ESIMESE ASTME KOHTU OTSUS (kolmas koda laiendatud koosseisus)

7. november 2007 *

Kohtuasjas T-374/04,

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: esialgu C.-D. Quassowski, A. Tiemann, C. Schulze-Bahr ja hiljem C. Schulze-Bahr ning M. Lumma, keda abistasid advokaadid D. Sellner ja U. Karpenstein,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: U. Wölker,

kostja,

mille ese on nõue tühistada komisjoni 7. juuli 2004. aasta otsus K(2004) 2515/2 (lõplik) siseriikliku kasvuhoonegaaside saastekvootide eraldamise kava kohta, millest Saksamaa on teavitanud kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiviga 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside

* Kohtumenetluse keel: saksa.

saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631) osas, milles komisjon lükkab tagasi mõned eraldatud saastekvootide tagantjärele korrigeerimised, kuna need ei vasta nimetatud direktiivi III lisa 5. ja 10. kriteeriumile.

EUROOPA ÜHENDUSTE
ESIMESE ASTME KOHUS (kolmas laiendatud koda),

koosseisus: president M. Jaeger, kohtunikud V. Tiili, J. Azizi, E. Cremona ja O. Czúcz,

kohtusekretär: ametnik K. Andová

arvestades kirjalikus menetluses ja 21. juuni 2006. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

Õiguslik raamistik

1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise

süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631), mis jõustus 25. oktoobril 2005, pani ühenduses aluse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemile (edaspidi „saastekvootidega kauplemise süsteem"), mille eesmärk on vähendada tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside ja eelkõige süsihappegaasi (edaspidi „CO^2 ") heitkoguseid (direktiivi 2003/87 artikkel 1). Direktiiv tugineb kohustustele, mis lasuvad ühendusel tulenevalt ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioonist ja Kyoto protokollist. Viimane kiideti heaks 25. aprilli 2002. aasta otsusega 2002/358/EÜ, mis käsitleb Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokolli heakskiitmist Euroopa Ühenduse nimel ja sellega võetavate ühiste kohustuste täitmist (EÜT L 130, lk 1; ELT eriväljaanne 11/42, lk 24). See otsus jõustus 16. veebruaril 2005.

2 Ühendus ja selle liikmesriigid võtsid kohustuse vähendada aastatel 2008–2012 protokolli A lisas loetletud kasvuhoonegaaside inimtekkelisi heitkoguseid võrreldes 1990. aasta tasemega 8% (direktiivi 2003/87 4. põhjendus).

3 Direktiiv 2003/87 näeb selle kohta ette, et I lisas loetletud käitistele peab kasvuhoonegaaside keskkonda heitmiseks olema eelnevalt väljastatud luba ja eraldatud saastekvoodid vastavalt siseriiklikule saastekvootide eraldamise kavale (edaspidi „jaotuskava"). Kui käitajal õnnestub oma heitkoguseid vähendada, siis võib ta ülejäänud kvoodi müüa teistele käitajatele. Käitaja, kelle käitise heitkogused on liiga suured, võib aga vajalikku saastekvooti osta käitajalt, kellel on seda üle.

4 Direktiiv 2003/87 näeb esimese etapi ette aastateks 2005–2007 (edaspidi „esimene kauplemisperiood"), mis eelneb Kyoto protokollis ette nähtud esimesele kohustuste

perioodile, ja teise ajavahemiku aastateks 2008–2012 (edaspidi „teine kauplemisperiood”), mis langeb kokku Kyoto protokolli esimese kohustuste perioodiga (direktiivi 2003/87 artikkel 11).

5 Direktiivi 2003/87 III lisa 1. kriteerium sätestab otsusest 2002/358 ja Kyoto protokollist tulenevate kohustuste täitmiseks:

„Asjaomaseks ajavahemikuks eraldatavate saastekvootide üldkogus peab vastama liikmesriigi kohustusele piirata oma heitkoguseid vastavalt otsusele 2002/358/EÜ ja Kyoto protokollile […]. Eraldatavate saastekvootide üldkogus ei või olla suurem, kui on tõenäoliselt vaja käesoleva lisa kriteeriumide rangeks kohaldamiseks. Enne aastat 2008 peab kõnealune kogus olema kooskõlas meetmetega, mille kaudu iga liikmesriik püüab saavutada või ületada otsusele 2002/358/EÜ ja Kyoto protokollile vastavat eesmärki.”

6 Saastekvootidega kauplemise süsteem tugineb konkreetsemalt esiteks kasvuhoonegaaside heitmelubade väljastamisele (direktiivi 2003/87 artiklid 4–8) ja teiseks saastekvootidele, mis lubavad loa omanikust käitajal heita keskkonda teatud koguse neid gaase ning millega kaasneb kohustus tagastada igal aastal oma käitise koguheitmetele vastav kogus saastekvoote (direktiivi 2003/87 artikli 12 lõige 3).

7 Tingimused ja menetlused, mille kohaselt siseriiklikud ametiasutused eraldavad jaotuskava alusel käitiste käitajatele saastekvoote, on sätestatud direktiivi 2003/87 artikleis 9–11.

8 Direktiivi 2003/87 artikli 9 lõige 1 sätestab:

„Iga artikli 11 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ajavahemiku kohta töötab iga liikmesriik välja [jaotuskava], milles esitatakse nende kvootide üldkogus, mida kavatsetakse kõnealuseks ajavahemikuks eraldada, ja kuidas neid eraldada. [Jaotuskava] peab põhinema objektiivsetel ja läbipaistvatel kriteeriumidel, sealhulgas III lisas loetletud kriteeriumidel, võttes nõuetekohaselt arvesse üldsuse märkusi. Ilma et see piiraks asutamislepingu kohaldamist, töötab komisjon hiljemalt 31. detsembriks 2003 välja juhised III lisas loetletud kriteeriumide rakendamiseks.

Artikli 11 lõikes 1 nimetatud ajavahemikku käsitlev kava avaldatakse ja sellest teatatakse komisjonile ja teistele liikmesriikidele hiljemalt 31. märtsil 2004. […]".

9 Komisjon esitas nimetatud juhised oma 7. jaanuari 2004. aasta teatises KOM(2003) 830 (lõplik) liikmesriikidele antavate juhiste kohta direktiivi 2003/87/EÜ III lisas loetletud kriteeriumide rakendamisel ja *force majeure*'i esinemise tingimuste kohta (edaspidi „komisjoni juhised").

10 Direktiivi 2003/87 artikli 9 lõige 3 sätestab:

„Komisjon võib kolme kuu jooksul pärast seda, kui liikmesriik on [jaotuskava] lõike 1 kohaselt esitanud, [jaotuskava] või selle mõne aspekti tagasi lükata põhjusel, et see ei vasta III lisas loetletud kriteeriumidele või artiklile 10. Liikmesriik teeb artikli 11

lõikele 1 või 2 vastava otsuse üksnes juhul, kui komisjon kavandatavad muudatused heaks kiidab. Komisjon peab tagasilükkamise otsust põhjendama."

11 Direktiivi 2003/87 artikli 10 kohaselt eraldavad liikmesriigid esimeseks kauplemisperioodiks vähemalt 95% saastekvootidest tasuta ja teiseks kauplemisperioodiks vähemalt 90% saastekvootidest tasuta.

12 Direktiivi 2003/87 artikkel 11 saastekvootide eraldamise ja väljaandmise kohta sätestab:

„1. 1. jaanuaril 2005 algava kolmeaastase ajavahemiku puhul otsustab iga liikmesriik selleks ajavahemikuks eraldatavate saastekvootide üldkoguse ja nende kvootide eraldamise iga käitise käitajale. See otsus tehakse vähemalt kolm kuud enne kõnealuse ajavahemiku algust ning see põhineb artikli 9 kohaselt väljatöötatud siseriiklikul saastekvootide eraldamise kaval ja on kooskõlas artikliga 10, võttes nõuetekohaselt arvesse üldsuse märkusi.

[…]

3. Lõike 1 või 2 kohaselt tehtud otsused peavad olema kooskõlas asutamislepingu nõuetega, eelkõige asutamislepingu artiklitega 87 ja 88. Eraldamist käsitlevaid otsuseid tehes võtavad liikmesriigid arvesse vajadust selle järele, et saastekvoote saaksid kasutada ka uued osalejad.

4. Pädev asutus annab lõikes 1 […] nimetatud ajavahemiku iga aasta puhul osa saastekvootide üldkogusest välja kõnealuse aasta 28. veebruariks.”

13 Direktiivi 2003/87 III lisa loetleb üksteist kriteeriumi, millele jaotuskava peab vastama.

14 III lisa 1. kriteeriumi kohaselt:

„Asjaomaseks ajavahemikuks eraldatavate saastekvootide üldkogus peab vastama liikmesriigi kohustusele piirata oma heitkoguseid vastavalt otsusele 2002/358/EÜ ja Kyoto protokollile, võttes arvesse ühelt poolt üldiste heitkoguste osa, mida need kvoodid esindavad võrreldes käesolevas direktiivis käsitlemata allikatest pärinevate heitkogustega, ja teiselt poolt iga riigi energiapoliitikat, samuti peavad need olema kooskõlas riikide kliimamuutuste programmidega. Eraldatavate saastekvootide üldkogus ei või olla suurem, kui on tõenäoliselt vaja käesoleva lisa kriteeriumide rangeks kohaldamiseks. Enne aastat 2008 peab kõnealune kogus olema kooskõlas meetmetega, mille kaudu iga liikmesriik püüab saavutada või ületada otsusele 2002/358/EÜ ja Kyoto protokollile vastavat eesmärki.”

15 III lisa 5. kriteeriumi kohaselt:

„Vastavalt asutamislepingu, eriti selle artiklite 87 ja 88 nõuetele ei diskrimineeri [jaotuskava] mingeid ettevõtteid ega sektoreid ega anna teatavatele ettevõtetele ega tegevusaladele põhjendamatut eelist.”

16 III lisa 9. kriteeriumi kohaselt:

„[Jaotuskavas] nähakse ette, kuidas üldsus võib märkusi esitada, ja see sisaldab teavet korra kohta, mille alusel neid märkusi enne saastekvootide eraldamist käsitleva otsuse tegemist nõuetekohaselt arvesse võetakse."

17 Komisjoni juhiste punktid 93–96 täpsustavad selle kohta [mitteametlik tõlge]:

„93. Kriteeriumi kohaldamine on kohustuslik.

94. […] [Jaotuskava] tuleb teha üldsusele kättesaadavaks nii, et üldsusel oleks ka tegelikult ja varajases staadiumis võimalik seda kommenteerida […]

95. Liikmesriik peab kommentaaride esitamiseks ette nägema mõistliku tähtaja, mis peab olema kooskõlas siseriikliku otsustusprotsessiga ja võimaldama kommentaaride täielikku arvesse võtmist enne [jaotuskava] kohta otsuse tegemist. „Täieliku arvessevõtmise" all tuleb mõista seda, et kommentaarid tuleb võtta arvesse vajaduse korral viidates III lisa kriteeriumidele või muudele objektiivsetele ja läbipaistvatele kriteeriumidele, mida liikmesriik oma [jaotuskavas] kasutab. Liikmesriik peab enne [direktiivi 2003/87] artikli 11 alusel lõpliku otsuse vastuvõtmist teavitama komisjoni igast muudatusest, mis on tehtud pärast [jaotuskava] avalikustamist ja komisjonile esitamist toimunud üldsuse osalemist. Üldsusele tuleb üldistatud kujul teatada vastuvõetud otsusest ja selle peamistest põhjendustest.

96. Tuleb märkida, et selles kriteeriumis üldsusele ette nähtud võimalus esitada [jaotuskava] kohta märkusi kujutab endast teist üldsusega konsulteerimise ringi. Direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikest 1 tulenevalt peab [jaotuskava] eelnõu põhjal toimunud esimese üldsusega konsulteerimise käigus saadud märkused nende asjakohasuse korral [jaotuskavasse] sisse viia enne selle komisjonile ja teistele liikmesriikidele edastamist. Esimene üldsusega konsulteerimine on määrava tähtsusega selleks, et kogu üldsuse osalemise menetlusel (arutelu ja kommentaaride arvesse võtmine) oleksid mingid tagajärjed. Selle kriteeriumiga seotud reegleid tuleb kohaldada ka osalemise esimeses staadiumis.

Liikmesriik peab enne [direktiivi 2003/87] artikli 11 alusel lõpliku otsuse vastuvõtmist teavitama komisjoni igast muudatusest, mis on tehtud pärast [jaotuskava] avalikustamist ja komisjonile esitamist."

18 III lisa 10. kriteerium täpsustab: „[Jaotuskava] sisaldab loetelu käesolevas direktiivis käsitletud käitistest ja saastekvootide kogustest, mida igale käitisele eraldada kavatsetakse."

19 10. kriteeriumi kohta märgitakse komisjoni juhiste punktides 97–100 järgmist:

„97. See kriteerium sätestab, et [jaotuskava] on läbipaistev. See tähendab, et kui [jaotuskava] esitatakse komisjonile ja teistele liikmesriikidele, siis on selles ära toodud igale käitisele eraldatavad saastekvootide kogused, mis on niisiis üldsusele teada.

[…]

98. See kriteerium loetakse täidetuks, kui liikmesriik on täitnud oma kohustuse koostada kõigi direktiivi [2003/87] kohaldamisalasse kuuluvate käitiste nimekiri […]

[…]

100. Liikmesriik peab ära näitama igale käitisele eraldada kavatsetava saastekvootide üldkoguse ja käitisele igal aastal vastavalt [direktiivi 2003/87] artikli 11 lõikele 4 ülekantava saastekvootide koguse. […]”.

20 Komisjoni juhiste punktide 60–74 kohaselt võib liikmesriik asutada saastekvootide reservi (edaspidi „reserv”), mille ta võib objektiivsete ja läbipaistvate reeglite kohaselt teha tasuta kättesaadavaks eelkõige uutele sisenejatele. Jaotuskavas tuleb ära näidata selle reservi suurus võrreldes saastekvootide üldkogusega.

21 Direktiivi 2003/87 artikli 12 lõige 1 sätestab, et saastekvoote võib üle anda ühenduse juriidiliste ja füüsiliste isikute vahel või kolmandate riikide isikutele. Direktiivi 2003/87 artikli 12 lõike 3 kohaselt peab iga käitise käitaja tagastama pädevale ametiasutusele eelnenud kalendriaasta koguheitmetele vastava hulga saastekvoote, mis seejärel kehtetuks tunnistatakse.

22 Direktiivi 2003/87 artikli 29 lõike 1 kohaselt:

„[…] võivad liikmesriigid esitada komisjonile taotluse saada vääramatu jõu puhul teatavate käitiste jaoks täiendavaid saastekvoote. Komisjon otsustab, kas on tegemist vääramatu jõuga, ja kui on, lubab kõnealusel liikmesriigil anda nende käitiste käitajatele välja täiendavad ja mitteüleantavad saastekvoodid."

23 Komisjoni 21. detsembri 2004. aasta määruse nr 2216/2004 registrite standarditud ja turvatud süsteemi kohta […] direktiivile 2003/87 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusele 280/2004/EÜ (ELT L 386, lk 1) artikli 38 lõige 2 sätestab pealkirja „[Jaotuskava] tabel [esimeseks kauplemisperioodiks]" all:

„Liikmesriik esitab komisjonile iga [jaotuskavas] tehtud paranduse koos kõigi vastavate parandustega [jaotuskava] tabelis. Kui parandus [jaotuskava] tabelis põhineb komisjonile esitatud [jaotuskaval], mida direktiivi 2003/87[…] artikli 9 lõike 3 alusel tagasi ei lükatud või mille kohta komisjon on kavandatavad muudatused heaks kiitnud, ning see parandus on kooskõlas selles [jaotuskavas] sätestatud meetoditega või tuleneb andmete täiustamisest, siis annab komisjon põhihaldajale korralduse kanda vastav parandus ühenduse sõltumatus tehingute registris olevasse [jaotuskava] tabelisse […]. Kõigil muudel juhtudel esitab liikmesriik komisjonile oma [jaotuskavas] tehtud paranduse ja kui komisjon seda parandust direktiivi 2003/87[…] artikli 9 lõike 3 alusel tagasi ei lükka, siis annab komisjon põhihaldajale korralduse kanda vastav parandus ühenduse sõltumatus tehingute registris olevasse [jaotuskava] tabelisse […]".

Asjaolud, menetlus ja poolte nõuded

24 Saksamaa Liitvabariik esitas esimese kauplemisperioodi jaotuskava (edaspidi „Saksamaa jaotuskava") komisjonile direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 1 kohaselt 31. märtsil 2004.

25 Saksamaa jaotuskava koosneb „makrotasandi kavast" ja „mikrotasandi kavast". Makrotasandi kava sisaldab siseriiklikku heitmete eelarve jaotust ja kehtestab eraldatavate saastekvootide üldkoguse, mis vastab Saksamaa Liitvabariigil lasuvale heitkoguste vähendamise kohustusele. Mikrotasandi kava reguleerib saastekvootide eraldamist erinevate käitiste käitajatele ja näeb ette reservi moodustamise uute sisenejate tarbeks.

26 Erinevatele käitistele eraldatavate saastekvootide koguse kindlaksmääramiseks näeb jaotuskava mikrotasandi kava osas ette kolm perioodi ja kolm erinevat meetodit sõltuvalt kuupäevast, millal algas käitise kasutamine.

27 Käitiste puhul, mis võeti kasutusse enne 31. detsembrit 2002, arvutatakse tasuta eraldatavate saastekvootide kogus nende käitiste ajalooliste CO^2 heitmete aastase keskmise põhjal ehk arvutusmeetodi järgi, mida kutsutakse „grandfathering". Eraldatavate saastekvootide kogus määratakse kindlaks, korrutades ajaloolised heitmeandmed „rakenduskoefitsendiga" (*Erfüllungsfaktor*), mis on sätestatud lähtuvalt heitkoguste vähendamise eesmärgist. Rakenduskoefitsent on seega üldjuhul väiksem kui 1, et võimaldada vähendamist võrreldes heitmete eelmise tasemega ja lõpuks ka piirata eraldatavate saastekvootide üldkogust.

28 Käitiste puhul, mis võeti kasutusse ajavahemikus 1. jaanuar 2003 kuni 31. detsember 2004, arvutatakse tasuta eraldatavate saastekvootide kogus käitajate poolt CO^2 heitmete aastase keskmise kohta esitatud andmete põhjal. Käitaja peab saastekvootide eraldamise taotlusele lisama ekspertiisiakti käitisi iseloomustavate omaduste kohta. Taotluses ja ekspertiisiaktis peavad sisalduma andmed käitise võimsuse kohta, kasutatava tooraine kohta ja tootmisvõimsuse rakendusastme kohta. Nendele käitistele kohaldatakse 12 aasta jooksul rakenduskoefitsenti 1.

29 Käitiste puhul, mis võeti kasutusse pärast 1. jaanuari 2005 ehk „uute sisenejate" puhul, arvutatakse tasuta eraldatavate saastekvootide kogus ajalooliste andmete puudumise tõttu arvutusmetoodika põhjal, mida nimetatakse „benchmarking" ehk matemaatilise tehte tulemusena, mis tugineb aastateks 2005–2007 eeldataval aastasel keskmisel tootmismahul, tootmisüksuste heitkoguste prognoosidel ja kalendriaastatel, mille jooksul käitist kavatsetakse kauplemisperioodil kasutada. Tootmisüksuse heitkoguse hindamisel võetakse kriteeriumina (*benchmark*) aluseks „parim võimalik tehnika". Esimese 14 käitamisaasta jooksul kohaldatakse uutele käitistele ühesugust rakenduskoefitsenti, mis on 1.

