Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
VERICA TRSTENJAK
esitatud 17. novembril 2011 [1]

Kohtuasi C-505/09 P

Euroopa Komisjon
versus

Eesti Vabariik

Apellatsioonkaebus — Keskkond — Õhusaaste — Direktiiv 2003/87/EÜ — Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem — Eesti Vabariigi riiklik saastekvootide jaotuskava ajavahemiku 2008–2012 kohta — Liikmesriikide ja komisjoni pädevus — Direktiivi 2003/87 artikli 9 lõiked 1 ja 3 ning artikli 11 lõige 2

I. Sissejuhatus

1. Kõnesolev apellatsioonkaebus käsitleb süsteemi, mis loodi 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 (ELT L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta direktiiviga 2004/101/EÜ (ELT L 338, lk 18) (edaspidi „direktiiv").

2. Euroopa Komisjon palub oma apellatsioonkaebuses tühistada Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu 23. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas T-263/07: Eesti *vs.* komisjon (EKL 2009, lk II-3463, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus"), millega see kohus tühistas komisjoni 4. mai 2007. aasta otsuse riikliku kasvuhoonegaaside jaotuskava (edaspidi „jaotuskava") kohta, mille Eesti Vabariik on esitanud ajavahemiku 2008–2012 kohta kooskõlas direktiiviga 2003/87 (edaspidi „vaidlusalune otsus").

II. Õiguslik raamistik

3. Direktiivi artikkel 9 sätestab:

„1. Iga artikli 11 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ajavahemiku kohta töötab iga liikmesriik välja siseriikliku kava, milles esitatakse nende kvootide üldkogus, mida kavatsetakse kõnealuseks ajavahemikuks eraldada, ja kuidas neid eraldada. Kava peab põhinema objektiivsetel ja läbipaistvatel kriteeriumidel, sealhulgas [direktiivi] III lisas loetletud kriteeriumidel, võttes nõuetekohaselt arvesse üldsuse märkusi. Ilma et see piiraks asutamislepingu kohaldamist, töötab komisjon hiljemalt 31. detsembriks 2003 välja juhised [direktiivi] 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. Järgnevate ajavahemike puhul avaldatakse kava ja sellest teatatakse komisjonile ja teistele liikmesriikidele vähemalt 18 kuud enne asjaomase ajavahemiku algust.

1 — Algkeel: sloveenia; menetluskeel: eesti.

2. Siseriiklike saastekvootide eraldamise kavad vaadatakse läbi [direktiivi] artikli 23 lõikes 1 nimetatud komitees.

3. Komisjon võib kolme kuu jooksul pärast seda, kui liikmesriik on siseriikliku saastekvootide eraldamise kava lõike 1 kohaselt esitanud, kava 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."

4. Direktiivi artikli 11 lõige 2 sätestab:

„1. jaanuaril 2008 algava viieaastase ajavahemiku ja iga järgneva viieaastase ajavahemiku puhul otsustab iga liikmesriik selleks ajavahemikuks eraldatavate saastekvootide üldkoguse ja algatab menetluse nende kvootide eraldamiseks iga käitise käitajale. See otsus tehakse vähemalt 12 kuud enne asjaomase ajavahemiku algust ning see põhineb liikmesriigi artikli 9 kohaselt väljatöötatud siseriiklikul saastekvootide eraldamise kaval ja on kooskõlas artikliga 10, võttes nõuetekohaselt arvesse üldsuse märkusi."

5. Direktiivi III lisa loetleb 12 jaotuskavale kohaldatavat kriteeriumi. Nimetatud lisa punktides 1–3 ja 12 kehtestatud kriteeriumid sätestavad vastavalt järgmist:

„1. 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.

2. Eraldatavate saastekvootide üldkogus peab olema kooskõlas otsuse 93/389/EMÜ kohaselt antava hinnanguga, mis käsitleb liikmesriikide tegelikke ja kavandatavaid edusamme ühenduse kohustuste täitmisel.

3. Eraldatavate kvootide kogused peavad olema kooskõlas käesolevas süsteemis käsitletud tegevusalade potentsiaaliga, sealhulgas tehnoloogilise potentsiaaliga, heitkoguseid vähendada. Liikmesriigid võivad kvootide jaotuse aluseks võtta igast tegevusalast tulenevad kasvuhoonegaaside keskmised heitkogused toote kohta ja igal tegevusalal saavutatavad edusammud.

[…]

12. Kavas täpsustatakse [tõendatud heitkoguste vähendamise ühikute] ja [heitkoguste vähendamise ühikute] maksimumkogus, mida käitajad võivad ühenduse süsteemis kasutada, igale käitisele eraldatud saastekvootide protsendimäärana. Kõnealune protsendimäär on kooskõlas liikmesriigi Kyoto protokolli ja ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni või Kyoto protokolli põhjal vastu võetud otsuste kohaste täiendavate kohustustega."

