kohaldatavaid riigisiseseid õigusnorme ja vastuväidete esitamata jätmise otsusega on ELTL artikli 108 lõikes 3 liikmesriikidele kehtestatud riigiabi andmise keeld teatatud abi puhul

täielikult kehtetuks tunnistatud, olemata sellest, kas komisjon on õigusega eeldanud, et kohaldatav riigisisene õigus vastab täielikult asjaomastes riigiabi käsitlevates suunistes määratletud mõistetele. Seda järeldust võiks esiteks toetada õiguskindluse põhimõte. Teiseks loetakse riigiabi vastavalt määruse 2015/1589 artikli 4 lõikele 6 pärast kahe kuu möödumist heakskiidetuks ka ilma määruse 2015/1589 artikli 4 lõike 3 kohase otsuseta, kui komisjon ei alusta ametlikku uurimismenetlust. See toetab järeldust, et abi rakendamist ei takista ka komisjoni võimalik ekslik või puudulik otsus.

- 20 Vähemasti sellises olukorras nagu käesolev näib eelotsusetaotluse esitanud kohtule siiski asjakohane, et (variant b) komisjoni järeldust, et riigi abikava arvutusvalemi osad vastavad komisjoni suunistes sisalduvatele määratlustele, tuleb mõista nii, et riigisisest abikava tuleb tõlgendada HKS-i suuniseid arvestades ja selle praktiline kohaldamine peab olema suunistega kooskõlas. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole HKS-i suunised põhimõtteliselt vahetu siduva mõjuga liikmesriikidele (vt Euroopa Kohtu 19. juuli 2016. aasta otsus C-526/14 – EU:C:2016:570, punkt 44; vt ka kuues küsimus). Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab neid aga järgima komisjon. Seda arvestades tuleb lähtuda sellest, et komisjon on eeldanud, et liikmesriigi abikava vastab sisuliselt riigiabi käsitlevatele suunistele ja komisjon ei ole vastuväiteid esitanud ainult selles osas. Kui liikmesriigi abikava rakendamisel esineb tõlgendusruum, peaks liikmesriik seda abimeetme rakendamisel [lk 9] järelikult arvesse võtma.

e) Viies küsimus

- 21 Juhul kui neljanda küsimuse variandi a kohaselt tuleb lähtuda sellest, et komisjoni heakskiitmisotsus hõlmab otseselt või kaudselt ka kõrvalekallet riigiabi käsitlevatest suunistest, tekib küsimus, kas see on siduv ka liikmesriigi kohtutele. Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) [...] praktikast nähtub, et esialgses uurimismenetluses tehtavatel otsustel sellist siduvat mõju ei ole.

f) Kuues küsimus

- 22 Eespool viidatud Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole riigiabi käsitlevatel suunistel põhimõtteliselt siduvat mõju liikmesriikidele, need piiravad vaid komisjoni enda kaalutusõigust. Täienduseks neljandale küsimusele ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtule selge, kas sellisel juhul nagu käesolev tuleneb HKS-i suuniste siduvus liikmesriikidele teatatud abikava tõlgendamisel ja kohaldamisel sellest, et komisjon oma heakskiitmisotsuses korduvalt ja sõnaselgelt nendele suunistele viitab ja muudab need sellega oma otsuse esemeks.

g) Seitsmes küsimus

- 23 HKS-i suuniste punktis 5 on viidatud üldpõhimõttele, mille kohaselt peab riigiabi piirduma taotletud eesmärgi saavutamiseks vajaliku miinimumiga. Direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõige 6 (muudetud direktiiviga (EL) 2018/410) sisaldab algse redaktsiooniga võrreldes sätet, mille kohaselt peavad liikmesriigid võtma

finantsmeetmeid kaudsete CO₂ kulude hüvitamiseks. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub sellest, et sellega ei ole seotud lahtiütlus riigiabi vajalikkuse üldpõhimõttest.

[...]

TÖÖDOKUMENT