30 Direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 4 alusel sätestab Saksamaa jaotuskava, et esimeseks kauplemisperioodiks eraldatud saastekvoodid väljastatakse iga-aastaste võrdsete osadena hiljemalt vastava aasta 28. veebruariks.

31 Komisjonile esitatud Saksamaa jaotuskava näeb järgmistel tingimustel ette võimaluse eraldatud saastekvootide koguseid tagantjärele korrigeerida:

– Käitise tootmisvõimsuse kasutamise oluline vähenemine ja käitise sulgemine („*de facto* sulgemise" reegel): kui käitise kasutamine lõpeb, peab käitaja loovutama talle

eraldatud saastekvoodid osas, milles need on muutunud üleliigseks. Käitise kasutamine loetakse lõpetatuks, kui selle heitkogused on vastava aasta jooksul väiksemad kui 10% viiteperioodi aasta keskmisest heitkogusest. Kui heitkogused on väiksemad kui 60% viiteperioodi aasta keskmisest heitkogusest, siis korrigeeritakse vastava aasta kohta väljastatud saastekvootide osa tagantjärele proportsionaalselt tootmisvõimsuse ehk tegevuse taseme kasutamise vähenemisega. Järgnevate aastate kohta eraldatakse osa saastekvootidest vastavalt esialgsele eraldamisotsusele, kuigi hiljem on neid uuesti võimalik tagantjärele korrigeerida;

– Saastekvootide üleandmine käitise sulgemise või asendamise korral (nn „üleandmise reegel"): vastava taotluse esitamisel ei nõuta suletud käitisele eraldatud saastekvoote tagasi, kui käitaja alustab uue käitise käitamist kolme kuu jooksul pärast vana käitise sulgemist. Sellisel juhul toimub saastekvootide eraldamine esiteks nelja aasta vältel suletud käitise ajalooliste heitkoguste põhjal, ja seejärel arvutatakse need 14 aasta jooksul välja rakenduskoefitsendi põhjal, mille väärtus on 1; niisuguse reegli eesmärk on mõjutada käitajat sulgema oma remonti vajavaid ja ebaefektiivseid käitisi. Kui aga uue käitise tootmisvõimsus on väiksem kui suletud käitise oma, siis loetakse nende võimsuste vahe võrdseks käitise sulgemisega ja sellele vahele vastavat osa saastekvootidest järgmisel korral enam välja ei anta. Kui aga vastupidi uue käitise tootmisvõimsus suureneb, siis kohaldatakse uutele sisenejatele mõeldud reeglit ja eraldatakse täiendavad saastekvoodid, mis katavad ülejäägi (vt allpool neljandat taanet);

– Olemasolevad käitised, mille kasutamine algas 2003 või 2004: nendele käitistele eraldatud saastekvootide kogust kohandatakse vastavalt sellele, kas asjaomase käitise käitamise ajal on tegelik tootmismaht suurem või väiksem tootmismahust, mis deklareeriti saastekvootide esialgse eraldamise jaoks. Saastekvootide järgmise

aasta osa väljastamisel nende kogust vastavalt vajadusele proportsionaalselt kas vähendatakse või suurendatakse. Tootmismahu suurenemise korral võetakse täiendavad saastekvoodid reservist;

– Uued sisenejad, kelle käitamine algab pärast 1. jaanuari 2005 või olemasolevate käitiste tootmisvõimsuse suurendamine: neile käitistele eraldatud saastekvootide kogust kohandatakse vastavalt sellele, kas asjaomase käitise käitamise ajal on tegelik tootmismaht suurem või väiksem tootmismahust, mis deklareeriti saastekvootide esialgse eraldamise jaoks. Saastekvootide järgmise aasta osa väljastamisel nende kogust vastavalt vajadusele proportsionaalselt kas vähendatakse või suurendatakse;

– Koostootmisjaamad, milles toodetakse ühel ajal elektrit ja soojust (*Kraft-Wärme-Kopplung*): saastekvoodid eraldatakse spetsiaalselt nendele käitistele (*Sonderzuteilung*) ja esimese kauplemisaasta jooksul tehakse seda tegeliku elektritootmise mahu põhjal. Nende kogust on siiski võimalik hiljem korrigeerida lähtuvalt järgmisel aastal tõendatud elektritootmise mahust.

32 Saksamaa jaotuskava näeb lisaks ette, et välja andmata või tagasi nõutud saastekvoodid suunatakse reservi. Reservis olevaid saastekvoote võivad kasutada uued sisenejad. Kohtuistungil täpsustas hageja, et reservi võivad kasutada vaid Saksamaa territooriumil asuvad käitajad.

33 8. juuni 2004. aasta kirjaga vastasid Saksamaa pädevad ametisasutused komisjoni esitatud teatud küsimustele.

34 Vastustes nendele küsimustele täpsustasid Saksamaa ametiasutused, et nagu on ette nähtud seaduses Zuteilungsgesetz 2007 (Saksamaa 26. augusti 2004. aasta seadus saastekvootide eraldamise kohta esimesel kauplemisperioodil, *BGBl.* 2004 I, lk 2211; edaspidi „saastekvootide eraldamise seadus"), ei või erinevalt komisjonile esitatud Saksamaa jaotuskavas märgitust tagantjärele korrigeerimine ühelgi juhul tuua kaasa asjaomastele käitistele eraldatud saastekvootide koguse suurenemist. Saksamaa ametiasutused märkisid lisaks ka seda, et koostootmisjaamade puhul võimaldab tagantjärele vähendamine vältida „negatiivse soodustuse" ehk ökoloogiliselt soovimatu soodustuse loomist seda tüüpi käitiste käitajate jaoks, keda vastasel juhul õhutataks oma elektritootmist vähendama; järelikult aitab see võimalus säilitada saastekvootide erandlikku eraldamist (*Sonderzuteilung*). Kuigi niisugune tootmise kahanemine tooks kaasa heitkoguste vähenemise ja nõudluse alanemise saastekvootide järele saastekvootidega kauplemise süsteemi raames, viiks see üldisemalt heitkoguste suurenemiseni väljaspool seda süsteemi.

35 Vastavalt Saksamaa ametiasutuste esitatud selgitustele (vt eespool punkt 34) näeb saastekvootide eraldamise seadus ette üksnes eraldiste tagantjärele vähendamise võimaluse. Seda reguleerivad saastekvootide eraldamise seaduse artikli 7 lõige 9 (saastekvootide eraldamine olemaolevatele käitistele ajalooliste andmete põhjal), artikli 8 lõige 4 (saastekvootide eraldamine olemaolevatele käitistele deklareeritud heitkoguste põhjal), artikli 9 lõiked 1 ja 4 (käitiste sulgemine), artikli 10 lõiked 2 ja 4 (saastekvootide eraldamine uutele käitistele asenduskäitistena), artikli 11 lõige 5 koosmõjus artikli 8 lõikega 4 (saastekvootide eraldamine uutele sisenejatele) ja artikli 14 lõige 5 (saastekvootide erandlik eraldamine koostootmisjaamadele). Peale selle näeb saastekvootide eraldamise seaduse artikli 6 lõige 2 ette, et eespool viidatud sätete alusel tagasi nõutud saastekvoodid suunatakse reservi.

36 Saksamaa jaotuskava kohta direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 3 alusel 7. juulil 2004 vastu võetud otsusega K(2004) 2515/2 (lõplik) (edaspidi „vaidlustatud otsus") lükkas komisjon Saksamaa jaotuskava tagasi osas, milles see nägi ette teatud tagantjärele korrigeerimise võimalused, kuna ta leidis, et need ei vasta direktiivi 2003/87 III lisa 5. ja 10. kriteeriumile (vaidlustatud otsuse punkt 1), ja tegi hagejale ettepaneku need välja jätta (vaidlustatud otsuse punkt 2). Komisjon jättis hagejale siiski võimaluse eraldada saastekvoote enne kõnesoleva otsuse artiklis 2 nõutud muudatuste rakendamist (vaidlustatud otsuse punkti 3 neljas lõik). Kõne all olid tagantjärele korrigeerimised, mis olid ette nähtud:

– uutele sisenejatele (vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkt a);

– uutele käitistele, mida käitati pärast suletud käitisele eraldatud saastekvootide üleandmist (vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkt b);

– käitistele, mille tootmisvõimsust kasutatakse oodatust vähem (vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkt c esimene variant);

– käitistele, mille aastane heitkogus on väiksem kui 40% viiteperioodi heitkogusest (vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkt c teine variant);

– koostootmisjaamadele, mis toodavad vähem energiat, kui viiteperioodil registreeriti (vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkt c kolmas variant).

37 Vaidlustatud otsuse neljandas põhjenduses märgib komisjon, et uutele sisenejatele kohaldatav tagantjärele korrigeerimine on vastuolus direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumiga, kuna kõnesolevaile ettevõtjaile antakse nendega õigustamatu eelis võrreldes käitajatega, kelle käitised on juba hõlmatud Saksamaa jaotuskavaga ja kelle puhul ei ole niisugused kohandused esimesel kauplemisperioodil lubatud.

38 Vaidlustatud otsuse viiendas põhjenduses nendib komisjon, et uuele, vana käitise sulgemise tulemusena käitatavale käitisele eraldatud saastekvootide koguse kohandamine ei ole kooskõlas direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumiga, mille kohaselt peab erinevatele jaotuskavas loetletud käitistele eraldatavate saastekvootide kogus olema direktiivi 2003/87 artikli 11 lõikes 1 nimetatud kauplemisperioodi puhul ette kindlaks määratud.

39 Vaidlustatud otsuse kuuendas põhjenduses toob komisjon esile, et direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumiga on vastuolus ka korrigeerimised, mis on ette nähtud: a) käitistele, mille tootmisvõimsust kasutatakse oodatust vähem; b) käitistele, mille aastane heitkogus on väiksem kui 40% viiteperioodi heitkogusest; c) koostootmisjaamadele, mis toodavad vähem energiat, kui viiteperioodil registreeriti.

40 Komisjon täpsustas kohtuistungil, et vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkti c teine variant ja kuues põhjendus (vt eespool punkt 39 alapunkt b) käsitlesid tegelikult käitisi, mille aastased heitkogused moodustasid vähem kui 60% viiteperioodil registreeritud heitkogustest, ja et 40% oli otsuses kasutatud vea tõttu.

41 Komisjon märkis tagantjärele korrigeerimise kohta oma 7. juuli 2004. aasta teatises nõukogule ja Euroopa Parlamendile KOM(2004) 500 (lõplik) komisjoni 7. juuli 2004. aasta otsuste kohta, mis käsitlevad kooskõlas direktiiviga 2003/87/EÜ Austria [Vabariigis], Taani [Kuningriigis], Saksamaa [Liitvabariigis], Iirimaal, Madalmaade [Kuningriigis], Sloveenia [Vabariigis], Rootsi [Kuningriigis] ja [Suurbritannia ja Põhja-Iiri] Ühendkuningriigis vastu võetud [jaotuskavasid] (edaspidi „komisjoni 7. juuli 2004. aasta teatis") punktis 3.2:

„Direktiivi [2003/87] III lisa kriteeriumiga 10 ja artikliga 11 on ette nähtud, et liikmesriik peab eelnevalt (enne kauplemisperioodi algust) ära otsustama kõigile ning iga käitise käitajale eraldatavate saastekvootide üldkoguse. Seda otsust ei või muuta ning saastekvoote ei või valitsuse otsusega või eelnevalt kindlaksmääratud eeskirjaga ümber jagada igale käitajale ettenähtud kogust suurendades või vähendades. Direktiiv [2003/87] lubab selgesõnaliselt kavasid tagantjärele korrigeerida vääramatu jõu korral, vastavalt artiklis 29 sätestatud menetlusele. Lisaks sellele:

– lubavad need otsused teha parandusi kavandatud saastekvootides, lähtuvalt andmete kvaliteedist mis tahes ajal enne artikli 11 lõikele 1 vastava eraldamisotsuse tegemist;

– ei välista direktiiv [2003/87] seda, et juhul kui käitis on perioodi jooksul suletud, määravad liikmesriigid kindlaks selle, kas puudub käitaja, kellele saastekvoodid väljastada; ning

– juhul kui uutele osalejatele eraldatakse saastekvoote reservist, otsustatakse igale uuele osalejale eraldatav saastekvootide täpne kogus pärast artikli 11 lõikele 1 vastava eraldamisotsuse tegemist.

Kriteerium 10 nõuab, et eraldatavate saastekvootide kogus, mis igale käitisele eraldada kavatsetakse, kinnitatakse kavas enne kauplemisperioodi algust. Kava tagantjärele korrigeerimise lubatavust on komisjon hinnanud vaatamata sellele, kas kavandatavat muudatust või selle ulatust saab omistada selle käitaja tegevusele, kelle puhul see peaks kavandatult muutma perioodiks eraldatud saastekvootide hulka, või on see asjaomasest käitajast sõltumatu.

Vastavalt III lisas esitatud kriteeriumile 5 kehtib sama põhimõte ka uute osalejate kohta. Kui liikmesriik on kauplemisperioodi jooksul otsustanud uue osaleja saastekvootide üldkoguse, mis eraldatakse uute osalejate reservist, ei või liikmesriik oma otsust muuta. Vastasel korral võib see mõnda ettevõtjat põhjendamatult eelistada või diskrimineerida, kui kohaldatakse põhimõtet, mis ei ole olemasolevatele käitistele vastuvõetav.

Kava tagantjärele korrigeerimine põhjustaks käitajate seas ebakindlust ning kahjustaks investeeringuotsuseid ja kauplevat turgu. Kava tagantjärele korrigeerimine asendab turul tõhusamate lahenduste leidmist haldusmenetlusega, mida oleks ebamugav rakendada. Lisaks on saastekvootide vähendamiseks tagantjärele tehtavad negatiivsed muudatused kahjulikud, sest nad vähendavad ettevõtete kindlustunnet, mida neil on vaja heitkoguste vähendamise investeeringute tegemiseks, olenemata sellest, et muudatustel võib olla väidetavalt soodne keskkonnamõju.

Komisjon leiab, et kavandatav tagantjärele korrigeerimine on Saksamaa ja Austria [jaotuskavade] puhul vastuolus kriteeriumidega 5 ja/või 10.

Komisjon leiab, et Saksamaa [jaotuskava] on vastuolus kriteeriumiga 10, sest Saksamaa kavatseb kohandada või potentsiaalselt kohandada ühe käitise kohta eraldatud hulka [esimese kauplemisperioodi jooksul], juhul kui (i) 1. jaanuaril 2003

tegevust alustanud olemasolevate käitiste tootmisvõimsus on madalam; (ii) olemasolevate käitiste aastased heitkogused on väiksemad kui 40% baasperioodi heitkogustest; (iii) olemasolevad käitised saavad täiendavaid saastekvoote seoses suletud käitisele ette nähtud saastekvootide ülekandmisega; (iv) olemasolevad käitised või uued osalejad, kes saavad täiendavatest saastekvootidest kasu seoses soojuse ja energia koostootmisega, näitavad soojuse ja energia koostootmise madalamat taset võrreldes baasperioodiga. Saksamaa [Liitvabariigi] kavatsus potentsiaalselt kohandada saastekvootide eraldamist uute osalejate suhtes on vastuolus kriteeriumiga 5, mis nõuab kooskõlas asutamislepinguga mittediskrimineerimist, sest taolise tagantjärele korrigeerimise kohaldamine diskrimineeriks uusi osalejaid võrreldes teiste käitiste käitajatega, kelle saastekvoote ei ole direktiiviga [2003/87] lubatud mingil viisil tagantjärele korrigeerida.

[…]”.

42 Hageja esitas hagiavalduse, mis saabus Esimese Astme Kohtu kantseleisse 20. septembril 2004.

43 Esimese Astme Kohus otsustas kodukorra artikli 14 alusel ja kolmanda koja ettepanekul ning pärast poolte ärakuulamist vastavalt kodukorra artiklile 51 anda kohtuasja lahendamiseks laiendatud koosseisule.

44 Ettekandja-kohtuniku ettekande põhjal otsustas Esimese Astme Kohus (kolmas koda laiendatud koosseisus) avada suulise menetluse ja palus kodukorra artiklis 64 ette

nähtud menetlust korraldavate meetmete raames pooltel vastata kirjalikult teatud küsimustele ja esitada teatud dokumendid. Pooled täitsid need nõuded ettenähtud tähtaja jooksul.

45 Poolte kohtukõned ja Esimese Astme Kohtu küsimustele antud vastused kuulati ära 21. juuni 2006. aasta kohtuistungil.

46 Hageja palub Esimese Astme Kohtul:

– tühistada vaidlustatud otsuse punkt 1;

– tühistada selle otsuse punkti 2 alapunktid a–c osas, milles need nõuavad, et hageja muudaks Saksamaa jaotuskava ja teavitaks nendest muudatustest;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

47 Komisjon palub Esimese Astme Kohtul:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejalt.

Õiguslik käsitlus

I – *Sissejuhatav märkus*

48 Hagi põhjenduseks esitab hageja kolm väidet – esiteks, et on rikutud direktiivi 2003/87 artikli 9 lõiget 3 koosmõjus selle direktiivi III lisaga; teiseks, et on rikutud EÜ artiklit 176, ja kolmandaks, et vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkti a ja punkti 2 alapunkti a puhul on rikutud EÜ artiklist 235 tulenevat põhjendamiskohustust.

II – *Esimene väide, mis põhineb direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 3 rikkumisel koosmõjus selle direktiivi III lisaga*

A – *Poolte argumendid*

1. Hageja argumendid

a) Sissejuhatav märkus

49 Hageja vaidlustab esimese väitega komisjoni vaidlustatud otsuses esitatud seisukohad, mille järgi niisugused tagantjärele korrigeerimised, nagu on ette nähtud Saksamaa

jaotuskavas, ei ole kooskõlas direktiivi 2003/87 III lisa 5. ja 10. kriteeriumiga. Hageja arvates on need seisukohad vastuolus direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikega 3 koosmõjus selle direktiivi III lisaga, mis ei keela liikmesriikidel jaotuskavu tagantjärele korrigeerida. Hageja leiab, et komisjoni seisukoht takistab liikmesriikidel direktiivi 2003/87 ja eriti selle III lisas loetletud kriteeriume tõhusalt rakendada.

b) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi järgimine

50 Hageja väidab, et vaidlustatud otsus ei ole kooskõlas direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumiga, kuna see ei arvesta ei nimetatud kriteeriumi sõnastuse ega ka selle õigusliku kontekstiga. Täpsemalt ei ole hageja arvates sellest kriteeriumist võimalik tuletada, et direktiivi 2003/87 artikli 11 lõikes 1 nimetatud perioodi jooksul peab erinevatele jaotuskavas nimetatud käitistele eraldatavate saastekvootide koguse ette kindlaks määrama.