III. Vaidluse taust ja vaidlusalune otsus

6. Enne vaidlusaluse otsuse vastuvõtmist toimunud asjaolud ja selle otsuse resolutsioon on esitatud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 6–9.

IV. Menetlus Esimese Astme Kohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

7. Eesti Vabariik vaidlustas vaidlusaluse otsuse Esimese Astme Kohtus. Esimese Astme Kohtus toimunud menetlust on kajastatud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 10–21.

8. Esimese Astme Kohus tühistas vaidlustatud kohtuotsusega vaidlusaluse otsuse tervikuna.

9. Esmalt lükkas Esimese Astme Kohus nimetatud kohtuotsuse punktides 28–34 tagasi komisjoni argumendid tühistamishagi osalise vastuvõetamatuse kohta.

10. Seejärel analüüsis Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 49–94 Eesti Vabariigi väidet, mis käsitles direktiivi artikli 9 lõigete 1 ja 3 ning artikli 11 lõike 2 rikkumisest tulenevat pädevuse ületamist. Esmalt tõdes see kohus, et komisjon ületas tal direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel oleva kontrollipädevuse piire esiteks seetõttu, et ta määras vaidlusaluses otsuses kindlaks kvootide täpse koguse, mille mis tahes ületamist peetakse direktiivis kehtestatud kriteeriumidega vastuolus olevaks, ja teiseks seetõttu, et ta lükkas Eesti Vabariigi jaotuskava tagasi põhjusel, et selles kavandatud saastekvootide üldkogus seda künnist ületas. Teiseks leidis see kohus, et komisjon rikkus direktiivi artikli 9 lõiget 3, kui ta asendas Eesti Vabariigi jaotuskavas esitatud analüüsi oma analüüsiga. Selles kontekstis tõdes Esimese Astme Kohus veel, et komisjoni kasutatud andmed ja hindamismeetodid ei olnud tingimata kõige tüüpilisemad. Asudes seisukohale, et väide, mille järgi rikuti direktiivi artikli 9 lõikeid 1 ja 3 ning artikli 11 lõiget 2, oli põhjendatud, otsustas Esimese Astme Kohus, et vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõige 1, artikli 2 lõige 1 ja artikli 3 lõige 1 tuleb tühistada.

11. Seejärel tuvastas Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 99–113, et komisjon rikkus hea halduse põhimõtet hinnangu andmisel sellele, kas Eesti Vabariigi jaotuskava on kooskõlas direktiivi III lisa kriteeriumiga 3. Kohus asus seisukohale, et komisjon ei tõendanud, et selles jaotuskavas sisaldunud arvutused oleksid vigased. Sellest tulenevalt otsustas ta, et on alust tühistada vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõige 2 ja artikli 2 lõige 2.

12. Viimaks otsustas Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 114, et kuna vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõiked 1 ja 2, artikli 2 lõiked 1 ja 2 ning artikli 3 lõige 1 ei ole vaidlusaluse otsuse ülejäänud osast eraldatavad, tuleb vaidlusalune otsus tervikuna tühistada.

V. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

13. Komisjon esitas vaidlustatud kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse, milles ta palub Euroopa Kohtul:

— tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja

— mõista kohtukulud välja Eesti Vabariigilt.

14. Vastuses komisjoni apellatsioonkaebusele palub Eesti Vabariik Euroopa Kohtul:

— jätta apellatsioonkaebus rahuldamata;

— mõista kohtukulud välja komisjonilt;

— juhul, kui kohus rahuldab apellatsioonikaebuse, saata kohtuasi tagasi Esimese Astme Kohtule otsustamaks Eesti Vabariigi nõuete üle komisjoni ilmselgete kaalutlusvigade tegemise, EÜ artikli 175 lõike 2 punkti c rikkumise ja põhjendamiskohustuse rikkumise osas.

15. 1. juuni 2010. aasta määrusega lubati Taani Kuningriigil astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks ning Tšehhi Vabariigil ja Läti Vabariigil lubati astuda menetlusse Eesti Vabariigi nõuete toetuseks.

16. 29. septembril 2011 toimus kohtuistung, mille käigus komisjon, Taani, Eesti ja Läti valitsuse esindajad täpsustasid oma seisukohti ja vastasid esitatud küsimustele.

