

Kohtuasi C-91/22

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:

Fenice – Qualità Per L’ambiente SpA

Vastustajad:

Ministero della Transizione Ecologica

Ministero dello Sviluppo Economico

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 osalesid:

Hera SpA, Fca Italy SpA

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“ direktiivi 2003/87/EÜ artikli 3 punkti 1 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 – hõlmab ka olukordi, kus käitis toodab mittetõhusa koostootmise teel väga väikese osa energiast, sest käitise eripära on see, et tal on mitu muud soojusenergiaallikat, mis ei ole koostootmisega seotud ja mille omadused annaksid alust tasuta lubatud heitkoguse ühikuid eraldada?

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 välistab täielikult mitme energiaallikaga käitise, võtmata eraldi arvesse heitkoguseid, mis tulevad muudest kui koostootmisega seotud soojusallikatest, mis annavad ettenähtud soodustuste saamiseks täieliku õiguse?

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.

HKS-i 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 lubatud heitkoguse ühikuid, millega nad võivad vajaduse korral kaubelda. Iga aasta lõpul peavad äriühingud tagastama piisava hulga lubatud heitkoguse 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. HKS-i 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*).

Direktiiv 2012/27/EL, milles on muu hulgas määratletud tõhusad koostootmisjaamad (*High Efficiency CHP*).

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, vastavalt millele liikmesriigid oma pädevate asutuste kaudu need andmed komisjonile edastavad. (Itaalias määrab tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute saamise õigusega käitajatele ette nähtud aastase heitkoguse ühikute koguse kindlaks HKS-i 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 riigisisese õigusnormid

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

7. augusti 1990. aasta seadus nr 241; artiklid 3 ja 10bis.

Faktiliste asjaolude ja menetluse lühiülevaade

- 1 Keskkonna ja alternatiivenergeetika alal tegutsev äriühing FENICE – Qualità per l’ambiente SpA käitab kolme üle 20 MW summaarse nimisoojusvõimsusega käitist, mis teenindavad kolmandate isikute tööstusrajatisi ning kuuluvad HKSi süsteemi kohaldamisalasse; ühe sellise käitise kohta on esitatud käesolev eelotsusetaotlus, samas kui ülejäänud kahe kohta on esitatud eelotsusetaotlused C-92/22 ja C-93/22.
- 2 Kaebaja edastas 2019. aasta juunis HKSi komiteele dokumendid seoses lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise taotlusega 2021.–2025. aastaks. Selle peale palus komisjon kaebajal täpsustada asjaolu, et kuna kõnealune käitis on kvalifitseeritud elektritootjaks, siis kas tegemist on direktiivile 2012/27 vastava tõhusa koostootmisjaamaga (*High Efficiency CHP*). Kaebaja täpsustas, et käitis kasutab mitut soojusenergiaallikat, mis ei ole koostootmisega seotud, millega peaks seega kaasnema õigus vastavate lubatud heitkoguse ühikute eraldamisele, kuna elektrienergia tootmine on täiesti marginaalse osatähtsusega ja igal juhul saab seda teistest põletusseadmetest saadud energiast eristada. Pärast komisjoniga kooskõlastatud põhjalikumat uurimist teatas HKSi komitee kaebajale, et kõnealusel käitisel ei ole õigust tasuta lubatud heitkoguse ühikuid saada, ega eraldanud talle seega ühtegi ühikut.
- 3 Kaebaja väitis, et talle on jäetud tasuta lubatud heitkoguse ühikud ebaõiglaselt andmata, ning esitas kaebuse, mis sisaldas mitut väidet, muu hulgas Itaalia õiguse aspektist, et rikutud on seadust 241/1990 (artikleid 3 ja 10bis) ning seadusandlikku dekreeti nr 47/2020 ning liidu õiguse aspektist, et rikutud on direktiive 2003/87 ja 2018/410.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 4 **Kaebaja**, kellele ei eraldatud ühtegi tasuta lubatud heitkoguse ühikut, väidab esiteks sisulisest küljest, et need jäeti talle eraldamata sellespärast, et tema käitise faktilist olukorda hinnati valesti. Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõiget 3 olevat kaebaja käitise suhtes kohaldatud Euroopa Kohtu 20. juuni 2019. aasta otsuse C-682/17 vale tõlgenduse alusel; selles kohtuotsuses tõlgendati mõistet „elektritootja“ nii, et see tähendab konkreetselt seda, et osa toodetud elektrienergiast, olgugi väike osa, suunatakse pidevalt tasu eest avalikku elektrivõrku. Käesolevas kohtuasjas kõne all olevat käitist ei saa selles tähenduses elektritootjaks pidada, sest tal on korraga mitu energiaallikat, ning sedalaadi käitisi ei ole arvesse võetud. Kaebaja täpsustas ka, et ajavahemikul 2013–2020 sai