51 Hageja arvates ei keela direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi sõnastus tagantjärele korrigeerimist, kui selgub, et mõned eraldised põhinesid käitaja ekslikel hinnangutel. Ta tuletab meelde, et kõnesoleva kriteeriumi kohaselt peab jaotuskava sisaldama loetelu direktiiviga 2003/87 hõlmatud käitistest ja saastekvootide kogustest, mida igale „käitisele eraldada kavatsetakse". Sellest järeldub, et nimetatud loetelus sisalduvad eraldatud saastekvootide kogused kajastavad koguseid, mida liikmesriik „kavatseb" eraldada direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 1 tähenduses. Hageja arvates ei järeldu ei direktiivi 2003/87 saksakeelsest versioonist ega ka teistest keeleversioonidest, et jaotuskavas nimetatud käitistel on õigus üksnes täpselt sellisele saastekvootide kogusele, millest on teavitatud komisjoni.

52 Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi õigusliku konteksti kohta märgib hageja, et selle direktiivi artikli 9 lõige 1 sätestab, et jaotuskava peab üksnes võimaldama tuvastada „nende kvootide üldkoguse, mida [liikmesriik] kavatse[b] kõnealuseks ajavahemikuks eraldada, ja kuidas neid eraldada[takse]". Kõnesoleva direktiivi artikli 11 lõikest 1 tuleneb, et saastekvootide individuaalne eraldamine toimub alles pärast üldsuse osalemist ja jaotuskavast komisjonile ja teistele liikmesriikidele teatamist. Kui seda teatamist ja üldsuse osalemist ei soovita mõttetuks muuta, siis peab järelikult kindlasti olema võimalik, et saastekvootide kogus, mida liikmesriik „kavatseb eraldada" direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi tähenduses, erineb „jaotuskava põhjal" tegelikult eraldatud kogusest direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 1 tähenduses. Seetõttu on väär komisjoni argument, et direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteerium keelab igasuguse jaotuskavas tehtud eraldiste tagantjärele korrigeerimise liikmesriigi poolt. Hageja lisab, et komisjoni nägemus on vastuolus ka määruse nr 2216/2004 artikli 38 lõikega 2, mis lubab erilist kontrolli kehtestamata teha eraldamisotsustes tagantjärele vähendamisi, kui need parandused põhinevad täpsematel andmetel või kui need on kooskõlas jaotuskavas sätestatud meetoditega.

53 Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi teleoloogilise tõlgendamise kohta leiab hageja, et nagu komisjon ka ise märkis oma juhistes, on selle kriteeriumi eesmärk tagada jaotuskava läbipaistvus, et ettevõtjad, üldsus, komisjon ja teised liikmesriigid võiksid tegutseda lähtuvalt sellest, millise koguse saastekvoote liikmesriik kavatseb eraldada (komisjoni juhised, punkt 23). Niisugust tõlgendust kinnitab ka põhjendus, mis anti selle kriteeriumi kehtestamisele direktiivi 2003/87 koostamise käigus ning mille kohaselt on oluline, et „oleks olemas andmed, mis kajastaksid ja mõõdaksid saastekvootidega kauplemise olukorda" (Euroopa Parlamendi keskkonna-, rahvatervise- ja tarbijakaitse komisjon, istungi dokument A5-0303/2002, I, lk 48, muudatusettepanek nr 73). Hageja järeldab sellest, et direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteerium sisaldab vaid formaalset nõuet, mille kohaselt peab liikmesriik esitama komisjonile jaotuskava koos selle direktiiviga hõlmatud käitiste nimekirjaga ja esialgsete

individuaalsete saastekvootide kogustega, mida ta neile kavatseb eraldada. Viimasena väidab ta, et komisjon on ise oma juhistes loobunud selle kohta täiendavate nõuete kehtestamisest (komisjoni juhised, punktid 23 ja 24).

c) Direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumi järgimine

54 Hageja toob esile, et vastupidi komisjoni arvamusele on Saksamaa jaotuskavas ette nähtud tagantjärele korrigeerimised kooskõlas ka direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumiga, mille kohaselt ei tohi jaotuskava, kooskõlas asutamislepingu nõuetega, anda teatavatele ettevõtetele ega tegevusaladele põhjendamatut eelist. Hageja täpsustab selle kohta, et vastupidise olukorraga oleks tegemist, kui liikmesriikidel poleks võimalik saastekvoote tagasi nõuda näiteks uute sisenejate puhul isegi juhul, kui nende eraldamine põhines tootmismahtude ekslikul või liialdatud prognoosil, kuna see tooks asjaomase ettevõtja jaoks kaasa põhjendamatu konkurentsieelise tulenevalt asjaolust, et ta võib üleliigse saastekvoodi turul kasumiga maha müüa, ning teiste käitajate jaoks tähendaks see vastupidi ebasoodsasse konkurentsiolukorda sattumist. Saastekvootide tagantjärele vähendamine on niisugusel juhul sobiv ja vajalik vahend selliste 5. kriteeriumiga vastuolus olevate konkurentsimoonutuste takistamiseks, tasandades sealjuures siiski eelise, mille uued sisenejad saavad tõsiasjast, et saastekvoote eraldatakse neile nende endi välja arvutatud tootmisvõimsuse rakendusastme põhjal.

55 Hageja lisab, et „üleeraldamise” vältimiseks sellise tagantjärele korrigeerimise võimaluse puudumisel ei saaks ta täita kohustust, mis tuleneb direktiivi 2003/87 III lisa 1. kriteeriumist, mille kohaselt peab ta tagama, et eraldatavate saastekvootide üldkogus ei oleks suurem, kui on tõenäoliselt vaja kõnesoleva lisa kriteeriumide rangeks kohaldamiseks. Ta leiab, et komisjon eirab siinkohal põhjapanevat erinevust

saastekvootide koguse tagantjärele vähendamise ja suurendamise vahel. Kui viimane on direktiivi 2003/87 III lisaga vastuolus, kuivõrd toob kaasa eraldatava üldkoguse ületamise (1. kriteerium), siis tagantjärele vähendamine ei riku ühtki asjaomast kriteeriumi. Vastupidi, direktiivi 2003/87 III lisa 1. ja 5. kriteerium nõuavad, et konkreetsetel põhjendatud juhtudel tuleb üleliigsed eraldised tühistada.

56 Viimasena ei nõustu hageja komisjoni argumendiga, mille kohaselt võimalus saastekvoote tagantjärele korrigeerida võib vähendada käitajate poolt esmase saastekvootide eraldamise tarbeks esitatud arvutuste ja prognooside ennetava kontrolli täpsust ja hoolsust. Hageja kohaselt ei ole nende prognooside kohta täielikku kindlust isegi siis, kui need põhinevad parimal võimalikul hinnangul. Oht eraldada liiga suur kogus saastekvoote ehk kogus, mis ületab asjaomase käitaja vajadust, nõuab, et seda tagantjärele korrigeeritaks. Peale selle tuleb esmaseid prognoose kontrollida nii täpselt ja hoolsalt kui võimalik, kuna esmane „üleeraldamine" võib teiste käitajate jaoks tähendada seda, et neile ei piisa tehtud eraldistest.

d) Komisjoni kontrollipädevuse ulatus direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 3 kohaselt koosmõjus selle III lisaga ja direktiiviga liikmesriikidele jäetud tegutsemisruum

57 Hageja seab üldisemalt kahtluse alla komisjoni jaotuskavasid puudutava kontrollipädevuse ulatuse. Hageja täpsustab, et direktiivi 2003/87 artikli 9 lõige 3 sätestab, et komisjoni kontrollipädevus piirdub jaotuskava hindamisel üksnes hindamisega lähtuvalt III lisas sisalduvaist kriteeriumidest ja selle direktiivi artikli 10 sätteist. Seetõttu on jaotuskava tagasilükkamine võimalik vaid siis, kui see on vastuolus nende kriteeriumidega või nende sätetega. Iseäranis ei tohi 10. kriteeriumi tõlgendada

laiendavalt tema üldises kontekstis või lähtuvalt direktiivi 2003/87 üldisest süsteemist. Kui komisjon soovib eraldamist reguleerivaid siseriiklikke norme vaidlustada lähtuvalt muudest kaalutlustest, siis peab ta kasutama oma üldist järelevalvepädevust, mis on ette nähtud EÜ artiklites 211 ja 226.

58 Peale selle ei keela hageja arvates ei direktiiv 2003/87 ega selle artikli 9 lõige 3 koosmõjus III lisaga tagantjärele korrigeerimist, kuna selles osas on liikmesriikidele jäetud otsustamisvabadus. Vastupidi, niisuguse võimaluse välistamine konkreetsetel juhtudel tähendaks, et hagejal ei ole enam võimalust järgida tõhusalt III lisas loetletud kriteeriume. Lisaks võivad liikmesriigid direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 1 teise lause kohaselt oma jaotuskavades ette näha lisakriteeriume, kui need on objektiivsed ja läbipaistvad. Hageja arvates vastavad kõik Saksamaa jaotuskavasse tagantjärele tehtud korrigeerimised neile objektiivsuse ja läbipaistvuse nõuetele, kuna käitajatele anti saastekvootide eraldamise hetkel teada, millistel tingimustel ja millises ulatuses on neid võimalik tagasi nõuda.

59 Hageja vaidlustab lisaks ka selle, et üldine tagantjärele vähendamise meetmete keeld on võimalik tuletada direktiivi 2003/87 artiklist 29, kuna see säte näeb vaid ette, et erandolukorras on vääramatu jõu esinemisel võimalik anda täiendavaid saastekvoote. Direktiivi 2003/87 artikli 29 eesmärk on niisiis seada kauplemise algusest peale ranged piirid liikmesriikide poolt täiendavate saastekvootide andmisele ehk tagantjärele saastekvootide väljastamisele, et vältida liikmesriigis eraldatud saastekvootide üldkoguse suurenemist. Samas ei käsitle see säte mingil moel vastupidist olukorda ehk saastekvootide tagantjärele vähendamist.

60 Hageja järeldab sellest, et Saksamaa jaotuskavas ette nähtud tagantjärele korrigeerimine on kooskõlas nii direktiivi 2003/87 eesmärkide kui ka sõnastusega.

e) Komisjoni esitatud majanduslikud argumendid

61 Hageja väidab, et vastupidi komisjoni väidetele kinnitavad tema seisukohta nii direktiivi 2003/87 ökoloogilised kui ka majanduslikud eesmärgid ehk kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt (direktiivi 2003/87 artikkel 1), siseturu terviklikkuse ja konkurentsi toimimise tingimuste säilitamine (direktiivi 2003/87 seitsmes põhjendus) ja tööstustegevusest tuleneva heitkoguste vähendamise võimaluse arvesse võtmine (direktiivi 2003/87 kaheksas põhjendus).

62 Tagantjärele vähendamine, millele komisjon vastu vaidleb, aitab just nimelt takistada konkurentsimoonutusi siseturul, kuna sellega heastatakse konkurente kahjustavad kuritarvitused ja „üleeraldamised". Lisaks võimaldab see parandada vigaseid prognoose ja nendest prognoosidest kõrvale kalduvat tootmise vähenemist ning koostootmisjaamade puhul võimaldavad need korrigeerida tagajärgi, mis paratamatult kaasnevad, kui vastupidi keskkonnaalastele eesmärkidele saastekvootide erandlikku eraldamist kuritarvitatakse.

63 Hageja ei nõustu komisjoni argumendiga, mille kohaselt kahjustab tagantjärele korrigeerimine kindlust, mis on ettevõtjate jaoks vajalik heitkoguseid vähendavate investeeringute tegemiseks (komisjoni 7. juuli 2004. aasta teatis, punkt 8). Need korrektiivid ei sõltu aga mitte heitkoguste vähendamisest, vaid käitise tegelikust tootmise vähenemisest olukordades, kus see erineb prognoositud tootmisest. Tagantjärele korrigeerimine hoopis hõlbustab hageja hinnangul turu tõhusat toimimist ja suurendab selliste investeeringute kindlust nagu need, mille eesmärk on asendada kütused, mille tulemusena tekib suures koguses CO^2. Tagantjärele korrigeerimine seab käitaja saastekvootide müümise või ostmise otsuse sõltuvusse tema käitise tõhususest ja vabastab kasutamata saastekvoodid uute käitiste jaoks. Lisaks on ekslik komisjoni argument, mille kohaselt mõjutab tagantjärele korrigeerimine ja

saastekvootide reservi suunamine uute sisenejate investeerimisotsuseid, kuna nende investeeringud on täielikult kaitstud tänu saastekvootide ostukohustusele, mis lasub riigil tulenevalt jaotuskavast ja saastekvootide eraldamise seaduse artikli 6 lõikest 3. Reservi suurendamisel uuesti kasutusse võetud saastekvootidega on aga eesmärk vältida selle ostukohustuse liiga oluliseks muutumist.

64 Mis puudutab komisjoni argumenti, et tagantjärele korrigeerimist ei ole vaja kuritarvituste ja ekslike prognoosidega võitlemiseks ning mille kohaselt tuleb ebatäpsed andmed parandada enne eraldamisotsuse tegemist, siis selles osas märgib hageja, et nende prognooside ekslikkus tuleb välja alles pärast seda otsust algselt ette nähtud tootmise ja tegeliku tootmise võrdluse põhjal. Taolises olukorras on tagantjärele korrigeerimine ainus viis, kuidas vältida sellest tulenevat „üleeraldamise" ohtu ja järelikult ka ainus viis vältida saastekvootidega kauplemise süsteemi nõuetekohase toimimise kahjustamist. Lisaks ei tee direktiiv 2003/87 siinkohal vahet lähtuvalt käitaja tehtud vea raskusest. Sellest järeldub, et prognoosides tehtud hooletusvead tuleb samuti hiljem parandada ja vastupidi komisjoni arvamusele ei ole siseriiklikud tahtlike kuritarvitustega võitlemist reguleerivad õigusaktid selleks piisavad.

65 Hageja lisab, et ainus meede, mida komisjon peab vaidlustatud otsuses lubatavaks, ehk saastekvootide tühistamine pärast käitise sulgemist, on samuti tagantjärele korrigeerimine. Ta ei nõustu komisjoni argumendiga, et käitise sulgemine tähendab käitise kadumist ja järelikult ka käitaja kui sellise kadumist. Esiteks ei lakka käitaja õiguslikult olemast üksnes seetõttu, et mingi käitis suletakse. Teiseks seab Saksa keskkonnaõigus käitajale olulised hoolduskohustused ka pärast sulgemist (*Nachsorgepflichten*). Neil asjaoludel on käitajal võimalik saada kasu talle mittevajalike saastekvootide üleandmisest. Sellest tulenevalt tähendaks saastekvootide tagasinõudmine, millele komisjon ei ole vastu vaielnud, tegelikkuses saastekvootide tagantjärele vähendamist.

2. Komisjoni argumendid

a) Direktiivi 2003/87 III lisa kriteeriumide ulatuse määrav tähtsus kontrolli puhul, mida komisjon teostab selle direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel

66 Komisjon leiab, et jaotuskava puhul käsitlevad tema kontrollivolitused, nagu need on ette nähtud direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikes 3, eelkõige selle direktiivi III lisa kriteeriume, mida tuleb tõlgendada lähtuvalt selle direktiivi kui terviku üldisest kontekstist ja ülesehitusest. Komisjoni hinnangul on vaidluse ese vaidlustatud otsuse kooskõla kõnesoleva direktiiviga ja eelkõige selle III lisas sätestatud kriteeriumidega, mille üldine eesmärk on selgetele ja kindlaksmääratud saastekvootidele tuginedes anda käitajatele majanduslik stiimul oma heitkoguste vähendamiseks. Vaidlustatud otsus on õiguspärane, kui selle reguleerimisesemesse kuuluv jaotuskava ei ole kooskõlas nende kriteeriumidega. Järelikult on kõnealuste kriteeriumide ulatus määrava tähtsusega nii vaidlustatud otsuse kui ka jaotuskava õiguspärasuse seisukohast.

b) Saksamaa jaotuskava kooskõla direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumiga

67 Komisjon leiab, et isegi kui tagantjärele korrigeerimine toimub eelnevalt kindlaksmääratud reeglite kohaselt, ei ole see kooskõlas 10. kriteeriumiga nii nagu seda tõlgendatakse direktiivi 2003/87 artiklites 9 ja 11 üldises kontekstis. Tema väitel ei ole niisugune korrigeerimine võimalik pärast seda, kui kõnesoleva direktiivi artikli 11 lõike 1 alusel on vastu võetud eraldamisotsus. See tuleneb asjaolust, et eraldatud saastekvoodid tuleb anda käitajatele (artikli 11 lõige 4) ja et neid võib ühenduse siseselt võõrandada (artikli 12 lõige 1). Komisjon täpsustab, et alates selle eraldamisotsuse

vastuvõtmisest omandab täieliku väärtuse direktiivi 2003/87 üldine eesmärk anda käitajatele eelnevalt kindlaksmääratud saastekvootide kaudu majanduslik stiimul oma heitkoguste vähendamiseks.

68 Hageja väidetud vajaduse kohta vältida kuritarvitusi ja vigaseid prognoose märgib komisjon esiteks, et väärinformatsiooni on alati võimalik parandada enne direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 1 alusel eraldamisotsuse vastuvõtmist. Seejärel märgib ta, et hageja valitud süsteemile on omased teatud ohud ja teatud veavõimalus – näiteks uute sisenejate esitatavate prognooside puhul –, mis ei või õigustada direktiivi 2003/87 sätete järgimata jätmist. Lisaks arvasid või arvavad peale hageja vaid üksikud liikmesriigid, et nad ei saa loobuda tagantjärele korrigeerimisest. Komisjon lisab, et igal juhul on liikmesriikides olemas üldisi sätteid, mis võimaldavad võidelda tahtlike kuritarvitustega.

69 Mis puudutab hageja argumenti, et saastekvootide tagantjärele vähendamine võimaldab kasvuhoonegaaside heitkoguseid piirata rangelt vajalikuga, mistõttu see aitab kaasa kliimamuutuste ärahoidmisele, siis komisjon vaidleb sellele vastu, väites, et niisuguse tulemuse saab saavutada vaid siis, kui taotluste puudumisel reservi ei ammendata ja saastekvoodid tühistatakse. Sellisel juhul on aga tegemist vaid teisese ettenägematu mõjuga, mis on seletatav asjaoluga, et uusi sisenejaid on oodatust vähem. Kui hageja oleks soovinud saavutada seda keskkonnaeesmärki, siis oleks ta „üleeraldamise" vältimiseks pidanud kohe alguses ette nägema väiksema saastekvootide üldkoguse või vähemalt tagantjärele tagasi nõutud saastekvootide viivitamatu tühistamise. Komisjon järeldab sellest, et keskkonna kaitsmise seisukohast on tagantjärele korrigeerimine neutraalne, kuna saastekvootide üldkogus jääb samaks. Tema arvates võib tagantjärele korrigeerimine isegi kaotada käitajate huvi heitkoguste vähendamise vastu, kuivõrd need kaotavad võimaluse võõrandada turul saastekvoote, mis nad on saanud tänu oma majanduslikele otsustele, nagu näiteks otsusele vähendada tootmist.