VI. Komisjoni põhjendatud huvi

17. Komisjon võttis 11. detsembril 2009 ehk pärast vaidlusaluse otsuse tühistamist ja pärast seda, kui ta oli esitanud vaidlustatud kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse, direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel vastu uue otsuse. Uue otsusega lükkas ta Eesti Vabariigi jaotuskava tagasi ja kinnitas, et see ei ole direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega kooskõlas, näitamata ise ära eraldatavate kvootide üldkoguse ülempiiri. Eesti Vabariik ei vaidlustanud uut otsust. 4. septembril 2010 esitas Eesti Vabariik uue jaotuskava.

18. Neid asjaolusid arvestades tuleb analüüsida komisjoni põhjendatud huvi. Euroopa Kohus võib omal algatusel tuvastada, et ühel pooltest puudub põhjendatud huvi apellatsioonimenetluse jätkamiseks, sest on ilmnenud Üldkohtu otsusest hilisem asjaolu, mis võtab sellelt otsuselt apellanti kahjustava mõju, ja tunnistada sellest tulenevalt apellatsioonkaebus vastuvõetamatuks või esemetuks. Apellandi põhjendatud huvi eelduseks on see, et apellatsioonkaebuse lõpptulemusena võib selle esitajale tekkida mingi kasu.[2]

19. Kõnesoleval juhul ei võtnud uue otsuse vastuvõtmine komisjonilt täielikult huvi apellatsioonimenetluse jätkamise vastu. Vaidlustatud kohtuotsuse võimalik tühistamine küll ei taaskehtestaks vaidlusalust otsust, mis on vahepeal asendatud uue otsusega. Komisjoni huvides on aga siiski jätkuvalt Euroopa Kohtu otsus, mis kinnitaks komisjoni kaitstavat direktiivi artikli 9 lõike 3 tõlgendust. Nimelt on Tšehhi Vabariik, Ungari Vabariik, Leedu Vabariik ja Rumeenia vaidlustanud Üldkohtus komisjoni otsused, millega ta lükkas tagasi nende riikide vastavad jaotuskavad.[3] Neis kohtuasjades peatati menetlus kuni otsuse langetamiseni käesolevas kohtuasjas ja kohtuasjas C-504/09 P: komisjon *vs.* Poola. Komisjonil on neid Üldkohtus pooleli olevaid menetlusi arvestades järelikult jätkuvalt olemas põhjendatud huvi.

VII. Esimene väide

20. Esimese väitega heidab komisjon Esimese Astme Kohtule ette, et see rikkus Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklit 21 ja kodukorra artikli 44 lõike 1 punkti c.

21. Selle väitega peetakse silmas vaidlustatud kohtuotsuse punkte 28–34, milles Esimese Astme Kohus käsitles vastuvõetamatuse vastuväidet, mille komisjon esitas esimeses kohtuastmes toimunud menetluses. Komisjon palus, et Eesti Vabariigi hagi jäetaks vastuvõetamatuse tõttu menetlusse võtmata osas, milles see ei piirdunud nõudega tühistada üksnes vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõiked 1 ja 2, artikli 2 lõiked 1 ja 2 ning artikli 3 lõige 1, vaid sisaldas nõuet tühistada see otsus tervikuna. Komisjoni hinnangul tulenes Eesti Vabariigi hagi osaline vastuvõetamatus asjaolust, et see riik oli esitanud väiteid, mis käsitlesid üksnes artikli 1 lõigete 1 ja 2, artikli 2 lõigete 1 ja 2 ning artikli 3 lõike 1 tühistamist, ent vaidlusaluse otsuse muud sätted olid neist eraldatavad. Esimese Astme Kohus jättis selle nõude rahuldamata. Kohus märkis, et juhul, kui Eesti Vabariigi väited on põhjendatud, tuleb vaidlusalune otsus tervikuna tühistada, kuna esitatud etteheidete esemeks olevad sätted ei ole ülejäänud aktist eraldatavad.

2 — 19. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-19/93 P: Rendo jt *vs.* komisjon (EKL 1995, lk I-3319, punkt 13) ja 3. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-535/06 P: Moser Baer India *vs.* nõukogu (EKL 2009, lk I-7051, punkt 24).

3 — Kohtuasi T-194/07: Tšehhi Vabariik *vs.* komisjon (ELT 2007 C 199, lk 38); kohtuasi T-221/07: Ungari *vs.* komisjon (ELT 2007 C 199, lk 41); kohtuasi T-368/07: Leedu *vs.* komisjon (ELT 2007 C 283, lk 35); kohtuasi T-483/07: Rumeenia *vs.* komisjon (ELT 2008 C 51, lk 56) ja kohtuasi T-484/07: Rumeenia *vs.* komisjon (ELT 2008 C 51, lk 57).