see käitis tasuta lubatud heitkoguse ühikuid. Komisjon ja HKSi komitee oleksid tema arvates seega pidanud eristama soojusenergiat, mida toodab soojusenergiajaam (kes oleks võinud tasuta lubatud heitkoguse ühikuid saada), ja soojusenergiat, mida toodab mittetõhus koostootmisjaam. Sellist jaotust oleks olnud lihtne kontrollida ja nende valduses olevate dokumentide abil kindlaks teha.

- 5 Teiseks, kaebaja väidab 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.
- 6 **Rohepöörde ministeerium** palub jätta kaebuse põhjendamatusse tõttu rahuldamata.
- 7 Esiteks väidab ta sisulisest aspektist, et tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise tingimused ei ole täidetud, kuna kõnealune käitis ei kuulu nende erandjuhtude hulka, mil elektritootjatele võib anda õiguse selliseid ühikuid saada. Et komisjoni otsust sisuliselt mõista, tuleb lähtuda Euroopa Kohtu 20. juuni 2019. aasta otsusest C-682/17, milles 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 selles direktiivis otsesõnu nimetatud. Sama kohtuotsuse kohaselt ei ole direktiivi 2003/87 artikli 3 punkti u tähenduses „elektritootjal“ õigust saada tasuta lubatud heitkoguse ühikuid soojusenergia eest, mis on toodetud direktiivi I lisas nimetud tegevuse teel, nimelt kütuste põletamisel käitistes, mille summaarne soojusvõimsus on üle 20 MW, kui soojusenergiat kasutatakse muu tegevuse jaoks kui elektritootmine, sest selline käitis ei vasta direktiivi artikli 10a lõigetes 4 ja 8 sätestatud tingimustele. Sellest kohtuotsusest tuleneb, et sellisel *electricity generator*’iks kvalifitseeritud käitisel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ei ole tasuta lubatud heitkoguse ühikutele õigust,

sest ta ei kuulu ühegi juhu alla, mille korral sellest väljaarvamisest saaks erandi teha. Eeltoodust lähtudes ning mitme selgitusnõude peale otsustas komisjon, et kuna tegemist ei ole tõhusa koostootmisjaamaga, ei esine ühtegi artikli 10a lõikes 3 nimetatud erandjuhtu reeglist, mis keelab *electricity generator*'itele tasuta lubatud heitkoguse ühikute andmise.

- 8 Teiseks, kuna kaebaja osales enne loetelust väljajätmise otsuse langetamist aktiivselt andmete kogumises, lähtus väljajätmisotsus komisjoni hinnangutest, millest HKSi komitee otsus lihtsalt tuleneb. Lisaks, nagu nähtub teabevahetusest platvormil, mille komisjon oli andnud andmete üleslaadimiseks, ei osalenud kaebaja mitte ainult aktiivselt uurimises, mis toimus võistlevas menetluses HKSi komiteega ja kaudselt komisjoniga, vaid tal oli ka võimalus anda komisjoni täheldatud probleemide kohta vastuseid ja ta oli täiesti teadlik põhjustest, miks komisjon otsustas lõpuks ta tasuta lubatud heitkoguse ühikuid saavate käitiste hulgast välja jätta. Seega on komisjonil seaduslik pädevus anda lõplik hinnang, mis on liikmesriikidele siduv. Käesoleval juhul nõudis komisjon kaebaja käitisele tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise tühistamist ja HKSi komitee täitis selle nõude aktiga, mis sellest paratamatult tulenes. Järelikult ei kuulu vaidlus mitte Itaalia halduskohtu, vaid hoopis Euroopa Kohtu pädevusse; kuna komisjoni hinnanguid ei saa sõltumatult kontrollida (see kuulub Euroopa Kohtu pädevusse), tuleb HKSi komitee aktide vaidlustamine igal juhul vastuvõetamatuks tunnistada.

Eelotsusetaotluse põhistuse lühiülevaade

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