70 Komisjon leiab, et tema seisukoht ei ole vastuolus määruse nr 2216/2004 artikli 38 lõikega 2, kuna see säte lubab parandusi teha vaid jaotuskavas ette nähtud meetodi kohaselt, mis peab samuti olema kooskõlas direktiivi 2003/87 III lisas sätestatud kriteeriumidega. Lisaks kinnitab selles sättes tehtud viide direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikele 3, et jaotuskava vastavuse hindamisel on määrava tähtsusega III lisa kriteeriumid, aga ka selle direktiivi ülejäänud sätted.

71 Komisjon lisab, et saastekvootide tagasinõudmine käitise sulgemise korral ei kujuta vastupidi hageja väidetele endast tagantjärele korrigeerimise juhtumit, kuna saastekvoodid on seotud käitistega. Komisjoni arvates ei ole käitisel, mis lakkab olemast, enam saastekvoote tarvis. Järelikult, eesmärk mõjutada seda käitist oma heitkoguseid vähendama kaotab tema sulgemisest oma tähtsuse ja liikmesriigil on seega vabadus nõuda need saastekvoodid tagasi, mida suletud käitisel enam vaja ei ole. Sellisel juhul ei kujuta saastekvootide tagasivõtmine endast Saksamaa jaotuskavas ettenähtutega võrreldavat tagantjärele korrigeerimist.

c) Saksamaa jaotuskava kooskõla direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumiga

72 Komisjoni hinnangul ei ole vaidlustatud otsus vaidlustatav ka 5. kriteeriumi alusel. Tema arvates võib võimalus saastekvoote tagantjärele vähendada tingida uute sisenejate õigustamatu sooduskohtlemise selles mõttes, et neil on juba alguses võimalik omandada suurem kogus saastekvoote võrreldes sellega, mida nad oleksid võinud loota niisuguse võimaluse puudumisel, mis seab ebasoodsamasse olukorda teised käitajad, kellel ei ole niisugust algsele eraldamisele omast parandamise võimalust. Arvestades asjaolu, et uued sisenejad peavad ise hindama oma eeldatava tootmisvõimuse ja -mahu kasutamise taset, siis sel juhul, kui neile tehtud eraldised ei ole

lõplikult kindlaks määratud, on neil nõrgem huvi esitada täpseid prognoose ja teostada kontrolli. Liiga suur esmane eraldis võib seega anda uuele sisenejale õigustamatu soodustuse, kui selgub, et tal on nõudluse suurenemise tõttu võimalik müüa rohkem toodangut, kandmata sealjuures saastekvootide hankimisega seotud täiendavaid kulusid. Olemasoleva käitise käitaja peab aga vastupidi iga ettenägematu toodanguühiku jaoks ostma turult täiendavaid saastekvoote.

73 Komisjon lisab, et mitme aasta peale hajutatud saastekvootidega kauplemise süsteem saab tõhusalt töötada üksnes *ex ante* hindamise põhjal, mis tugineb peamiselt prognoosidel. Kui jätta kõrvale asjaolu, et tagantjärele korrigeerimise võimaluse korral kipuvad asjaomased isikud olema jaotuskava koostamisel hooletumad, mis aga mõjutab eraldamisotsuse täpsuse astet, siis saab hageja loogika kohaselt saastekvoote lõplikult eraldada alles kauplemisperioodi lõpus, kui on olemas kogu teave tegelike heitkoguste kohta. Tagantjärele korrigeerimise tulemusena tagatakse 5. kriteeriumi järgimine seega alles *a posteriori*. Komisjon on siiski arvamusel, et teatud käitiste võimalik diskrimineerimine tuleb sellest kriteeriumist lähtuvalt tuvastada kohe alguses, ehk siis, kui jaotuskava kinnitatakse ja komisjon teeb oma otsuse. Sellest johtub, et tagantjärele korrigeerimine on vastuolus saastekvootide eraldamise ja nendega kauplemise süsteemi mõtte ja toimimisega. Komisjon täpsustab lisaks, et prognoosidel tuginevale süsteemile on olemuslikult omane, et hiljem materialiseeruv tegelikkus erineb ennustustest. Hilisemad arengud ei tohi kõigutada eraldamisotsust, mis on koostatud *ex ante* hinnangu põhjal, mille eesmärk on luua heitkoguste vähendamisele ergutavaid majanduslikke stiimuleid. Näha ette, et heitkoguste vähendamise tõttu kasutuks muutunud saastekvoodid nõutakse tagasi, nõustudes samas, et neid võib müüa, tähendaks niisugusele vähendamisele osalist ergutava stiimuli kaotamist. See aga mõjutaks olulisel määral saastekvootidega kauplemise süsteemi tõhusust.

74 Komisjoni arvates ei ole siinkohal vahet, kas tagantjärele korrigeerimine on seotud heitkoguste määraga või tootmismahuga, kuna nende kahe parameetri vahel on positiivne korrelatsioon ja mõlemad mõjutavad käitise toodangust tuleneva tulu

optimeerimise otsust. Komisjoni arvates tekitab tagantjärele korrigeerimise seostamine tootmismahuga teatud ebakindluse selle majandusliku arvutuse tegemisel, millega tehakse kindlaks, kas heitkoguseid tasub vähendada efektiivsuse tõstmise teel või tootmismahu vähendamise teel, et saaks üleliigseid saastekvoote müüa. Tagantjärele korrigeerimisega loodud ebakindlus mõjutaks käitajaid vähendama oma investeeringuid puhastesse tootmistehnoloogiatesse ja loobuma olulisest toodangu alandamisest. Just seda soovib komisjon aga vältida. Komisjon lisab, et see mõju käitajate stiimulitele võib omada negatiivset mõju ka keskkonnale, kuna hageja väidetud võimalikud positiivsed tulemused saabuvad vaid konkreetsete oletuslike asjaolude esinemisel, ehk siis, kui ei ole piisavalt uusi sisenejaid.

75 Hageja argumendi kohta, mille kohaselt tagasi võetud saastekvoodid suunatakse uute sisenejate jaoks reservi, leiab komisjon, et kui hageja leiab, et reservi suurendamine on vajalik, siis peab ta kohe alguses nägema oma jaotuskavas ette suurema reservi. Komisjon märgib lisaks, et tagantjärele korrigeerimise tulemusena omandatud saastekvootide kogus ei ole kindel ega taga seega uutele sisenejatele nende investeerimisotsuste tõttu suuremat õiguskindlust. Lisaks kinnitab asjaolu, et jaotuskava ja saastekvootide eraldamise seaduse artikli 6 lõige 3 näevad ette võimaluse suurendada reservi sel teel, et eraõiguslik isik ostab saastekvoote ja annab need tasuta oma haldamisega tegeleva ametiasutuse käsutusse, et selle reservi täitmine tagantjärele korrigeerimise kaudu ei ole vajalik. Viimasena tuletab komisjon meelde, et uute sisenejate jaoks ei ole vältimatult vajalik näha ette reservi, kuna nad võivad vajalikud saastekvoodid hankida otse turult (vt ka komisjoni juhised, punkt 56).

76 Komisjon leiab kõigile neile põhjendustele tuginedes, et vaidlustatud otsus on direktiivi 2003/87 III lisa kriteeriumidega kooskõlas ja et väide, mis põhineb selle artikli 9 lõike 3 rikkumisel koosmõjus III lisaga, tuleb tagasi lükata.

B – *Esimese Astme Kohtu hinnang*

1. Pädevuse jaotus komisjoni ja liikmesriikide vahel ja kohtuliku kontrolli ulatus

77 Kõigepealt tuletab Esimese Astme Kohus meelde, et hageja väidab esimese võimalusena, et vastupidi komisjoni väidetele vaidlustatud otsuses ei riku Saksamaa jaotuskavas ette nähtud tagantjärele korrigeerimine ei direktiivi 2003/87 III lisas sätestatud 5. ega ka 10. kriteeriumi. Poolte vahel on siinkohal vaidlus selle üle, kas need tagantjärele korrigeerimised takistavad saastekvootidega kauplemise süsteemi nõuetekohast toimimist või mitte ja järelikult selle üle, kas need korrigeerimised on kooskõlas direktiivi 2003/87 eesmärkide ja üldise ülesehitusega, mida arvestades tuleb neid kriteeriume tõlgendada. Esimese Astme Kohus peab seetõttu arvestama ühelt poolt komisjoni direktiivist 2003/87 tuleneva kontrollipädevuse ja otsustuspädevuse ulatust määratlevate piiridega, ja teiselt poolt liikmesriigi tegutsemisruumiga selle direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmisel kooskõlas ühenduse õiguse nõuetega.

78 Komisjoni ja liikmesriikide vahelise ülesannete ja pädevuse jaotumise kohta keskkonnadirektiivi ülevõtmisel tuleb meelde tuletada EÜ artikli 249 kolmanda lõigu sõnastust, mille kohaselt on „direktiiv […] saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele.” Sellest järeldub, et kui asjaomane direktiiv ei näe ette konkreetse tulemuse saavutamiseks vormi ja meetodeid, siis on liikmesriigil nende vormide ja meetodite valikul põhimõteliselt täielik tegutsemisvabadus. Siiski on liikmesriikidel neile EÜ artikli 249 kolmanda lõiguga antud vabaduse raames kohustus valida kõige sobivamad vormid ja meetodid, et tagada direktiivide kasulik mõju (vt 8. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-40/04: Yonemoto, EKL 2005, lk I-7755,

punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika). Lisaks järeldub sellest, et kui ei ole ühenduse normi, mis sätestaks selgelt ja täpselt vormi ja meetodid, mida liikmesriik peab kasutama, siis peab komisjon oma EÜ artikleist 211 ja 226 tuleneva kontrollipädevuse teostamisel õiguslikult piisavalt tõendama, et liikmesriigis selleks kasutatud meetmed on ühenduse õigusega vastuolus.

79 Tuleb lisada, et üksnes nende põhimõtete kohaldamise kaudu on võimalik tagada, et oleks järgitud EÜ artikli 5 teises lõigus sätestatud subsidiaarsuspõhimõtet, millega ühenduse institutsioonid peavad oma täitevvõimu teostamisel arvestama ning mida direktiivi 2003/87 vastuvõtmisel on ilmselt järgitud (direktiivi kolmekümnes põhjendus). Selle põhimõtte kohaselt võtab ühendus valdkondades, mis ei kuulu tema ainupädevusse, meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda täielikult saavutada kavandatava meetme eesmärke ning seetõttu võib neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada ühenduse tasandil. Sellest tulenevalt on niisuguses valdkonnas nagu keskkond, mida reguleerivad EÜ artiklid 174–176 ning milles ühendusel ja liikmesriikidel on jagatud pädevus, ühenduse, ehk käesolevas asjas komisjoni kohustus tõendada, millisel määral on liikmesriigi pädevus ja järelikult tema tegutsemisruum eespool punktis 78 nimetatud tingimusi arvestades piiratud.

80 Komisjonile direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikega 3 antud kontrollipädevuse kohta tuleb täpsustada, et kuigi liikmesriigil on selle direktiivi ülevõtmisel teatud tegutsemisruum, on komisjonil siiski esiteks volitus kontrollida liikmesriigi meetmete vastavust III lisa kriteeriumidele ja artikli 10 sätetele, ning teiseks on ka temal endal selle kontrolli teostamisel hindamisruum, kuivõrd niisugune kontroll eeldab keerulisi majanduslikke ja keskkonnaalaseid hinnanguid, mille andmisel tuleb lähtuda üldisest eesmärgist vähendada saastekvootidega kauplemise süsteemi abil tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid (direktiivi 2003/87 artikkel 1 ja viies põhjendus).

81 Sellest järeldub, et niisuguse õiguspärasuse kontrolli puhul teostab ühenduse kohus täielikku kontrolli selle üle, kas komisjon on õigesti kohaldanud asjaomaseid õigusnorme, mille kohaldamisala tuleb kindlaks teha kohtupraktikas tunnustatud tõlgendusmeetoditega. Esimese Astme Kohus ei tohi aga ennast seada komisjoni asemele olukorras, kus viimane peab neil asjaoludel läbi viima keerulisi majanduslikke ja keskkonnaalaseid hindamisi. Esimese Astme Kohus peab piirduma selle kontrollimisega, et asjaomase meetme puhul ei esineks mõnd ilmselget viga või võimu kuritarvitamist, et kõnealune ametiasutus ei oleks ilmselgelt ületanud oma kaalutlusõiguse piire ja et oleks täiel määral arvestatud menetluslike tagatistega, mis neil asjaoludel omavad veelgi põhimõttelisemat tähtsust (vt selle kohta Esimese Astme Kohtu 11. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas T-13/99: Pfizer Animal Health *vs.* nõukogu, EKL 2002, lk II-3305, punktid 166 ja 171; 11. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas T-70/99: Alpharma *vs.* nõukogu, EKL 2002, lk II-3495, punktid 177 ja 182, ning 21. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas T-392/02: Solvay Pharmaceuticals *vs.* nõukogu, EKL 2003, lk II-4555, punkt 126).

82 Mis puudutab kontrolli, mida komisjon teostas direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 3 alusel vaidlusaluste tagantjärele korrigeerimiste vastavuse üle selle direktiivi III lisa 5. ja 10. kriteeriumile, siis tuleb rõhutada, et selle kontrolli teostamine sõltub kõigepealt asjaomaste õigusnormide kohaldamisala kindlaksmääramisest ja alles seejärel keerulistest majanduslikest ja keskkonnaalastest hinnangutest, mis puudutavad eelkõige olukordi, kus tuleb hinnata nende korrektsioonide tegelikku mõju saastekvootidega kauplemise süsteemi toimimisele. Järelikult tuleb selleks, et tuvastada, kas vaidlustatud otsusega on rikutud õigusnormi, kõigepealt uurida, kas komisjon on seda kontrolli teostades arvestanud asjakohaste õigusnormide piiridega nii nagu Esimese Astme Kohus on neid tõlgendanud. Alles seejärel kui on selgunud, et komisjon on õigesti kohaldanud asjakohaseid õigusnorme või esitanud tõendid, mis ta pidi esitama vastavalt eespool punktides 78 ja 79 täpsustatud tõendamiskoormist puudutavatele reeglitele, tõusetub küsimus, kas tema hinnang faktilistes ja majanduslikes küsimustes on usutav või on selles tehtud ilmne viga.

83 Tuleb täpsustada, et poolte vahel ei ole vaidlust selle üle, et direktiiv 2003/87 tagantjärele korrigeerimise teemat sõnaselgelt ei puuduta. Neil asjaoludel tuleb eeldada,

et niisugune korrigeerimine on hõlmatud liikmesriigi vabadusega valida vorm ja meetodid selle direktiivi ülevõtmiseks ning järelikult on komisjoni kohustus tõendada, et korrigeerimine võib kahjustada selle sätete kasulikku mõju.

84 Esimese Astme Kohus peab vajalikuks analüüsida esmalt vaidlustatud otsuse õiguspärasust seoses teatud tagantjärele korrigeerimiste lubatavusega direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi alusel, kuna selle kriteeriumi ulatus, nagu komisjon seda tõlgendab, on lahutamatult seotud küsimusega, kas need korrigeerimised on kooskõlas direktiiviga loodud saastekvootidega kauplemise süsteemi eesmärkide ja üldise ülesehitusega.

2. Vaidlustatud otsuse õiguspärasus lähtuvalt direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumist

a) Vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised

85 Kõigepealt tuleb meenutada, millised on need tagantjärele korrigeerimised, mis on komisjoni arvates vastuolus direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumiga.

86 Esiteks tuleb esile tuua, et näib nagu komisjon tõdeks vaidlustatud otsuse punktis 1, et kõik selles punktis loetletud tagantjärele korrigeerimised on vastuolus direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumiga. Vaidlustatud otsuse neljandast kuni kuuendast põhjendusest, millest tuleb resolutiivosa tõlgendamisel lähtuda (vt selle kohta

Euroopa Kohtu 12. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-415/03: komisjon *vs.* Kreeka, EKL 2005, lk I-3875, punkt 41, ja Esimese Astme Kohtu 18. jaanuari 2005. aasta otsus kohtuasjas T-93/02: Confédération nationale du Crédit mutuel *vs.* komisjon, EKL 2005, lk I-143, punkt 74), nähtub siiski, et see seisukoht ei käi tagantjärele korrigeerimiste kohta, mis puudutavad vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunktis a nimetatud uusi sisenejaid, kuna komisjon leiab, et need on vastuolus üksnes 5. kriteeriumiga. Seega tuleb vaidlustatud otsuse punkti 1 algust, nagu komisjon ka ise kohtuistungil kinnitas (kohtuistungi protokoll, punkt 2), lugeda järgmiselt:

„Saksamaa [jaotuskava] järgmised osad on vastuolus direktiivi 2003/87 III lisa 5. ja[/või] 10. kriteeriumiga […]".

87 Vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunktis b ja viiendas põhjenduses sedastab komisjon üleandmisreegliga seotud tagantjärele korrigeerimise õigusvastasuse. Kuigi komisjon ei sea kahtluse alla üleandmisreeglit kui sellist osas, milles see võimaldab uuel käitajal võtta üle niisuguse käitise saastekvoodid, mida ta alguses käitas ning seejärel sulges (vt eelkõige komisjoni 7. juuli 2004. aasta teatis, punkt 3.3), keeldub ta siiski aktsepteerimast õiguspärasena korrigeerimist, kui uue käitise tootmisvõimsus on väiksem kui suletud käitise oma.

88 Vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkti c esimeses variandis ja kuuendas põhjenduses sedastab komisjon, et õigusvastane on tagantjärele korrigeerimine, mis on seotud käitise tootmisvõimsuse vähendamisega vastupidi käitaja esitatud prognoosidele. Komisjoni 7. juuli 2004. aasta teatises esitatud täiendavate selgituste kohaselt (punkt 8, eelviimane lõik) puudutab see õigusvastasus üksnes tagantjärele korrigeerimist, mida kohaldatakse pärast 1. jaanuari 2003 tööd alustanud käitistele ja mitte seda, mis on kohaldatav uutele sisenejatele. Vastusena Esimese Astme Kohtu

kirjalikule küsimusele kinnitas komisjon seda tõlgendust, täpsustades siiski, et see oli viga, et komisjoni 7. juuli 2004. aasta teatises peeti õigusvastaseks üksnes pärast 1. jaanuari 2003 tööd alustanud käitistele kohaldatavat tagantjärele korrigeerimist ning et vaidlustatud otsuses on seega silmas peetud ka seda, mida kohaldatakse enne seda kuupäeva tööd alustanud käitistele.

89 Vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkti c teises variandis ja kuuendas põhjenduses nende kohtuistungil parandatud kujul (vt eespool punkt 40) märgib komisjon lisaks, et õigusvastane on tagantjärele vähendamine, mis on ette nähtud juhuks, kui käitise heitkogused on 60% väiksemad võrreldes viiteperioodiga („*de facto* sulgemine").

90 Vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkti c viimases variandis ja kuuendas põhjenduses sedastab komisjon, et õigusvastane on ka koostootmisjaamadele erikorras eraldatud saastekvootide tagantjärele korrigeerimine, kui nende toodetud elektrikogus on väiksem viiteperioodi omast.