22. Komisjon paneb Esimese Astme Kohtule süüks Euroopa Kohtu põhikirja artikli 21 ja kodukorra artikli 44 lõike 1 punkti c rikkumist sellega, et ta tunnistas Eesti Vabariigi hagi vastuvõetavaks osas, mis puudutab vaidlusaluse otsuse tühistamist tervikuna. Eesti Vabariigi väited olevat puudutanud üksnes vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõikeid 1 ja 2, artikli 2 lõikeid 1 ja 2 ning artikli 3 lõiget 1. Muud vaidlusaluse otsuse sätted olevat sellest eraldatavad.

23. Komisjoni esimene väide tuleb tagasi lükata, esitades Esimese Astme Kohtu põhjenduse asemel siiski osaliselt uue põhjenduse. Vastupidi Esimese Astme Kohtu omaks võetud lähenemisele tuleb komisjoni nõue rahuldamata jätta, ilma et oleks vaja analüüsida vaidlusaluse otsuse sätete eraldatavuse küsimust.

24. Komisjon väitis Esimese Astme Kohtus, et Eesti Vabariigi hagi ei olnud kooskõlas Euroopa Kohtu põhikirja artikli 21 esimese lõiguga ega kodukorra artikli 44 lõike 1 punktidega c ja d. Nende artiklite järgi ei ole hagi vastuvõetav, kui hageja ei ole esitanud piisavalt selgelt hagi eset, nõudeid ja avalduse aluseks olevaid asjaolusid. Hagi aluseks olevad peamised faktilised ja õiguslikud asjaolud peavad seega vähemalt kokkuvõtlikult ning ühtsel ja arusaadaval viisil tulenema hagiavaldusest endast, et võimaldada kostjal ette valmistada oma kaitse ja Üldkohtul langetada otsus, vajaduse korral ka ilma täiendava teabeta.[4]

25. Käesolevas asjas tõi Eesti Vabariik piisava täpsusega välja hagi eseme, nõuded ja nõuete aluseks olevad asjaolud. Oli selge, et Eesti Vabariik nõudis vaidlusaluse otsuse tühistamist tervikuna ning pidas seda nõuet õigustatuks nõude põhjendamiseks esitatud väidete alusel. Sellest tuleneb, et Euroopa Kohtu põhikirja artikli 21 esimese lõigu ja kodukorra artikli 44 lõike 1 alapunktide c ja d tingimused olid täidetud.

26. Vastupidi Esimese Astme Kohtu kasutatud lähenemisele ei olnud hagi vastuvõetavuse analüüsimisel vaja käsitleda vaidlusaluse otsuse sätete eraldatavust. Nimelt, ehkki akti sätete eraldatavust tuleb analüüsida hagi vastuvõetavuse käsitlemisel, kui hageja palub akti osalist tühistamist,[5] ei tule seda juhul, kui hageja palub vaidlusaluse akti tühistamist tervikuna, teha mitte hagi vastuvõetavuse, vaid üksnes hagi põhjendatuse analüüsi raames. Küsimust sellest, kas akti tervikuna tühistamine on esitatud väiteid ja selle akti sätete eraldamatust arvestades põhjendatud, on loogiliselt võimalik käsitleda alles siis, kui on analüüsitud juba vähemalt ühe väite põhjendatust ja seega kuulub see hagi põhjendatuse valdkonda. Niisugune lahendus näib mulle vältimatu ka menetlusökonoomiast tulenevalt. Ühelt poolt ei ole vaja tegeleda akti sätete eraldatavusega, kui kõik selle vastu esitatud väited tuleb tagasi lükata. Teisalt on alust märkida, et isegi kui Esimese Astme Kohus oleks rahuldanud komisjoni nõude ja tuvastanud, et hagi on teatavate vaidlusaluse otsuse sätete osas „vastuvõetamatu", oleks ta siiski pidanud analüüsima kõiki Eesti Vabariigi esitatud väiteid.

27. Komisjoni esimene väide tuleb seega tagasi lükata, asendades Esimese Astme Kohtu põhjenduse vaidlustatud kohtuotsuse punktides 28–34.

VIII. Teine väide

28. Komisjoni teine väide käsitleb õigusnormi rikkumist direktiivi artikli 9 lõigete 1 ja 3 ning artikli 11 lõike 2 tõlgendamisel.

29. See väide puudutab Esimese Astme Kohtu põhjenduskäiku vaidlustatud kohtuotsuse punktides 49–94. Esmalt esitab Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 49–55 mõne märkuse liikmesriikide ja komisjoni vahelise pädevuse jaotuse kohta. Seejärel vaatleb ta vaidlustatud kohtuotsuse punktides 56–86 seda, kuidas komisjon käesolevas asjas oma pädevust

4 — 29. jaanuari 1998. aasta otsus kohtuasjas T-113/96: Dubois et Fils *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 1998, lk II-125, punkt 29) ja 24. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas T-45/06: Reliance Industries *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 2008, lk II-2399, punkt 70).