91 Üldisemalt nähtub vaidlustatud otsuse neljandast ja viiendast põhjendusest ja komisjoni 7. juuli 2004. aasta teatise punktist 3.2 (vt eespool punkt 41), et komisjoni arvates tuleb igale käitisele eraldatavate saastekvootide kogus jaotuskavas esimese kauplemisperioodi kohta eelnevalt kindlaks määrata ning seda ei tohi mingil juhul muuta pärast seda, kui liikmesriik on vastu võtnud direktiivi 2003/87 artikli 11 lõikes 1 nimetatud otsuse. Hageja väidab aga sisuliselt seda, et selle direktiivi III lisa 10. kriteerium sisaldab üksnes vormilist nõuet lisada jaotuskavale käitiste nimekiri koos saastekvootide esialgsete kogustega, mida liikmesriik kavatseb neile eraldada, ja et nõnda omistatud saastekvootide kogus võib direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 1 alusel tehtud eraldamisotsuse hilisema rakendamise käigus muutuda.

92 Poolte esitatud argumentide hindamiseks peab Esimese Astme Kohus vajalikuks direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi ulatuse keelelist, ajaloolist, süstemaatilist ja teleoloogilist tõlgendamist (vt metodoloogia kohta Esimese Astme Kohtu 20. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas T-251/00: Lagardère ja Canal+ *vs.* komisjon, EKL 2002, lk II-4825, punkt 72 ja järgmised, ning 6. oktoobri 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-22/02 ja T-23/02: Sumitomo Chemical ja Sumika Fine Chemicals *vs.* komisjon, EKL 2005, lk II-4065, punkt 41 ja järgmised).

b) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi keeleline tõlgendamine

93 Kõigepealt tuleb keelelise tõlgendamise teel kindlaks teha, kas Saksamaa jaotuskavas ette nähtud tagantjärele korrigeerimised on vastuolus direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi sõnastusega.

94 Esimese Astme Kohus toob esile, et direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteerium sätestab, et „[jaotuskava] sisaldab loetelu käesolevas direktiivis käsitletud käitistest ja saastekvootide kogustest, mida igale käitisele eraldada [soovitakse]" [täpsustatud tõlge]. Selle kriteeriumi sõnastusest järeldub seega esiteks, et jaotuskava peab sisaldama direktiivi 2003/87 kohaldamisalasse kuuluvate käitiste loetelu ja teiseks, et selles loetelus tuleb ära näidata saastekvootide kogus, „mida [soovitakse eraldada]" igale käitisele. Järelikult tuleb konkreetsemalt tegeleda väljendi „mida [soovitakse eraldada]" tähendusega.

95 Keelelise tõlgendamise puhul tuleb arvesse võtta, et ühenduse õigusaktid on välja töötatud mitmes keeles ja erinevad keeleversioonid on võrdselt autentsed; ühenduse õigusnormi tõlgendamine eeldab seega keeleversioonide võrdlemist (Euroopa Kohtu

6. oktoobri 1982. aasta otsus kohtuasjas 283/81: Cilfit, EKL 1982, lk 3415, punkt 18). Prantsuskeelne väljend „que l'on souhaite […] allouer" esineb ka hispaania- ja portugalikeelses versioonis – vastavalt „que se prevé asignar" ja „que se pretende de atribuir" – ja väljendab nii ühe kui teise puhul erinevatele käitistele saastekvootide eraldamisel ühesugust subjektiivset olemust, mis eeldab teatud määral iseseisvat tahet. See olemus esineb aga pehmendatud kujul ja on muutunud tavaliseks kavatsuseks inglis- (*intended to be allocated*), taani- (*hensigten*), soome- (*aiotaan myöntää*) ja rootsikeelses (*som avses*) versioonis, milles see väljend on toodud natuke teistsuguses tähenduses ehk sellisena, mis tähendab „mida liikmesriik kavatseb eraldada". Lisaks tähendab saksakeelne versioon (*zugeteilt werden sollen*) ja hollandikeelne versioon (*bestemd om te worden toegewezen*) „eraldamiseks mõeldud", mille puhul on erinevatele käitistele saastekvootide eraldamine oma olemuselt veelgi neutraalsem ja objektiivsem. See neutraalne ja objektiivne olemus esineb natuke tugevamal kujul kreekakeelses versioonis (*pou prokeitai na diatethoun*) ja itaaliakeelses versioonis (*saranno assegnate*), mis käsitlevad saastekvootide individuaalset eraldamist kui lihtsat tulevikus esinevat asjaolu („eraldatakse").

96 Eelnevat arvestades esineb direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi erinevate autentsete keeleversioonide vahel olulisi erinevusi, mis annavad alust arvata, et saastekvootide individuaalne eraldamine on vastavalt kasutatud sõnastusele oma olemuselt kas subjektiivne ja kavatsuslik või siis vastupidi, enam-vähem objektiivne ja neutraalne tegevus. Järelikult ei jää nende keeleversioonide kui terviku toel domineerima ei komisjoni lähenemine, mille kohaselt peavad jaotuskava ja eraldamisotsus sisaldama lõplikku saastekvootide kogust, mis igale nimetatud käitisele eraldatakse, ega ka hageja seisukoht, et sisuliselt on liikmesriigil selle tõttu lai hindamisruum. Siiski ei välista eespool toodud sõnastused tõsiasja, et ühenduse seadusandjal võis olla soov võimaldada liikmesriigile teatud paindlikkust või hindamisruumi, jättes talle võimaluse muuta jaotuskavale lisatud käitiste nimekirjas ette nähtud saastekvootide koguseid direktiivi 2003/87 hilisema rakendamise käigus.

97 Sellest tulenevalt peab direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi keelelisele tõlgendamisele erinevate keeleversioonide võrdlemisele lisaks kasutama ka ajaloolist tõlgendamist.

c) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi ajalooline tõlgendamine

98 Olles tutvunud direktiivi 2003/87 vastuvõtmiseni viinud õigusloomemenetlusega, märgib Esimese Astme Kohus, et direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteerium ilmus selle direktiivi eelnõusse alles suhteliselt hilises staadiumis ehk nõukogus 18. märtsil 2003 vastu võetud ühises seisukohas (EÜ) nr 28/2003, mille eesmärk oli selle direktiivi vastuvõtmine (ELT C 125 E, lk 72). Nagu hageja märgib, lisati see kriteerium direktiivi eelnõusse Euroopa Parlamendi keskkonna-, rahvatervise- ja tarbijakaitse komisjoni 13. septembri 2002. aasta ettepaneku alusel, mida põhjendati asjaoluga, et „on oluline, et oleks olemas andmed, mis kajastaksid ja mõõdaksid kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise olukorda” (istungi dokument A5-0303/2002, I, lk 48, muudatusettepanek nr 73).

99 Järelikult ei anna ka ajalooline tõlgendamine tulemusi, mis võiksid muuta eespool punktis 96 toodud järeldust.

100 Niisiis tuleb asuda direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi süstemaatilise tõlgendamise juurde.

d) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi süstemaatiline tõlgendamine.

Direktiivi 2003/87 ja määruse nr 2216/2004 asjakohased sätted.

– i) Direktiivi 2003/87 artiklid 9 ja 11.

101 Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi süstemaatilise tõlgendamise puhul tuleb kõigepealt viidata direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikele 1, mis on liikmesriikides jaotuskavade koostamise õiguslik alus. Selles sättes seisab, et „iga liikmesriik [töötab] välja [jaotuskava], milles esitatakse nende kvootide üldkogus, mida kavatsetakse kõnealuseks ajavahemikuks eraldada" ja et „[jaotuskava] peab põhinema objektiivsetel ja läbipaistvatel kriteeriumidel, sealhulgas III lisas loetletud kriteeriumidel, võttes nõuetekohaselt arvesse üldsuse märkusi".

102 Esimese Astme Kohus märgib, et mis puudutab liikmesriigi jaotuskavas ette nähtud saastekvootide eraldamise lõplikkust või esialgsust, siis direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikes 1 kasutatud väljend („kavatsetakse eraldada") vastab kõigis eespool punktis 95 käsitletud keeleversioonides põhiosas direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumis kasutatule („soovitakse eraldada"). Need sõnastused ei eelda siiski, et liikmesriigil oleks ülevõtmisel lai tegutsemisruum. Neid võib mõista kui tingituna asjaolust, et komisjon teostab jaotuskava üle direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 3 alusel kontrolli ja et seetõttu on nimetatud jaotuskavale lisatud käitiste nimekirjas eraldatud saastekvoodid – mida liikmesriik „soovib" eraldada – esialgse iseloomuga, kuni komisjon on jaotuskava kas heaks kiitnud või selle muutmist nõudes tagasi lükanud.

103 Seejärel tuleb viidata direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikele 3, mille kohaselt „Komisjon võib […] [jaotuskava] või selle mõne aspekti tagasi lükata põhjusel, et see ei vasta III lisas loetletud kriteeriumidele või artiklile 10" ja et „[l]iikmesriik teeb artikli 11 lõikele [1] vastava otsuse üksnes juhul, kui komisjon kavandatavad muudatused heaks kiidab". Lisaks tuleb meelde tuletada ka direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 1 sõnastust, mille kohaselt „iga liikmesriik [otsustab] […] eraldatavate saastekvootide üldkoguse ja nende kvootide eraldamise iga käitise käitajale". Pealegi täpsustab see säte, et see liikmesriigi otsus põhineb […] [jaotuskaval] […], võttes nõuetekohaselt arvesse üldsuse märkusi.

104 Esimese Astme Kohus peab siinkohal vajalikuks meelde tuletada direktiivi 2003/87 artikli 9 lõigetes 1 ja 3 koosmõjus artikli 11 lõikega 1 kirjeldatud menetluse erinevaid staadiume. Artikli 9 lõige 3 näeb ette teavitamise staadiumi, jaotuskava lõpliku koostamise staadiumi ja eraldamisotsuse vastuvõtmise liikmesriigi poolt. Lisaks näeb see ette vähemalt kahel korral komisjoni kontrolli ja jaotuskava tagasilükkamise komisjoni poolt. Esimene vältimatult vajalik staadium hõlmab jaotuskavast esimest teavitamist vastavalt selle sätte lõikele 1 ja selle jaotuskava kontrollimist komisjonis. Sellele esimesele staadiumile lisandub vajaduse korral teine staadium. Selle käigus tehakse jaotuskavasse võimalikud muudatused, mida on taotlenud komisjon või mille jaoks on ettepaneku teinud liikmesriik, ja kiidetakse need muudatused komisjonis heaks või lükatakse need tagasi. Alles pärast esimese, ja võimalik et ka teise staadiumi lõppemist on liikmesriigil õigus kolmanda staadiumi käigus ja oma jaotuskava põhjal teha direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 1 alusel saastekvootide eraldamise otsus (Esimese Astme Kohtu 23. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas T-178/05: Ühendkuningriik *vs.* komisjon, EKL 2005, lk II-4807, punkt 56). Lisaks tuleneb selle direktiivi artikli 9 lõikest 1 ja artikli 11 lõikest 1 liikmesriigi kohustus „võtt[a] nõuetekohaselt arvesse üldsuse märkusi" nii jaotuskavas, ehk pärast esimest avalikku arutelu, kui ka eraldamisotsuses, mis langetatakse pärast teist avalikku arutelu. Direktiivi 2003/87 III lisa

9. kriteerium täpsustab selle kohta, et „[jaotuskavas] nähakse ette, kuidas üldsus võib märkusi esitada, ja see sisaldab teavet korra kohta, mille alusel neid märkusi enne saastekvootide eraldamist käsitleva otsuse tegemist nõuetekohaselt arvesse võetakse".

105 Esimese Astme Kohus märgib esiteks, et direktiivi 2003/87 artikli 11 lõikes 1 ette nähtud liikmesriigi eraldamisotsuse puhul ei ole mingi artiklis 9 sätestatuga võrreldav jaotuskava eriline kontrollimine komisjoni poolt sellest direktiivist lähtuvalt enam kohustuslik. Ometi ei tähenda tõsiasi, et direktiivi 2003/87 artikli 11 lõige 1 kohustab liikmesriiki tuginema oma eraldamisotsuses enda jaotuskavale sellisel kujul, nagu komisjon seda artikli 9 alusel kontrollis ja nagu seda tema võimalike taotluste alusel muudeti, et saastekvootide individuaalse eraldamise hilisem muutmine ei ole kindlasti võimalik. Direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 1 teise lause lõpu kohaselt koosmõjus III lisa 9. kriteeriumiga, sõltub eraldamisotsuse sisu ka teisest avalikust arutelust. See teine avalik arutelu toimub aga alles pärast seda, kui komisjon on talle edastatud jaotuskava hinnanud, ning selle tulemusena peab olema võimalik teha muudatusi nendesse eraldistesse, mida liikmesriik soovib eraldamisotsusega kinnitada, sest vastasel juhul puuduks sellel arutelul mõte ning avalikkuse seisukohad jääksid puhtalt teoreetiliseks (eespool punktis 104 viidatud kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* komisjon, punkt 57). Sellest järeldub, et kui jaotuskava põhijoonte muutmine pärast direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikes 3 sätestatud kontrolli lõpetamist võib muuta sellega loodud ennetava kontrolli süsteemi mõttetuks, siis absoluutne keeld mitte muuta jaotuskavas tehtud individuaalseid eraldisi kahjustaks direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 1 teise lause lõpus koosmõjus III lisa 9. kriteeriumiga ette nähtud teise avaliku arutelu kasulikku mõju (vt selle kohta eespool punktis 104 viidatud kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* komisjon, punkt 58). Tuleb lisada, et nagu nähtub komisjoni juhiste punktidest 93, 95 ja 96, lähtub ka komisjon ise põhimõttest, mille kohaselt avaliku arutelu kohustuslikku iseloomu arvestades võib teise avaliku arutelu käigus välja tulnud vajalikud muudatused viia eraldamisotsusesse tingimusel, et liikmesriik teavitab komisjoni neist enne selle otsuse vastuvõtmist.

106 Teiseks tuleb esile tuua, et direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 1 asjaomane osa („otsustab iga liikmesriik […] eraldatavate saastekvootide üldkoguse ja nende kvootide eraldamise iga käitise käitajale") on sõnastatud pigem avatuna ja tulevikku suunatuna ning et see säte ei keela sõnaselgelt jaotuskavale lisatud nimekirja ja eraldamisotsuse kohaselt individuaalselt eraldatud saastekvootide koguse hilisemat muutmist. Ka selle direktiivi artikli 9 lõige 1, mis sätestab jaotuskava õiguspärasuse tingimused, ei viita üksnes direktiivi 2003/87 III lisas loetletud kriteeriumidele, vaid lubab jaotuskavas tugineda ka muudele eraldamiskriteeriumidele, mis peavad olema aga „objektiivsed ja läbipaistvad". Sellest tuleneb esiteks, et kuna artikli 11 lõikes 1 ei ole sõnaselgelt sätestatud, et saastekvootide individuaalse eraldamise hilisem muutmine on keelatud, siis võivad jaotuskava ja eraldamisotsus sellise muutmise võimaluse otseselt ette näha tingimusel, et selle rakendamiseks kehtestatud tingimused on objektiivsed ja läbipaistvad. Teiseks tuleneb sellest, et kuivõrd nende täiendavate kriteeriumide puhul ei ole tegemist direktiivi 2003/87 III lisas sätestatud kriteeriumidega, siis on komisjonile selle direktiivi artikli 9 lõikes 3 antud kontrollipädevus vältimatult kitsam ja piiratud küsimusega, kas need täiendavad kriteeriumid – mille liikmesriik on kehtestanud talle direktiivi ülevõtmiseks antud tegutsemisruumi piirides – vastavad objektiivsuse ja läbipaistvuse tingimustele. Tuleb lisada, et saastekvootide individuaalse eraldamise hilisem muutmine, mis leiab aset pärast eraldamisotsuse vastuvõtmist direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 1 tähenduses, ei too kaasa seda, et komisjon kaotab igasuguse kontrollivõimaluse, kuna määruses nr 2216/2004 ette nähtud haldamis- ja kontrollivahenditest tulenevalt teostab ta pidevat järelevalvet ning tulenevalt EÜ artikleist 211 ja 226 on komisjonil ka üldine järelevalvepädevus, mis lubab tal ühenduse õiguse rikkumise korral igal hetkel tegutseda.

– ii) Direktiivi 2003/87 artikkel 29

107 Direktiivi 2003/87 artikkel 29 lubab erandkorras ja saastekvootide ettenähtud üldkogusest kõrvale kaldudes individuaalselt eraldatud saastekvootide koguse hilisemat

suurendamist. See kinnitab seisukohta, et liikmesriik ei või üldjuhul täiendavaid saastekvoote välja anda. Samas ei ole selles direktiivis ühtegi otsest sätet, mis piiraks liikmesriikide tegutsemisruumi saastekvootide individuaalse eraldamise haldamisel, kui selle näol ei ole tegemist niisuguse suurendamisega, vaid üksnes hilisema vähendamisele suunatud korrigeerimisega. Viimasel juhul ei esine ohtu, et ületatakse jaotuskavas ette nähtud saastekvootide üldkogust, mis on vastuolus liikmesriigi kohustusega heitkoguseid vähendada. Esile tuleb tuua ka seda, et haldusmenetluse käigus märkis hageja vastusena komisjoni küsimustikule, et vastupidi algselt esitatud jaotuskavale sisaldas direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 1 alusel vastu võetud eraldamisotsus ainult tagantjärele vähendamisi ning selles ei olnud ette nähtud individuaalsete eraldiste suurendamise meetmeid (vt eespool punkt 34).

– iii) Määruse nr 2216/2004 artikli 38 lõige 2

108 Komisjon väidab, et määruse nr 2216/2004 artikli 38 lõige 2 on üksnes tehniline menetlusnorm, mille eesmärk on hallata Euroopa tasandil vigadeta registrite standarditud ja turvatud süsteemi, mis sisaldab muu hulgas jaotuskavade tabeleid, milles on ära toodud erinevate liikmesriikide esitatud jaotuskavade andmed. See norm kehtestab tingimused, mille kohaselt võib parandustest teatada ja need jaotuskava tabelisse kanda; nende paranduste puhul tuleb siiski järgida direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikest 3 tulenevat teavitamismenetlust ja komisjonipoolset kontrollimenetlust. Sellest järeldub, et need parandamise võimalused ei otsusta mingil moel ette ära asjaomaste paranduste õiguspärasust või põhjendatust ja et igal juhul ei muuda need direktiivi 2003/87 erinevate sätete ulatust. Määruse nr 2216/2004 artikli 38 lõike 2 teises lauses kasutatud sõnastus, et „see parandus on kooskõlas selles [jaotuskavas] sätestatud meetoditega" kinnitab vähemalt kaudselt, et eraldatud saastekvootide

kogust on hiljem võimalik muuta tingimusel, et juba jaotuskavas on sõnaselgelt sätestatud niisuguse paranduse tegemise meetod. See norm eeldab seega, et liikmesriigil oleks võimalus jaotuskavas ette näha parandusmehhanisme tingimusel, et need on direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 1 tähenduses objektiivsed ja läbipaistvad.

Komisjoni juhiste ulatus

– i) Komisjoni juhiste piirav mõju

109 Kuivõrd komisjoni juhised võivad kuuluda asjaomasesse õiguslikku raamistikku, siis tuleb hinnata nende kohaldamisala ja analüüsida nende sätteid, mis on asjakohased direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi tõlgendamisel.