5 — 24. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-244/03: Prantsusmaa *vs.* parlament ja nõukogu (EKL 2005, lk I-4021) ja 30. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-36/04: Hispaania *vs.* nõukogu (EKL 2006, lk I-2981).

kasutas. Olles vaidlusaluse otsuse sisu vaidlustatud kohtuotsuse punktides 57 ja 58 lühidalt kokku võtnud, tuvastas Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 60–94, et komisjon oli ületanud tal direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel oleva kontrollipädevuse piire. Esiteks heidab see kohus komisjonile ette, et komisjon on täpsustanud konkreetse saastekvootide koguse, mille mis tahes ületamist loetakse direktiivis sätestatud kriteeriumidega vastuolus olevaks, ning et ta on tagasi lükanud Eesti Vabariigi riikliku jaotuskava põhjusel, et selles kavandatud saastekvootide üldkogus seda künnist ületab. Teiseks paneb Esimese Astme Kohus komisjonile süüks seda, et viimane ei piirdunud Eesti Vabariigi jaotuskava õiguspärasuse kontrolliga, vaid asendas liikmesriigi tehtud analüüsi oma analüüsiga. Seejärel kritiseeris Esimese Astme Kohus nende heitkoguseid puudutavate andmete valikut, mis tuli võtta asjassepuutuva ajavahemiku prognooside lähtepunktiks, ning nende meetodite valikut, mida kasutati heitkoguste arengu prognoosimiseks võrdlusperioodi ja asjassepuutuva ajavahemiku vahel. Viimaseks lükkas Esimese Astme Kohus tagasi muud argumendid, mille komisjon oli jaotuskava tagasilükkamise õigustamiseks esitanud.

30. Teise väite all esitatud sissejuhatavate märkuste raames heidab komisjon esmalt Esimese Astme Kohtule ette, et viimane seostas komisjoni poolt direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel teostatava kontrolli direktiivide ülevõtmise osas teostatava kontrolliga (A). Komisjoni väide jaguneb kaheks osaks, millest esimene käsitleb võrdse kohtlemise üldpõhimõtte rikkumist (B) ning teine direktiivi eseme ja eesmärgi eiramist (C).

A. *Komisjoni poolt direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel teostatava kontrolli laad*

31. Esmalt tuleb analüüsida komisjoni kriitikat, mis puudutab komisjoni poolt direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel teostatava kontrolli laadi.

32. Kriitika on suunatud põhistuse vastu, mille Esimese Astme Kohus esitas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 49–56. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 50 meenutas see kohus esiteks, et haldusaktid peavad olema vastu võetud erinevatele haldusasutustele antud pädevust arvestades. Seejärel viitas kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 51 ja 52 EÜ artikli 249 kolmandale lõigule (nüüd ELTL artikli 288 kolmas lõik) ja märkis, et keskkonna vallas, mida reguleerivad EÜ artiklid 174–176 (nüüd ELTL artiklid 191–193), on liidul ja liikmesriikidel jagatud pädevus. Kohus jõudis järeldusele, et kui ei ole ühenduse normi, mis sätestaks selgelt ja täpselt vormi ja meetodid, mida liikmesriik peab kasutama, siis on liikmesriigid vormi ja meetodite valikul täiesti vabad ning just komisjon peab õiguslikult piisavalt tõendama, et liikmesriigis kasutatud meetmed on liidu õigusega vastuolus. Liikmesriikide pädevuse kohta märkis Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 53, et ainult liikmesriik on pädev esiteks välja töötama riikliku jaotuskava ja teiseks tegema lõplikud otsused, millega määratakse kindlaks saastekvootide üldkogused. Selle pädevuse teostamisel on liikmesriigil teatav tegutsemisruum. Esimese Astme Kohus märkis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 54 ja 55, et komisjonil on direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel pädevus esiteks kontrollida riikliku jaotuskava kooskõla direktiivis sätestatud kriteeriumidega ning teiseks kooskõla puudumise korral see jaotuskava põhistatud otsusega tagasi lükata. Nagu nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktist 56, asus Esimese Astme Kohus seisukohale, et komisjoni teostab õiguspärasuse kontrolli.

33. Teise väite raames heitis komisjon Esimese Astme Kohtule ette, et viimane kvalifitseeris komisjoni poolt direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel teostatava kontrolli õiguspärasuse kontrollina. Enne selle kriitika (2) juurde asumist tuleb anda lühiülevaade jaotuskava kontrollimenetlusest, mille näevad ette direktiivi artiklid 9 ja 11 (1).

1. Jaotuskava kontrollimenetlus

34. Direktiivi artikkel 1 näeb ette, et selle direktiiviga luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem, mille eesmärk on vähendada tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid.