110 Nende juhiste õigusliku staatuse kohta tuleb märkida, et kuigi need põhinevad sõnaselgel õiguslikul alusel, mis on ette nähtud direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 1 esimese lõigu viimases lauses, mille kohaselt „töötab komisjon […] välja juhised III lisas loetletud kriteeriumide rakendamiseks", ei ole nende puhul tegemist ühegi EÜ artiklis 249 ette nähtud ühenduse õigusaktiga (vt analoogia alusel Euroopa Kohtu 6. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-443/97: Hispaania *vs.* komisjon, EKL 2000, lk I-2415, punkt 28 jj; eespool punktis 81 viidatud kohtuotsused Pfizer Animal Health *vs*. nõukogu, punkt 119, ja Alpharma *vs*. nõukogu, punkt 140). Siiski tuleneb sellest komisjoni pädevus töötada välja ja teha nende juhiste kujul eelnevalt teatavaks oma arusaam selle direktiivi III lisa kriteeriumide sisust ja kohaldamisalast ning see, kuidas ta kavatseb teostada direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikest 3 tulenevat

kontrolli liikmesriigi võetud ülevõtmismeetmete nendele kriteeriumidele vastavuse üle. Juhiste puhul on seega tegemist normidega, millel sellisel kujul ei ole põhimõtteliselt siduvat jõudu kolmandate isikute suhtes ning mida komisjon oma halduspraktikas tihti kasutab, et muuta oma kaalutlusõiguse ja järelevalvepädevuse kasutamine struktureeritumaks ja läbipaistvamaks.

111 Selle kohta tuleb meelde tuletada kohtupraktikat, mille kohaselt välist mõju omavaid administratiivseid käitumisreegleid vastu võttes ja nende avaldamisel teada andes, et ta kohaldab neid edaspidi nendega hõlmatud juhtumitele, piirab asjaomane institutsioon oma kaalutlusõigust ja ei saa neist normidest kõrvale kalduda ilma, et teda karistataks, olenevalt olukorrast, selliste õiguse üldpõhimõtete rikkumise eest nagu võrdne kohtlemine, õiguskindlus või õiguspärase ootuse kaitse. Seega ei saa välistada, et teatavatel tingimustel ja nende sisust olenevalt võivad sellised üldise ulatusega käitumisreeglid omada õiguslikke tagajärgi ja et administratsioon ei või nendest üksikjuhtumi puhul kõrvale kalduda, esitamata põhjendusi, mis oleksid kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega (vt komisjoni juhiste kohta konkurentsiasjades trahvide arvutamiseks Euroopa Kohtu 28. juuni 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjas C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P: Dansk Rørindustri jt *vs.* komisjon, EKL 2005, lk I-5425, punktid 209–211; vt ka komisjoni juhiste kohta riigiabi valdkonnas Esimese Astme Kohtu 30. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas T-16/96: Cityflyer Express *vs.* komisjon, EKL 1998, lk II-757, punkt 57), tingimusel, et see lähenemine ei ole vastuolus muude ühenduse õiguse kõrgemalseisvate normidega. Täpsemalt on Esimese Astme Kohus leidnud põllumajandus-, tervishoiu- ja keskkonnavaldkonna kohta, et ühenduse institutsioonid võivad oma kaalutlusõiguse kasutamiseks kehtestada endale juhiseid EÜ artiklis 249 nimetamata aktidega ja eelkõige teatiste kaudu, arvestades, et need peavad sisaldama juhiseid lähenemisviisi kohta, mida see institutsioon peab järgima, ja et need ei tohi kõrvale kalduda asutamislepingu normidest (eespool punktis 81 viidatud kohtuotsus Pfizer Animal Health *vs.* nõukogu, punkt 119, ja kohtuotsus Alpharma *vs.* nõukogu, punkt 140 ja seal viidatud kohtupraktika).

112 Sellest järeldub, et kontrollipädevuse teostamisel direktiivi 2003/87 artikli 9 alusel on komisjon end piiranud oma juhistega niimoodi, et tal ei ole võimalik neist kõrvale kalduda, rikkumata sõltuvalt olukorrast ühenduse õiguse teatud põhimõtteid nagu võrdne kohtlemine, õiguskindlus või õiguspärase ootuse kaitse. Järelikult võivad eriti liikmesriigid, kes on nende suuniste adressaadid, tugineda neile komisjoni vastu, kui ta võtab nendega vastuolus olevaid meetmeid.

– ii) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi tõlgendamine lähtuvalt komisjoni juhistest

113 Esimese Astme Kohus tuletab meelde, et komisjon on direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi kohta märkinud oma juhiste punktides 97–100 järgmist:

„97. See kriteerium sätestab, et [jaotuskava] on läbipaistev. See tähendab, et kui [jaotuskava] esitatakse komisjonile ja teistele liikmesriikidele, siis on igale käitisele eraldatavad saastekvootide kogused kirja pandud ja seega üldsusele teada. […]

98. See kriteerium loetakse täidetuks, kui liikmesriik on täitnud oma kohustust koostada kõigi direktiivi [2003/87] kohaldamisalasse kuuluvate käitiste nimekiri […]

[…]

100. Liikmesriik peab ära näitama igale käitisele eraldada kavatsetava saastekvootide üldkoguse ja käitisele igal aastal vastavalt [direktiivi 2003/87] artikli 11 lõikele 4 eraldatava saastekvootide koguse […]”.

114 Esimese Astme Kohus leiab, et komisjoni juhiste punkti 97 taga on sama *ratio legis*, mis sellel põhjendusel, mille esitas parlamendikomisjon, kes tegi ettepaneku 10. kriteeriumi lisamiseks direktiivi 2003/87 (vt eespool punkt 98). See põhjendus seisneb sisuliselt selles, et üldsusele ja saastekvootidega kauplemise süsteemi haldamisega seotud ametiasutustele tuleb jaotuskavas tagada igale käitisele eraldatud saastekvootide koguse läbipaistvus. Nõnda annab komisjoni juhiste punktis 98 kasutatud väljend „[s]ee kriteerium loetakse täidetuks” tunnistust sellest, et komisjon soovis teada anda, et direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumis sisalduva kohustuse ulatus on piiratud formaalse kohustusega esitada loetelu „direktiivi [2003/87] kohaldamisalasse kuuluvatest käitistest”. Lisaks, komisjoni juhiste punkt 100 nõuab 10. kriteeriumi sõnastuse eeskujul üksnes seda, et liikmesriik näitaks ära „igale käitisele eraldada kavatsetava saastekvootide üldkoguse”. Liikmesriigile saastekvootide eraldamisel kuuluva tegutsemisruumi kirjeldamiseks kasutatud sõnastus („kavatseb eraldada”) ei erine seega 10. kriteeriumi sõnastusest („eraldada kavatsetakse”) ega ka muudes direktiivi 2003/87 asjakohastes sätetes kasutatud sõnastusest (vt eespool punktid 101–106).

115 Esimese Astme Kohus järeldab selle põhjal, et komisjon ei esita oma juhistes võrreldes direktiivi 2003/87 asjakohaste sätetega direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi ulatuse kohta ühtegi täiendavat täpsustust, mis võiks kinnitada, et tema tõlgendus,

mille kohaselt tagantjärele korrigeerimised on selle kriteeriumiga vastuolus, on põhjendatud. Komisjoni juhised ei sisalda ka viidet selle küsimuse kohta, kas liikmesriik võib pärast jaotuskava või direktiivi 2003/87 artikli 11 lõike 1 alusel eraldamisotsuse vastuvõtmist saastekvootide individuaalset jaotust muuta või mitte.

116 Arvestades siiski, et komisjoni juhiste eesmärk on tema kontrolli- ja halduspraktika täpsustamine ja selle tegutsemisruumi piiritlemine, mis liikmesriigil on direktiivi 2003/87 III lisas sätestatud kriteeriumide ülevõtmisel, on komisjonil kohustus koostada need juhised eriti kõige olulisemaid aspekte puudutavas osas suurima võimaliku selguse ja täpsusega. See on veelgi enam tõsi, kuna komisjonile direktiivi 2003/87 artikli 9 lõikes 3 antud pädevus jaotuskava kontrollida ja tagasi lükata on rangelt piiritletud ning piirdub üksnes selle kontrollimisega, kas jaotuskava on kooskõlas III lisa kriteeriumidega ja direktiivi 2003/87 artikliga 10. Järelikult, kuna komisjoni juhistes ei ole viidet individuaalselt eraldatud saastekvootide tagantjärele vähendamiste õiguspärasuse kohta ja liikmesriigi vastava tegutsemisruumi kohta, siis ei saa komisjon liikmesriigi vastu õiguspäraselt tugineda nende korrigeerimiste keelatusele, ilma et ta rikuks seejuures õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid, vaid peab hoopis ise olema valmis selleks, et liikmesriik tugineb niisuguse viite puudumisele, kui see ei ole vastuolus muude ühenduse õiguse sätetega ja iseäranis ühenduse õiguse kõrgemalseisvate normidega.

– iii) Komisjoni 7. juuli 2004. aasta teatise ulatus

117 Esimese Astme Kohus lisab, et komisjoni 7. juuli 2004. aasta teatis, mis kordab ja täiendab samal päeval tehtud vaidlustatud otsuse põhjendusi ja eriti põhjuseid, miks komisjon leidis, et vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised on vastuolus direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumiga, ei saa muuta komisjoni juhistele eespool

punktides 114 ja 116 antud tõlgendust. Kõnesoleva teatise näol on kahtlemata tegemist olulise osaga vaidlustatud otsuse vastuvõtmise kontekstist ja järelikult selles otsuses sisalduvate põhjenduste täiendusega, mida ühenduse kohus peab õiguspärasuse kontrolli puhul arvestama (Esimese Astme Kohtu 8. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas T-374/00: Verband der freien Rohrwerke jt *vs.* komisjon, EKL 2003, lk II-2275, punktid 122–124). Kuid see teatis ei pärine Saksamaa jaotuskava koostamisele eelnenud ajast, mis oleks võimaldanud Saksamaa Liitvabariigil III lisas sätestatud kriteeriume järgida, ega põhine ka direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 1 esimese lõigu viimasel lausel, mistõttu see ei saa muuta selle sätte alusel välja töötatud komisjoni juhiste ulatust.

Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi süstemaatilise tõlgendamise järeldus

118 Esimese Astme Kohus leiab eelnevat arvesse võttes, et direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi süstemaatiline tõlgendamine lähtuvalt selle direktiivi ülejäänud sätetest ja komisjoni juhistest ei anna selget ja täpset vastust küsimusele, kas liikmesriigil on pärast tema jaotuskava heakskiitmist komisjonis ja eraldamisotsuse vastuvõtmist võimalik käitistele eraldatud individuaalseid saastekvootide koguseid vähendada.

e) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi teleoloogiline tõlgendamine

Sissejuhatav märkus

119 Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi teleoloogilise tõlgendamise puhul tuleb viidata eelkõige selle direktiivi eesmärkidele ja ülesehitusele, mille täiendamisele ja

toimimisele III lisa kriteeriumid peavad kaasa aitama. Selle taustal tuleb küsida, kas kõnesoleva direktiivi sätete tõhusa rakendamisega, ja järelikult neid eesmärke taotlevate nende asjakohaste sätete kasuliku mõjuga, mille hulka kuuluvad III lisas ette nähtud kriteeriumid, on vastuolus, kui tunnustada eraldatud saastekvootide tagantjärele vähendamine õiguspäraseks (vt eespool punktid 93–118).

120 Järelikult tuleb kõigepealt määratleda direktiiviga 2003/87 taotletavad eesmärgid, mille rakendamist võiks vaidlusaluste tagantjärele korrigeerimiste õiguspärasusega nõustumine kahjustada.

Direktiivi 2003/87 eesmärgid

121 Direktiivi 2003/87 artikli 1 kohaselt on selle peamine eesmärk luua „ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem […], mille eesmärk on vähendada tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid”. Kõnesoleva direktiivi III lisa 1. kriteeriumi lõpus on sätestatud, et asjaomaseks kauplemisperioodiks eraldatavate saastekvootide üldkogus „ei või olla suurem, kui on tõenäoliselt vaja käesoleva lisa kriteeriumide rangeks kohaldamiseks” ja et „[e]nne aastat 2008 peab kõnealune kogus olema kooskõlas meetmetega, mille kaudu iga liikmesriik püüab saavutada või ületada otsusele 2002/358[…] ja Kyoto protokollile vastavat eesmärki”. Direktiivi 2003/87 neljas põhjendus nimetab kohustusi, mis ühendus ja liikmesriigid on endale võtnud eesmärgiga vähendada kasvuhoonegaaside inimtekkelisi heitkoguseid vastavalt Kyoto protokollile.

122 Direktiivi 2003/87 viies põhjendus täpsustab, et „[k]äesoleva direktiivi eesmärk on aidata kaasa sellele, et Euroopa Ühendus ja liikmesriigid täidaksid oma kohustusi tulemuslikumalt, rajades tõhusa Euroopa turu kasvuhoonegaaside saastekvootidele ja pidurdades võimalikult vähe majandusarengut ja tööhõivet". Seitsmendas põhjenduses on aga märgitud, et „[ü]henduse sätted, mis käsitlevad saastekvootide eraldamist liikmesriikides, on olulised, et aidata kaasa siseturu terviklikkuse säilitamisele ja vältida konkurentsimoonutusi".

123 Kahekümnes põhjendus rõhutab, et „[k]äesolev direktiiv soodustab energiatõhusamate ja toodanguühiku kohta vähem heitkoguseid eraldavate tehnoloogiate, sealhulgas soojuse ja elektri koostootmiseks ettenähtud tehnoloogia kasutamist". Kahekümne viiendas põhjenduses seisab, et „[t]egevuspõhimõtteid ja meetmeid tuleks liikmesriigi ja ühenduse tasandil rakendada […] kõikides […] majandussektorites, et saavutada heitkoguste märkimisväärne vähendamine".

124 Sellest järeldub, et direktiivi 2003/87 peamine eesmärk on märkimisväärselt vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid, et olla võimeline täitma ühenduse ja liikmesriikide Kyoto protokollist tulenevaid kohustusi. See eesmärk tuleb saavutada mitme „alameesmärgi" täitmise ja teatud meetmete kasutamise kaudu. Peamine meede on siinkohal ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem (direktiivi 2003/87 artikkel 1 ja teine põhjendus), mille toimimine on määratletud teatud „alameesmärkidega" ehk majanduslikult tõhusate ja tulemuslike tingimuste säilitamisega, majandusarengu ja tööhõive ning samuti siseturu terviklikkuse ja konkurentsi toimimise tingimuste säilitamisega (kõnesoleva direktiivi artikkel 1 ning viies ja seitsmes põhjendus). Direktiiv 2003/87 soodustab lisaks ka ühe konkreetse instrumendi kasutamist ehk energiatõhusamate ja toodanguühiku kohta vähem heitkoguseid eraldavate tehnoloogiate kasutamist (direktiivi kahekümnes põhjendus).

125 Lisaks tuleb täpsustada, et direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteerium, mis viitab jaotuskavas loetletud käitistele saastekvootide eraldamisele, kujutab endast just nimelt liikmesriikide poolt saastekvootide eraldamist reguleerivat ühenduse sätet selle direktiivi seitsmenda põhjenduse tähenduses ning selle eesmärk on seega „aidata kaasa siseturu terviklikkuse säilitamisele ja vältida konkurentsimoonutusi". Seega on siseturu terviklikkuse ja konkurentsi toimimise tingimuste säilitamise „alameesmärkidel" 10. kriteeriumi teleoloogilisel tõlgendamisel ja sellest tulenevalt vaidlustatud otsuse õiguspärasuse kontrollimisel eriline tähtsus.

126 Järelikult tuleb direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi teleoloogilisel tõlgendamisel lähtuda nendest „alameesmärkidest".

Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi tõlgendamine lähtuvalt selle direktiivi eesmärkidest

– i) Poolte peamised argumendid

127 Komisjon väidab selle kohta 5. kriteeriumiga esitatud argumentide puhul, et tagantjärele korrigeerimised mõjutavad käitajate stiimulit käituda vastavalt direktiivi 2003/87 eesmärkidele ja vähendada lõplikult oma heitkoguste määra. Oma väite põhjenduseks märgib ta sisuliselt seda, et heitkoguste vähendamist on võimalik käitajate vabal tahtel saavutada kas investeeringutega energiatõhusamatesse tehnoloogiatesse, mis viib toodanguühiku kohta väiksemate heitkogusteni, või lihtsalt tootmise vähendamisega, mis toob kaasa heitkoguste proportsionaalse vähenemise. Tagantjärele

korrigeerimised tekitaksid aga ebakindlust või paneksid isegi käitajad investeeringutest loobuma, mille tulemus oleks see, et tootmistehnoloogiaid arendataks ja tootmist vähendataks väiksemas ulatuses kui selliste korrigeerimiste puudumise korral.

128 Hageja ei ole sellega nõus ja leiab, et tagantjärele korrigeerimiste mehhanism, mis mõjutab hagejaid loobuma oma saastekvootide vajaduse ülehindamisest ja sel moel väldib „üleeraldamist", on vältimatu eeltingimus direktiivi 2003/87 eesmärkide saavutamiseks ehk kasvuhoonegaaside heitkoguste tulemuslikuks ja majanduslikult tõhusaks vähendamiseks. Tõsiasi, et tagantjärele korrigeerimine on seotud tegeliku ja teavitatud toodangu vahel tuvastatud erinevusega, mitte aga heitkoguste määra vähendamisega, toob kaasa just nimelt selle, et käitaja majandusotsused saastekvootide ostmise või müümise kohta sõltuvad tema käitise tõhususest. Järelikult ei kahjusta tagantjärele korrigeerimised ei käitajate stiimuleid heitkoguste vähendamiseks ega ka selleks tehtud investeeringute turvalisust, otse vastupidi.

– ii) Asjakohased analüüsikriteeriumid

129 Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi ja selle vaidlusalustele tagantjärele korrigeerimistele kohaldamise teleoloogiliseks tõlgendamiseks tuleb asjakohaste analüüsikriteeriumidena arvesse võtta esiteks tootmismahu ja heitkoguste määra vahel esinevat seost lähtuvalt eesmärgist vähendada heitkoguseid; teiseks selle eesmärgi ning tulemuslikkuse ja majandusliku tõhususe tingimuste säilitamise vahel (direktiivi 2003/87 artikkel 1); kolmandaks eesmärki vähendada heitkoguseid tehnoloogia arendamise kaudu (selle direktiivi kahekümnes põhjendus) ja neljandaks eesmärki säilitada siseturg ja konkurentsi toimimise tingimused (direktiivi seitsmes põhjendus).

– Tootmismahu ja heitkoguste vahel esinev seos lähtuvalt heitkoguste vähendamise eesmärgist

130 Esmalt tuleb märkida, et poolte vahel ei ole vaidlust selle üle, et vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised on peamiselt seotud tootmismahu muudatustega ehk toodanguühikute koguse muutumisega, mitte aga käitise heitkoguste määra muutumisega. Nagu hageja seda selgitas vastuses Esimese Astme Kohtu kirjalikule küsimusele, ilma et komisjon oleks sellele vastu vaielnud, tuleneb see Saksamaa jaotuskavas ette nähtud nn *de facto* sulgemise reeglist (vt eespool punkt 31 esimene taane), mis on üle kantud saastekvootide eraldamise seaduse artikli 7 lõike 9 esimesse lausesse, mille kohaldamine sõltub lõpuks tootmismahu vähendamisest; käitise heitkoguste vähendamine vähem kui 10% või 60% heitkoguste aastasest keskmisest viiteperioodi lõikes on oluline üksnes vastava halduskontrolli alustamise seisukohast.