35. Selle süsteemi raames tuleb liikmesriikidel välja töötada jaotuskava, mis täpsustab eeskätt nende kvootide üldkoguse, mida kavatsetakse kõnealuseks kauplemise ajavahemikuks eraldada, ja seda, kuidas neid eraldada. Vastavalt artikli 9 lõike 1 teisele lausele peab kava põhinema objektiivsetel ja läbipaistvatel kriteeriumidel, sealhulgas III lisas loetletud kriteeriumidel, võttes nõuetekohaselt arvesse üldsuse märkusi. Liikmesriigid peavad teatama oma kavast komisjonile ja teistele liikmesriikidele vähemalt 18 kuud enne asjaomase kauplemise ajavahemiku algust.

36. Direktiivi artikli 9 lõike 3 järgi kontrollib komisjon, kas teatatud jaotuskava on direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega ja artikli 10 sätetega kooskõlas, ning lükkab tagasi kavad, mis seda ei ole. Direktiivi artikli 11 lõikest 2 ilmneb, et liikmesriik võib võtta lõpliku otsuse asjaomaseks ajavahemikuks eraldatavate saastekvootide üldkoguse kohta vastu jaotuskava alusel, mille komisjon on kas heaks kiitnud või mida ta ei ole tagasi lükanud kolme kuu jooksul jaotuskavast teatamisest arvates. Seevastu ei saa liikmesriik võtta lõplikku otsust vastu komisjoni tagasi lükatud jaotuskava alusel. Komisjonil on seega vetoõigus.

2. Komisjoni kriitika

37. Esimese Astme Kohus märkis õigesti, et kontroll, mida komisjon direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel jaotuskava üle teostab, on õiguspärasuse kontroll. Nagu Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 53 ja 54 järeldas, ilmneb mainitud sättest selgelt, et komisjonil on pädevus vaid kontrollida liikmesriigi esitatud riikliku jaotuskava kooskõla direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega ja artikli 10 sätetega. Jaotuskava tagasilükkamiseks peab komisjon järelikult tõendama, et liikmesriik ületas talle direktiiviga antud tegutsemisruumi.

38. Kriitikal, mille komisjon Esimese Astme Kohtu põhjenduse osas esitas, ei ole seega alust.

39. Esiteks ei saa sellest, et direktiivi artikli 9 lõike 3 kohase kontrolli puhul on tegemist eelneva kontrolliga, järeldada, et see ei piirdu kooskõla kontrollimisega. Direktiiv omistab komisjonile muidugi olulise rolli – tal on muu hulgas kontrollipädevus ja vetoõigus. Direktiivi artikli 9 lõige 3 ei näe talle siiski ette volitusi asuda liikmesriigi asemele tema jaotuskava väljatöötamisel või eraldatavaid saastkvoote puudutava lõpliku otsuse vastuvõtmisel. Komisjon saab jaotuskava seega tagasi lükata vaid juhul, kui ta näitab, et liikmesriik ületas talle direktiiviga antud tegutsemisruumi.

40. Teiseks sedastas Esimese Astme Kohus õigesti, et direktiivi artikli 9 lõike 3 järgse kontrolli kvalifitseerimine kooskõla kontrollina vastab EÜ artikli 249 kolmandale lõigule, mille järgi direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. Vastupidi komisjoni väidetule on see norm käesolevas asjas kohaldatav.

41. Esmalt tuleb tagasi lükata komisjoni argument, et EÜ artikli 249 kolmas lõik on kohaldatav ainult *a posteriori* kontrolli suhtes, nagu see, mida teostatakse liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses. See norm on üldkohaldatav. Sellega peab järelikult käesolevas asjas arvestama, kui kõne alla tuleb küsimus, kas komisjon peab respekteerima liikmesriigi valikuid tema jaotuskava väljatöötamisel kasutatud andmete ja hindamismeetodite osas.

42. Järgmiseks tuleb tagasi lükata komisjoni põhjenduskäik, mille järgi liikmesriigid ei või tugineda tegutsemisruumile, sest EÜ artikli 249 kolmas lõik ei ole kohaldatav, kuna direktiivi artikli 9 lõige 3 on oma laadilt „määrus”. Komisjoni hinnangul on direktiivi säte, mis on kohaldatav üksnes institutsioonide ja liikmesriikide vahelisele suhtele ja mille kohaldatavus ei sõltu seega selle eelnevast ülevõtmisest siseriiklikus õiguses, oma laadilt „määrus”. Niisugune arutluskäik ei veena. EÜ artikli 249 kolmas lõik on kohaldatav kõigi direktiivi sätete suhtes ja seega ka niisuguste sätete suhtes, mis on kohaldatavad ainult institutsioonide ja liikmesriikide vahelisele suhtele. Komisjon ei esita pealegi ühtki veenvat põhjust, mille tõttu niisugune säte nagu direktiivi artikli 9 lõige 3 ei peaks jätma liikmesriikidele

tegutsemisruumi vormi ja meetodite osas, kui neid ei ole direktiivis ühtlustatud. Igal juhul on Esimese Astme Kohtu omaks võetud lähenemine õigustatud seetõttu, et direktiiv on vastu võetud jagatud pädevuse valdkonnas, milles pädevus jääb liikmesriikidele ulatuses, milles konkreetset küsimust ei ole ühtlustatud.