131 Arvestades asjaolusid, mida komisjon vaidlustatud otsuses käsitles, tuleb direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi teleoloogilisel tõlgendamisel analüüsida, kas selle kriteeriumiga on vastuolus eraldatud saastekvootide tagantjärele korrigeerimise meetmed, mis on seotud tootmismahu vähenemisega.

132 Tuleb tõdeda, nagu seda märkis komisjon vastuses Esimese Astme Kohtu kirjalikule küsimusele, et tootmismahu vähendamise korral käitise heitkogused vähenevad ja järelikult jäävad käitajale saastekvoodid, millega ta võib kas turul kaubelda või mida ta võib säilitada, kui neid ei tule tagastada ja kehtetuks tunnistada. Sellises olukorras ei vähene heitkogused mitte toodanguühiku kaupa, vaid absoluutarvudes proportsionaalselt tootmismahu vähendamisega. Lisaks järeldub sellest, et niisuguse tootmise vähenemise tulemusena ei vähene vältimatult direktiivi 2003/87 I lisaga hõlmatud tööstusharude üldised heitkogused, kuna vabanenud saastekvoote võib hiljem

kasutada kas käitaja ise või mõni teine käitaja, kes on need turult ostnud. Seega, kuigi tootmismahu vähendamine on vältimatult vajalik turu varustamiseks saastekvootidega, ei taga ta üksinda direktiivi 2003/87 peamise lõppeesmärgi saavutamist, milleks on kasvuhoonegaaside heitkoguste märkimisväärne vähendamine ühenduses.

133 Samas, nagu väidab ka komisjon, kahjustab asjaolu, et käitaja on teadlik sellest, et igasugune tema prognoosidest kõrvale kalduv tootmise vähenemine on karistatav tagantjärele korrigeerimisega, tema stiimulit oma tootmist saastekvootide vabastamiseks vähendada või kõrvaldab selle täielikult ning seda ka olukorras, kus nõudlus turul on suurenenud teiste käitajate tõttu, kes soovivad omandada täiendavaid saastekvoote. Oletades, et saastekvootidega kauplemise süsteemi tõhus toimimine eeldab selle nõudluse rahuldamise võimalust, näib olevat oluline tagada, et käitajale jääks vaba võimalus oma tootmismahtu vähendada ja sellisel teel vabanenud saastekvootidega turul kaubelda, et tal oleks lühikeses perspektiivis võimalik vastata niisugusele teiste käitajate suurenenud nõudlusele. Kuigi sellised tagantjärele korrigeerimised, mille kohaldamine eeldab väga olulist tootmise vähendamist, nagu näiteks „*de facto* sulgemise" puhul (vt eespool punkt 31 esimene taane), ei mõjuta ilmselt tuntaval määral stiimulit vähendada tootmismahtu ajutiselt ja piiratud ulatuses vastavalt nõudluse kõikumisele turul, ei ole sellise olukorraga tegemist nende tagantjärele korrigeerimiste puhul, mida juba kohaldatakse suhteliselt väikese tootmismahu vähendamise korral nendele käitistele, mis tegutsevad 2003. aastast, ja uutele sisenejatele (vt eespool punkt 31 kolmas ja neljas taane).

134 Järelikult on komisjon tõendanud, et mõned vaidlusalustest tagantjärele korrigeerimistest võivad mõjutada turu tulemuslikku toimimist direktiivi 2003/87 artikli 1 ja viienda põhjenduse tähenduses, kuna need mõjutavad käitajaid loobuma oma käitiste tootmismahu vähendamisest. Komisjon ei ole aga esitanud tõendeid, mis kinnitaksid, et need tagantjärele korrigeerimised kahjustaksid ka direktiivi 2003/87 põhieesmärki selle sätte tähenduses ehk eesmärki vähendada kasvuhoonegaaside üldisi heitkoguseid.

135 Järelikult tuleb nüüd kindlaks teha, kas vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised on kooskõlas direktiivi 2003/87 „alameesmärkidega", mida on käsitletud eespool punktides 124–126 ja mis peavad olema kooskõlas põhieesmärgiga vähendada kasvuhoonegaaside üldisi heitkoguseid.

– Heitkoguste vähendamise eesmärgi ning tulemuslikkuse ja majandusliku tõhususe tingimuste säilitamise eesmärgi kooskõla

136 Direktiivi 2003/87 artikli 1 kohaselt on selle eesmärk edendada tulemuslikku ja majanduslikult tõhusat heitkoguste vähendamist saastekvootidega kauplemise süsteemi kaudu. Nagu komisjon seda kohtuistungil möönis, ei kohaldata tulemuslikkuse ja majandusliku tõhususe kriteeriume mitte üksnes turu kui sellise toimimisele, vaid ka direktiivi 2003/87 I lisas loetletud tegevusaladele, mille suhtes on kehtestatud heitkoguste vähendamise eesmärk, nagu näiteks terasetootmissektor või energiasektor. Seda tõdemust kinnitab vähemalt kaudselt esiteks direktiivi 2003/87 viienda põhjenduse lõpp, mille kohaselt peab turg võimalikult vähe majandusarengut ja tööhõivet pidurdama, ja teiseks selle direktiivi seitsmes põhjendus, mis nõuab selliste ühenduse sätete vastuvõtmist, mis käsitlevad saastekvootide eraldamist liikmesriikides, et aidata kaasa siseturu terviklikkuse säilitamisele ja vältida konkurentsimoonutusi.

137 Selle kohta tuleb meelde tuletada, et kuigi tootmismahu vähenemine võib võimaldada turu varustamist saastekvootidega, ei tähenda see tingimata, et heitkoguste üldine kogus väheneks (vt eespool punkt 132). Lisaks võib see tootmismahu vähendamine kaasa tuua turu alavarustatuse kõnesolevate kaupadega, kuna toodangut ei ole enam piisavalt, et rahuldada nende turgude nõudlust; niisugune olukord võib tekkida eelkõige siis, kui turul valitseb saastekvootide pakkumise struktuurne defitsiit

ja saastekvootide hind on kaugelt suurem kui tulu, mida käitaja võiks saada nende kaupade võõrandamisest, mida ta tootis enda kasutada olevaid saastekvoote kulutades. Kuigi selline olukord tuleb turu toimimise loogikast, näib see olevat raskesti kokkusobitatav eesmärgiga säilitada tulemuslikkuse ja majandusliku tõhususe tingimused direktiivi 2003/87 I lisas loetletud tegevusalades ja vastavatel kaubaturgudel. Järelikult ei ole vastupidi komisjoni arvamusele võimalik tagantjärele korrigeerimisi turule avaldatavat positiivset mõju arvestades pidada direktiivi 2003/87 artiklis 1 nimetatud eesmärgiga vastuolus olevateks osas, milles need mõjutavad käitajaid loobuma oma tootmismahu vähendamisest.

138 Sellest järeldub, et komisjon ei ole tõendanud, et tootmismahu vähendamisega seotud tagantjärele korrigeerimiste heidutav mõju oleks vastuolus eesmärgiga säilitada tulemuslikkuse ja majandusliku tõhususe tingimused direktiivi 2003/87 I lisas loetletud tegevusalades ja vastavatel kaubaturgudel.

– Eesmärk vähendada heitkoguseid tehnoloogia arendamise kaudu

139 Tuleb kindlaks teha, kas vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised on kooskõlas direktiivi 2003/87 kahekümnendas põhjenduses nimetatud „alameesmärgiga”, mille kohaselt see direktiiv „soodustab energiatõhusamate ja toodanguühiku kohta vähem heitkoguseid eraldavate tehnoloogiate […] kasutamist”. Esimese Astme Kohus leiab, et komisjon eksis, kinnitades kohtuistungil, et see põhjendus üksnes „sedastab” direktiivi 2003/87 rakendamise soovitavat ja tulevikku suunatud eesmärki ja et igal juhul on tegemist pelgalt „teistest eesmärkidest sõltuva eesmärgiga”. Kuigi see põhjendus on sõnastatud tulevikku kasutades („soodustab”) ja fakti konstateeringu

vormis, tuleneb sellest siiski, et uute ökoloogiliselt tõhusamate tehnoloogiate kasutamine võib tänu sellele, et nad vähendavad heitkoguseid toodanguühiku kohta, esiteks aidata märkimisväärselt kaasa heitkoguste vähendamise kui põhieesmärgi saavutamisele, ja teiseks majandusliku tulemuslikkuse ja tõhususe tingimuste säilitamisele nii saastekvootide turul kui ka asjaomastel kaubaturgudel, kuna see ei too kaasa tootmismahu vähenemist, mis võiks kahjustada nende tõrgeteta toimimist (vt eespool punkt 137). See kinnitab ka, et energiatõhusamatesse tehnoloogiatesse investeerimine kujutab endast vähemalt samaväärset, kui mitte olulisemat vahendit kui seda on tootmismahu vähendamine, et sobitada omavahel eesmärk heitkoguseid märkimisväärselt vähendada ja eesmärk säilitada majandusliku tulemuslikkuse ja tõhususe tingimused nii saastekvootide turul kui asjaomasel kaubaturul.

140 Kuigi on tõsi, et vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised võivad mõjutada käitajaid loobuma oma heitkoguste vähendamiseks tootmismahu vähendamisest, ei kahjusta need vastupidi komisjoni arvamusele eesmärki soodustada käitajate investeeringuid energiatõhusamate tehnoloogiate arendamisse ega ka selliste investeeringute turvalisust. Vastupidi, kuna vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised mõjutavad käitajaid loobuma enda prognoosidega vastuolus olevast tootmise vähendamisest, siis arvestades saastekvootide piiratud kogust, on need korrigeerimised võimelised tugevdama soovi vähendada heitkoguseid tootmistehnoloogia energiatõhususe parendamisse tehtud investeeringute kaudu.

141 Komisjon ei saa seega õiguspäraselt väita, et vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised ei edenda heitkoguste vähendamise eesmärki, kuna vabanenud saastekvoote ei kustutata kohe, vaid kantakse reservi, kus need on kättesaadavad uute sisenejate jaoks, mille tagajärg on see, et ringluses olevate saastekvootide üldkogus jääb muutumatuks. Esiteks ei arvesta see väide tõsiasjaga, et tulemus ei oleks vältimatult teistsugune, kui saastekvoote vabastataks tootmismahu vähenemise tulemusena, et võimaldada kasutamata kvootide müüki (vt eespool punkt 132). Teiseks nõrgendaks tõhusamasse tehnoloogiasse investeerimise stiimulit just see viimane olukord, kuna see annaks

käitajatele oma heitkoguste vähendamiseks lühiajalises perspektiivis odavama viisi. Seega ei ole põhjendatud komisjoni argument, et tagantjärele korrigeerimised on keskkonnakaitse seisukohast kas neutraalsed või seda kahjustavad. Lisaks tundub, et komisjon läheb vastuollu enda seisukohtadega oma 7. juuli 2004. aasta teatises (lk 8), milles on märgitud, et tagantjärele vähendamistel „võib olla väidetavalt soodne keskkonnamõju". Siiski tuleb täpsustada, et tagantjärele korrigeerimiste positiivne mõju eesmärgile heitkoguseid märkimisväärselt vähendada, on oluliselt väiksem juhul, kui reservi suunamise asemel tagasi võetud saastekvoodid kohe tühistatakse.

142 Järelikult ei ole vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised vastupidi komisjoni väidetele vastuolus eesmärgiga vähendada heitkoguseid energiatõhusamatesse tehnoloogiatesse investeerimise kaudu direktiivi 2003/87 kahekümnenda põhjenduse tähenduses.

– Siseturu terviklikkuse ja konkurentsitingimuste säilitamise eesmärk

143 Esimese Astme Kohus leiab, et hinnata on vaja ka küsimust, kas vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised aitavad kaasa siseturu terviklikkuse säilitamisele ja konkurentsimoonutuste vältimisele direktiivi 2003/87 seitsmenda põhjenduse tähenduses, kuna need eesmärgid on selle direktiivi III lisa 10. kriteeriumi tõlgendamisel erilise tähtsusega (vt eespool punkt 125).

144 Nagu hageja märgib, on käitajatel loomulik soov omandada suurim võimalik kogus saastekvoote, mis mõjutab neid ülehindama – olgu või hooletuse tõttu – oma saastekvootide vajadust. Sellest tuleneb teatud käitajate puhul „üleeraldamise" oht, mis

puudutab eelkõige neid käitajaid, kelle puhul on ajalooliste tootmisandmete põhjal kontrolli teostamine kas raske või võimatu (vt eespool punkt 31 kolmas ja neljas taane). Esimese Astme Kohus leiab selle kohta, et peale komisjoni üldise nõudmise määrata eraldatavate saastekvootide üldkogus eelnevalt kindlaks, ei ole ta esitanud ühtegi konkreetset tõendit, mis kummutaks hageja argumendi, mille kohaselt tagantjärele korrigeerimised aitavad just nimelt kaasa konkurentsi toimimise tingimuste säilitamisele ja taastamisele, kuna need väldivad olukorda, et teatud käitajad saavad saastekvootide „üleeraldamise" õigustamatuid eeliseid võrreldes teiste ettevõtjatega.

145 Lisaks tuleb täpsustada, et komisjon tundub ka ise lähtuvat põhimõttest, mis on esitatud tema 17. märtsi 2004. aasta kirjas liikmesriikidele riigiabi puudutavate ühenduse normide kohaldamise kohta jaotuskavadele, ning mille kohaselt võivad sellised „üleeraldamised" kujutada endast EÜ artikli 87 lõike 1 rikkumist ja kahjustada konkurentsi või ähvardada seda kahjustada. Neil asjaoludel ei ole arusaadav komisjoni väga nõrgalt tõendatud väide, et saastekvootidega kauplemise süsteem tugineb prognoosidele ja eeldab enesekorrektsiooni mehhanismide olemasolu, mis tagavad käitajatele võrdsed võimalused, ja järelikult ei saa sellega nõustuda.

146 Samuti ei ole komisjon esitanud ei haldusmenetluse käigus, ei vaidlustatud otsuses ja oma 7. juuli 2004. aasta teatises ega ka Esimese Astme Kohtus toimunud kirjalikus menetluses piisavaid tõendeid, et seada kahtluse alla vaidlusaluste tagantjärele korrigeerimiste õiguspärasus seoses eesmärgiga säilitada siseturu terviklikkus. Nagu komisjon ka ise möönab, ei kajastu tema märkused, mis ta esitas alles kohtuistungil vastusena Esimese Astme Kohtu konkreetsele küsimusele saastekvootide ühendusesisese vabakaubanduse lubamatu takistuse kohta – tulenevalt asjaolust, et saastekvoodid võetakse ringlusest ära ja kantakse reservi, kust neid saavad kasutada üksnes Saksamaa territooriumil tegutsevad käitajad – mingil moel vaidlustatud otsuse põhjendustes ega ka haldusmenetluse toimikus. Esimese Astme Kohus leiab igal

juhul, et kostja vastuse teises punktis esitatud väga üldisi viiteid võimalusele saastekvoote direktiivi 2003/87 artikli 12 lõikest 1 tulenevalt ühendusesiseselt üle anda ja repliigi viiendas ja kuuendas punktis esitatud viidet vajadusele tagada saastekvootidega kauplemise süsteemi tõhusus, ei saa siinkohal pidada piisavateks argumentideks. Esimese Astme Kohus märgib siiski, et see hinnang ei mõjuta vaidlusaluste tagantjärele korrigeerimiste võimalikku hindamist lähtuvalt asutamislepingu põhivabadustest, ja eriti lähtuvalt EÜ artikleis 28 ja 43 tagatud kaupade vabast liikumisest ja asutamisvabadusest, mida ei ole mingil kujul tehtud ei vaidlustatud otsuses ega ka komisjoni 7. juuli 2004. aasta teatises. Võttes arvesse, et komisjon ei ole enda kaitseks selle kohta esitanud selget ja täpset väidet, ning arvestades vajadust tagada haldus- ja kohtuvõimu ülesannete jaotus ja institutsionaalne tasakaal, ei saa Esimese Astme Kohus ennast asetada antud asjas komisjoni asemele haldusmenetluse käigus Saksamaa jaotuskava asjaomaste sätete asutamislepingu põhivabadustele vastavuse kontrollimise tõttu.

147 Esimese Astme Kohus järeldab, et komisjon ei ole õiguslikult piisavalt tõendanud, et vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised on vastuolus eesmärgiga säilitada siseturu terviklikkus ja konkurentsi toimimise tingimused.

Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi teleoloogilise tõlgenduse kokkuvõte

148 Esimese Astme Kohus leiab kõike eelnevat arvestades, et komisjon on eiranud direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi ulatust, nagu seda tuleb tõlgendada, arvestades selle direktiivi eesmärke, ja eriti selle seitsmendas põhjenduses sõnastatud eesmärki, kui ta leidis, et vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised on vastuolus kõnesoleva direktiivi üldise süsteemi ja ülesehitusega. Ainuüksi asjaolu, et vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised võivad mõjutada käitajaid loobuma oma tootmismahu vähendamisest, ja järelikult ka oma heitkoguste vähendamisest, ei ole piisav, et seada nende õiguspärasus kahtluse alla vastuolu tõttu kõigi direktiivi 2003/87 eesmärkidega.

Lisaks johtub komisjoni juhiste piiravast mõjust, et komisjon peab aktsepteerima, et hageja võib tugineda nendes juhistes selge ja täpse seisukoha puudumisele vaidlusaluste tagantjärele korrigeerimiste võimaliku lubamatuse tõttu tulenevalt selle direktiivi eesmärkidest (vt eespool punktid 112 ja 116).

f) Järeldus vaidlustatud otsuse õiguspärasuse kohta lähtuvalt direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumist

149 Järelikult peab grammatilisele, ajaloolisele, süstemaatilisele ja teleoloogilisele tõlgendusele tuginedes sedastama, et komisjon ei ole tõendanud, et direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteerium oleks liikmesriigi tegutsemisruumi direktiivi ülevõtmise vormi ja meetodite valikul niimoodi kitsendanud, et tagantjärele korrigeerimiste kohaldamine oleks keelatud.

150 Sellest järeldub, et komisjon on direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi kohaldamisel rikkunud õigusnormi ja et hageja esimese väite esimese osaga tuleb nõustuda.

3. Vaidlustatud otsuse õiguspärasus lähtuvalt direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumist

a) Üldised märkused

151 Komisjon leiab vaidlustatud otsuse neljandas põhjenduses sisuliselt seda, et uutele sisenejatele kohaldatav tagantjärele korrigeerimine on vastuolus direktiivi 2003/87

III lisa 5. kriteeriumiga, kuna kõnesolevaile ettevõtjaile antakse sellega õigustamatu eelis võrreldes käitajatega, kelle käitised on juba hõlmatud Saksamaa jaotuskavaga ja kelle puhul niisugused kohandused ei ole lubatud. Komisjon täpsustab oma 7. juuli 2004. aasta teatises, et „[hageja] kavatsus […] kohandada saastekvootide eraldamist uute osalejate suhtes on vastuolus [5.] kriteeriumiga, mis nõuab kooskõlas asutamislepinguga mittediskrimineerimist, sest taolise tagantjärele korrigeerimise kohaldamine diskrimineeriks uusi osalejaid võrreldes teiste käitiste käitajatega, kelle saastekvoote ei ole direktiiviga [2003/87] lubatud mingil viisil tagantjärele korrigeerida".