43. Kolmandaks ei saa komisjon tulemuslikult väita, et tal on kaalutlusruum, kuna ta peab andma direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel jaotuskavade üle teostatava kontrolli raames omapoolseid keerulisi majanduslikke ja ökoloogilisi hinnanguid, ning et see kaalutlusruum piirab liikmesriikide tegutsemisruumi. Komisjoni selline kaalutlusruum ei saa muuta tõsiasja, et direktiivi artikli 9 lõikes 3 ette nähtud kontroll on oma olemuselt kooskõla kontroll. Komisjonil olev kaalutlusruum lubab seega määrata kindlaks võrdluspunkti, mis põhineb tema valitud andmetel ja meetoditel ja mida ta võib kasutada selle tõendamiseks, et jaotuskava ei ole kooskõlas direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega ega artikli 10 sätetega. Siiski ei võimalda see komisjonil lükata liikmesriigi jaotuskava tagasi üksnes seetõttu, et see ei ole kooskõlas komisjoni valitud võrdluspunktiga.

44. Kriitika Esimese Astme Kohtu sissejuhatavate märkuste kohta vaidlustatud kohtuotsuse punktides 49–56 tuleb seega tagasi lükata.

B. *Väite esimene osa, mille järgi rikuti võrdse kohtlemise põhimõtet*

45. Komisjoni teise väite esimene osa käsitleb Esimese Astme Kohtu sedastust, mille järgi komisjon rikkus direktiivi artikli 9 lõiget 3, asendades Eesti Vabariigi analüüsi oma analüüsiga. See väite osa jaguneb omakorda kaheks osaks, millest esimese järgi on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet (1) ja teise järgi rikkus Esimese Astme Kohus õigusnormi seoses komisjoni poolt asendatud andmetega (2).

1. Etteheide, mis puudutab võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist

46. Esimese Astme Kohtu menetluses kaitses komisjon oma tõlgendust direktiivi artikli 9 lõikest 3, mille järgi ta ei olnud kohustatud analüüsima Eesti Vabariigi jaotuskavas sisalduvaid andmeid, sest võrdse kohtlemise põhimõte kohustas teda kasutama kõigi liikmesriikide jaotuskavade puhul samast allikast ja samade hindamismeetodite alusel saadud andmeid.

47. Esimese Astme Kohus lükkas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 87–90 niisuguse arutluskäigu tagasi. Ta asus seisukohale, et võrdse kohtlemise põhimõte ei saa muuta komisjoni ja liikmesriikide pädevuse jaotust, mis on ette nähtud direktiivis ja mille kohaselt on liikmesriigid pädevad riiklikku jaotuskava välja töötama ja võtma vastu lõpliku otsuse eraldatavate saastekvootide üldkoguse kohta. Komisjoni kontrollipädevus on seega piiratud jaotuskavas hõlmatud andmete kooskõla kontrollimisega direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega. Järelikult ei saa komisjon lubada endale jaotuskavas kasutatud andmete asendamist oma andmetega. Lisaks saaks komisjon tagada liikmesriikidevahelise võrdse kohtlemise, vaadates neist igaühe esitatud jaotuskava läbi samasuguse hoolikusega.

48. Komisjon heidab Esimese Astme Kohtule ette, et viimane tõlgendas komisjonile direktiivi artikli 9 lõikest 3 tulenevat kontrollipädevust vääralt ja rikkus võrdse kohtlemise põhimõtet. Ta olevat kohustatud kasutama kõigi liikmesriikide puhul ühest ja samast allikast pärinevaid ajakohastatud andmeid ning sama perioodi puudutavaid prognoose, et tagada võrdne kohtlemine kõigi jaotuskavade osas.