152 Siinkohal tuleb meelde tuletada direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumi sõnastust, mille kohaselt „[v]astavalt asutamislepingu, eriti selle artiklite 87 ja 88 nõuetele ei diskrimineeri kava mingeid ettevõtteid ega sektoreid ega anna teatavatele ettevõtetele ega tegevusaladele põhjendamatut eelist". Diskrimineerimiskeelu kohta täpsustab uute sisenejate kohta käivat 6. kriteeriumi käsitlev komisjoni juhiste punkt 51, et võrdse kohtlemise põhimõte on peamine põhimõte, mis reguleerib saastekvootide kättesaadavust uute sisenejate jaoks. Nende juhiste punkt 61 sätestab, et „[v]õrdse kohtlemise põhimõtte järgimiseks peab meetod, mida liikmesriigid kasutavad uutele sisenejatele saastekvootide eraldamiseks, olema võimalikult suures ulatuses sama kui olemasolevate käitajate puhul, kes on sarnases olukorras", mööndes samas, et „siiski võib teha kohandusi, kui need on nõuetekohaselt põhjendatud".

153 Eelnevast järeldub, et komisjon peab õigustatult 5. kriteeriumi, mille sõnastus kasutab sõnaselgelt diskrimineerimise mõistet, võrdse kohtlemise üldpõhimõtte konkreetseks väljenduseks direktiivi 2003/87 rakendamisel liikmesriikides, ja täpsemini jaotuskavade põhjal saastekvootide eraldamisel. Peale selle viitab komisjon õigustatult oma juhistes võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise tingimustele, nagu neid on tunnustanud kohtupraktika, mille kohaselt eeldab see asjaomaste isikute olukordade

võrdlust („sarnases olukorras”) ja võimalust diskrimineerimist objektiivselt põhjendada („[nõuetekohaselt põhjendatud] kohandus[ed]”). Selle kohtupraktika kohaselt nõuab võrdse kohtlemise põhimõte, et sarnaseid olukordi ei kohelda erinevalt ning erinevaid olukordi ei kohelda ühetaoliselt, kui selline kohtlemine ei ole objektiivselt põhjendatud (vt Euroopa Kohtu 12. juuli 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-154/04 ja C-155/04: Alliance for Natural Health jt, EKL 2005, lk I-6451, punkt 115 ja seal viidatud kohtupraktika).

b) Asjaomaste käitajate olukordade võrdlus

154 Et teha kindlaks, kas komisjon on antud asjas õigesti kohaldanud võrdse kohtlemise põhimõtet, tuleb alustada küsimusest, kas ta on tuvastanud, et uued sisenejad asuvad tagantjärele korrigeerimiste puhul sarnases olukorras kui teised käitiste käitajad.

155 Peab meelde tuletama, et vastupidi sellele, mida näib arvavat komisjon, näeb Saksamaa jaotuskava tagantjärele korrigeerimiste kohaldamise ette mitte üksnes uutele sisenejatele, vaid ka osale juba turul tegutsevatest käitajatest, kes on hõlmatud Saksamaa jaotuskavaga.

156 Esiteks lubab Saksamaa jaotuskava tagantjärele korrigeerimiste kohaldamist kõigile käitajatele tootmise märkimisväärse vähenemise või „*de facto* sulgemise” korral (vt

eespool punkt 31 esimene taane ja punkt 89). Komisjon ei saa seetõttu põhjendatult väita niivõrd üldiselt, et Saksamaa jaotuskava näeb ette ülejäänud käitajate ebavõrdse kohtlemise võrreldes uute sisenejatega, kui ta ei ole hinnanud, kas need erinevad käitajad, kellele samuti kohaldatakse tagantjärele korrigeerimise norme, on erinevas või sarnases olukorras.

157 Teiseks näeb Saksamaa jaotuskava ette uutele sisenejatele kohaldatavate tagantjärele korrigeerimisi meenutavate korrigeerimiste kohaldamise ka käitiste suhtes, mille kasutamine algas aastal 2003 või 2004 (vt eespool punkt 31 kolmas taane ja punkt 88). Seda kinnitab saastekvootide eraldamise seadus, mis kehtestab uutele sisenejatele ja pärast 2002. aastat tegutsemist alustanud käitajatele ühesugused tühistamismehhanismid (vt esiteks saastekvootide eraldamise seaduse artikli 8 lõige 4, ja teiseks selle seaduse artikli 11 lõige 5 koosmõjus artikli 8 lõikega 4). Tuleb esile tuua, et sarnaselt uutele sisenejatele kohaldatavate tagantjärele korrigeerimiste kohta antud selgitustega, põhjendab hageja korrigeerimiste kohaldamist aastal 2003 või 2004 tegutsemist alustanud käitistele peamiselt selle „üleeraldamise" ohuga, mis tuleneb tõsiasjast, et asjaomased käitajad võivad „benchmarking" meetodil põhineva eraldamismenetluse puhul esitada liiga suuri tootmisprognoose. Hageja hinnangul ei ole sellist ohtu nende käitiste puhul, kes tegutsevad juba vähemalt aastast 2002 ning kellele kohaldatakse arvutusmeetodit „grandfathering", mis võimaldab mineviku tootmismahtude kohta saada suhteliselt usaldusväärseid andmeid.

158 Komisjoni argumendid, mis ta esitas oma üldise järelduse põhjenduseks vaidlustatud otsuse neljandas põhjenduses, mille kohaselt uutele sisenejatele kohaldatavad tagantjärele korrigeerimised on vastuolus 5. kriteeriumiga, kuna need annavad põhjendamatu eelise mainitud uutele sisenejatele võrreldes teiste käitajatega, kellele tagantjärele kohaldamisi ei kohaldata, ei ole eelnevat arvesse võttes ei faktiliselt ega ka õiguslikult põhjendatud.

159 Esiteks ei nähtu ei vaidlustatud otsusest ega ka komisjoni teatistest mis alustel ja millises ulatuses asuvad uued sisenejad teiste käitajatega võrreldes tagantjärele korrigeerimiste seisukohast sarnases või erinevas olukorras. Vastupidi, vaidlustatud otsuses on ilmselgelt eiratud asjaolu, et uutele sisenejatele kohaldatavaid sarnaseid või samasuguseid korrigeerimisi kohaldatakse ettevõtjaile, kes alustasid tootmist pärast 2002. aastat.

160 Teiseks, nagu märgib hageja oma kolmandas väites, on ilmselgelt vastuoluline ja mitmes punktis ekslik komisjoni menetluse käigus esitatud argument, mille kohaselt on eraldatud saastekvootide koguse hilisema korrigeerimise võimalus uutele sisenejatele kasulik, kuna see võimaldab neil eraldamistaotluse esitamisel tootmismahtu ülehinnata ja põhjustab Saksamaa ametiasutuste nõrgemat kontrolli.

161 Esiteks argument, mille kohaselt võib käitajale eraldatud saastekvootide hilisem vähendamine – ehk asjaomase käitaja kahjuks rakendatav meede, kuna sellega võetakse temalt kaubandusliku väärtusega „vara" – kujutada endast „eelist" võrreldes teiste ettevõtjatega, kellele sellist korrektsioonimehhanismi ei rakendata, on vastuoluline. Teiseks eeldab see argument, et ülejäänud käitajad, oletades, et nad asuvad sarnases olukorras, ei oma sama „eelist", mis ei ole aga igal juhul tõsi käitajate puhul, kes sisenesid turule pärast 2002. aastat ja kelle suhtes kohaldatakse seda sama korrektsioonimehhanismi.

162 Väide, et tagantjärele korrigeerimise võimaluse korral kalduvad uued sisenejad rohkem oma vajadusi üle hindama kui sellise võimaluse puudumise korral, on samuti

väga spekulatiivne ja vastuoluline. See väide viib pigem vastupidise järelduseni, arvestades asjaolu, et iga käitaja, kes on taotluse esitamisel teadlik tagantjärele korrigeerimise ohust, soovib end pigem selle vastu kaitsta. Veenev ei ole ka argument, et kui ametiasutustel on tagantjärele korrigeerimise võimalus, siis on nad hooletumad, kuna iga tõhusa ametiasutuse huvides on ennetada hilisemaid komplikatsioone ja eriti tagasinõudmise meetmeid, mis nõuavad palju aega ja oluliste haldusressursside kulutamist.

163 Vaidlustatud otsuse neljas põhjendus on eelnevat arvestades ilmselgelt vastuoluline ja ekslik ning eirab ilmselgelt võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise tingimusi. Tuleb lisada, et kui komisjon teostab direktiivi 2003/87 artikli 9 alusel kontrolli selle üle, kas liikmesriik on järginud 5. kriteeriumi, ei või ta piirduda üksnes ebavõrdse kohtlemise tõdemisega, olemata eelnevalt nõutava hoolsusega hinnanud tähtsust omavaid asjaolusid, mida on täpsustatud eespool punktis 153 viidatud kohtupraktikas, ning nendega oma järelduse põhjendamisel arvestanud.

164 Sellest järeldub, et komisjon rikkus direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumi kohaldamisel õigusnorme ja et esimese väite teise osaga tuleb samuti nõustuda.

165 Esimese Astme Kohus leiab siiski, et kuna kolmas väide on tihedalt seotud esimesega, siis tuleb käsitleda ka seda.

III – *Kolmas väide, mis põhineb EÜ artiklist 253 tuleneva põhjendamiskohustuse rikkumisel*

A – *Poolte argumendid*

166 Hageja märgib, et vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkti a ja punkti 2 alapunkti a puhul on rikutud EÜ artiklist 253 tulenevat põhjendamiskohustust, kuna selle otsuse neljas põhjendus tõdeb direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumile tuginedes ilmselgelt ekslikult, et tagantjärele korrigeerimised annavad uutele sisenejatele võrreldes teiste käitistega võrreldes õigustamatu eelise. Hageja arvates on komisjon siinkohal eiranud tõsiasja, et esiteks ei näe jaotuskava ette, et uued sisenejad võiksid saada täiendavaid saastekvoote, vaid sätestab üksnes, et nende puhul kohaldatakse tagantjärele vähendamist, ja teiseks, et saastekvootide tagasivõtmine selle tulemusena ei ole mitte eelis vaid on koormis. Samuti ei näe hageja mingit eelist ka asjaolus, et vastupidiselt olemasolevatele käitistele toimub saastekvootide eraldamine uutele sisenejatele tootmisprognooside alusel, kuna just seda kompenseeritakse tagantjärele vähendamise võimalusega. Järelikult tuleb vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkt a ja punkti 2 alapunkt a tühistada ka sel põhjusel.

167 Komisjon viitab märkustele, mis ta esitas selle väite põhjendamatuse kohta, mis tugineb direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumi rikkumisele, ja järeldab, et vaidlustatud otsus ei riku EÜ artiklit 253.

B – *Esimese Astme Kohtu hinnang*

168 Esiti tuleb meelde tuletada, et EÜ artiklist 253 tuleneval põhjendamiskohustusel, mida on seoses komisjoni otsustega lükata jaotuskava täies ulatuses või osaliselt tagasi rõhutatud ka direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 3 viimases lauses, on veelgi olulisem tähendus, kui komisjoni järelevalvepädevuse teostamine tulenevalt selle direktiivi artikli 9 lõikest 3 eeldab keerulisi majanduslikke ja ökoloogilisi hinnanguid ja kui nende hinnangute põhjendatuse kontrollimine ühenduse kohtus on piiratud (vt selle kohta Euroopa Kohtu 21. novembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-269/90: Technische Universität München, EKL 1991, lk I-5469, punkt 14).

169 Tuleb märkida, et argumendid, mis hageja esitas selle väite põhjendamiseks, puudutavad pigem vaidlustatud otsuse sisulist õiguspärasust seoses direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumi kohaldamisega. Kuid arvestades, et põhjendamiskohustuse rikkumisest tuleneva väitele võib ühenduse kohus igal juhul tugineda ka omal algatusel (Euroopa Kohtu 20. veebruari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-166/95 P: komisjon *vs.* Daffix, EKL 1997, lk I-983, punkt 24 ja 3. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-457/00: Belgia *vs.* komisjon, EKL 2003, lk I-6931, punkt 102), tuleb selle põhjendatust siiski hinnata.

170 Esimese Astme Kohus leiab eespool punktides 158-164 esitatud kaalutlusi arvestades, et komisjon on rikkunud EÜ artiklist 253 tulenevat põhjendamiskohustust, kuna ta ei ole esitanud vähimatki selgitust võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta ei vaidlustatud otsuses ja komisjoni 7. juuli 2004. aasta teatises ega ka nende aktide vastuvõtmise kontekstis. See põhjenduste puudumine puudutab eelkõige vaidlustatud otsuse punkti, mille kohaselt asuvad uued sisenejad seoses tagantjärele korrigeerimistega teiste käitajatega võrreldes soodsamas olukorras, vaidlustatud otsuses uute sisenejate ja nende käitajate olukorra võrdluse puudumist, kellele kohaldatakse

sarnaseid või samasuguseid tagantjärele korrigeerimisi, ning seda, et komisjon ei olnud esitanud hinnangut võimaliku erineva kohtlemise võimalike objektiivsete põhjenduste kohta.

171 Järelikult tuleb käesoleva väitega nõustuda ja vaidlustatud otsuse punkti 1 alapunkt a ja punkti 2 alapunkt a tuleb tühistada ka sel põhjusel.

IV – *Järeldus*

172 Kuna esimene ja kolmas väide on põhjendatud ja see on piisav hageja tühistamisnõuete rahuldamiseks, siis ei ole vaja otsust teha teise väite kohta, mis põhineb EÜ artikli 176 rikkumisel.

Kohtukulud

173 Kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna hageja on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista komisjonilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ESIMESE ASTME KOHUS (kolmas koda laiendatud koosseisus)

otsustab:

1. **Tühistada komisjoni 7. juuli 2004. aasta otsuse K (2004) 2515/2 (lõplik) siseriikliku kasvuhoonegaaside saastekvootide eraldamise kava kohta, millest Saksamaa on teavitanud kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiviga 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ, punkt 1.**

2. **Tühistada kõnesoleva otsuse punkti 2 alapunktid a–c osas, milles need nõuavad, et Saksamaa Liitvabariik kaotaks nendes nimetatud tagantjärele korrigeerimised ja teavitaks sellest komisjoni.**

3. Mõista kohtukulud välja komisjonilt.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 7. novembril 2007 Luxembourgis.

kohtusekretär president

E. Coulon M. Jaeger

Sisukord

Õiguslik raamistik ..... II - 4442

Asjaolud, menetlus ja poolte nõuded ..... II - 4452

Õiguslik käsitlus ..... II - 4463

I – Sissejuhatav märkus ..... II - 4463

II – Esimene väide, mis põhineb direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 3 rikkumisel koosmõjus selle direktiivi III lisaga ..... II - 4463

A – Poolte argumendid ..... II - 4463

1. Hageja argumendid ..... II - 4463

a) Sissejuhatav märkus ..... II - 4463

b) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi järgimine ..... II - 4464

c) Direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumi järgimine ..... II - 4466

d) Komisjoni kontrollipädevuse ulatus direktiivi 2003/87 artikli 9 lõike 3 kohaselt koosmõjus selle III lisaga ja direktiiviga liikmesriikidele jäetud tegutsemisruum ..... II - 4467

e) Komisjoni esitatud majanduslikud argumendid ..... II - 4469

2. Komisjoni argumendid ..... II - 4471

a) Direktiivi 2003/87 III lisa kriteeriumide ulatuse määrav tähtsus kontrolli puhul, mida komisjon teostab selle direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel ..... II - 4471

b) Saksamaa jaotuskava kooskõla direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumiga ..... II - 4471

c) Saksamaa jaotuskava kooskõla direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumiga ..... II - 4473

B – Esimese Astme Kohtu hinnang ..... II - 4476

1. Pädevuse jaotus komisjoni ja liikmesriikide vahel ja kohtuliku kontrolli ulatus ..... II - 4476

2. Vaidlustatud otsuse õiguspärasus lähtuvalt direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumist ..... II - 4479

a) Vaidlusalused tagantjärele korrigeerimised ..... II - 4479

b) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi keeleline tõlgendamine ..... II - 4482

c) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi ajalooline tõlgendamine ..... II - 4484

d) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi süstemaatiline tõlgendamine. ..... II - 4485

Direktiivi 2003/87 ja määruse nr 2216/2004 asjakohased sätted .. II - 4485

– i) Direktiivi 2003/87 artiklid 9 ja 11. ..... II - 4485

– ii) Direktiivi 2003/87 artikkel 29 ..... II - 4488

– iii) Määruse nr 2216/2004 artikli 38 lõige 2 ..... II - 4489

Komisjoni juhiste ulatus ..... II - 0000

– i) Komisjoni juhiste piirav mõju ..... II - 4490

– ii) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi tõlgendamine lähtuvalt komisjoni juhistest ..... II - 4492

– iii) Komisjoni 7. juuli 2004. aasta teatise ulatus ..... II - 4494

Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi süstemaatilise tõlgendamise järeldus ..... II - 4495

e) Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi teleoloogiline tõlgendamine ..... II - 4495

Sissejuhatav märkus ..... II - 4495

Direktiivi 2003/87 eesmärgid ..... II - 4496

Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi tõlgendamine lähtuvalt selle direktiivi eesmärkidest ..... II - 4498

– i) Poolte peamised argumendid ..... II - 4498

– ii) Asjakohased analüüsikriteeriumid ..... II - 4499

– Tootmismahu ja heitkoguste vahel esinev seos lähtuvalt heitkoguste vähendamise eesmärgist .. II - 4500

– Heitkoguste vähendamise eesmärgi ning tulemuslikkuse ja majandusliku tõhususe tingimuste säilitamise eesmärgi kooskõla ..... II - 4502

– Eesmärk vähendada heitkoguseid tehnoloogia arendamise kaudu ..... II - 4503

– Siseturu terviklikkuse ja konkurentsitingimuste säilitamise eesmärk ..... II - 4505

Direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumi teleoloogilise tõlgenduse kokkuvõte ..... II - 4507

f) Järeldus vaidlustatud otsuse õiguspärasuse kohta lähtuvalt direktiivi 2003/87 III lisa 10. kriteeriumist ..... II - 4508

3. Vaidlustatud otsuse õiguspärasus lähtuvalt direktiivi 2003/87 III lisa 5. kriteeriumist ..... II - 4508

a) Üldised märkused ..... II - 4508

b) Asjaomaste käitajate olukordade võrdlus ..... II - 4510

III – Kolmas väide, mis põhineb EÜ artiklist 253 tuleneva põhjendamiskohustuse rikkumisel ..... II - 4514

A – Poolte argumendid ..... II - 4514

B – Esimese Astme Kohtu hinnang ..... II - 4515

IV – Järeldus ..... II - 4516

Kohtukulud ..... II - 4516