49. Kõigepealt tuleb käsitleda etteheidet, mille järgi komisjonile direktiivi artikli 9 lõikest 3 tulenevat kontrollipädevust tõlgendati vääralt (a) ja seejärel minna edasi etteheite juurde, mille järgi rikuti võrdse kohtlemise põhimõtet (b). Lõpuks analüüsin Esimese Astme Kohtu põhistuse kohta esitatud muud kriitikat (c).

a) Komisjoni kontrollipädevuse ulatus

50. Esiteks heidab komisjon Esimese Astme Kohtule ette, et viimane tõlgendas vääralt komisjonile direktiivi artikli 9 lõikest 3 tuleneva kontrollipädevuse ulatust. Komisjoni hinnangul on ta pädev määrama ise kindlaks näitajad, mille alusel hinnata jaotuskavas sisalduvate andmete kooskõla direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega. Sellest tulenevalt ei pea ta end kohustatuks kontrollima jaotuskavas kasutatud majandusandmete täpsust.

51. Käsitletav komisjoni etteheide ei ole põhjendatud. Esimese Astme Kohus otsustas õigesti, et komisjon pidi kontrollima, kas andmed, mida Eesti Vabariik oma jaotuskavas kasutas, olid direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega kooskõlas.

52. Nagu juba eespool mainitud, annab direktiivi artikli 9 lõige 3 komisjonile üksnes kooskõla kontrolli pädevuse, mis võimaldab tal tagasi lükata liikmesriigi jaotuskava, mis ei ole kooskõlas direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega või direktiivi artikli 10 sätetega.[6]

53. Kontrolli ulatuse osas sedastas Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 68, 69, 75, 79 ja 80 õigesti, et direktiivi III lisas on loetletud kriteeriumid, mida liikmesriik peab oma jaotuskavas järgima, ent see ei näe siiski ette vormi ja meetodeid, mille alusel tuleb hinnata jaotuskava vastavust nendele kriteeriumidele. Liikmesriikidele on seega jäetud vabadus kasutada andmeid ja hindamismeetodeid omal valikul, tingimusel et need ei too kaasa tulemusi, mis ei ole nimetatud kriteeriumidega kooskõlas. Komisjon peab tal direktiivi artikli 9 lõike 3 alusel oleva kontrollipädevuse raames austama seda liikmesriikide tegutsemisruumi. Eelnevast tuleneb, et komisjon ei või lükata liikmesriigi jaotuskava tagasi üksnes põhjusel, et see ei ole kooskõlas tema valitud andmetega, vaid ta peab tõendama, et jaotuskavas kasutatud andmed ei ole direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega kooskõlas.

54. Argumendid, mille komisjon oma seisukoha kaitsmiseks esitas, ei veena.

55. Esimesena tuleb tagasi lükata komisjoni argument, mille järgi ta ei olnud kohustatud vaatama läbi Eesti Vabariigi jaotuskavas kasutatud andmeid, sest ta oli liikmesriikidele meelde tuletanud tegelikke heitkoguseid puudutavate kontrollitud andmete olulisust. Niisugune lähenemine oleks õigustatud korra alusel, mis lubaks komisjonil asuda liikmesriikide asemele või määrata ise kindlaks kooskõla kriteeriumide hindamisele kohaldatavad näitajad. Direktiiv ei anna komisjonile niisugust pädevust. Juhul kui komisjonil oli jaotuskavas kasutatud andmete kooskõla osas kahtlusi, tuli tal tõendada, et need andmed ei ole direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega kooskõlas.

56. Teiseks ei saa järeldada asjaolust, et komisjon kontrollib eri liikmesriikide jaotuskavasid samaaegselt, nagu annaks direktiiv talle pädevuse asendada liikmesriigi jaotuskavas kasutatud andmed enda valitud andmetega.

57. Kolmandaks ei võimalda direktiivi artikli 9 lõike 3 eesmärki rõhutav teleoloogiline tõlgendus õigustada komisjoni lähenemist, mille järgi ta ei ole kohustatud läbi vaatama andmeid, mida Eesti Vabariik oma jaotuskavas kasutas.

58. Niisugust lähenemist ei saa õigustada direktiivi põhjenduse 30 alusel. Selles põhjenduses on üksnes märgitud, et kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem on eesmärk, mida liikmesriigid ei saa üksinda täielikult täita, ja seega oleks seda eesmärki parem saavutada ühenduse tasandil.

6 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 37–44.

59. Järgmiseks tuleb lükata tagasi argument, mille järgi toimides muul kui komisjoni pakutud viisil ei ole võimalik saavutada direktiivi eesmärke. Jagatud pädevuse valdkonnas, nagu seda on keskkonna valdkond, tuleb liidu seadusandjal määrata kindlaks meetmed, mida ta peab taotletavate eesmärkide saavutamiseks vajalikuks, austades sealjuures subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Kui seadusandja valik nähtub asjassepuutuvast aktist selgelt ja ühetimõistetavalt, ei ole liidu kohtutel alust asendada seadusandja hinnangut oma hinnanguga, lähtudes teleoloogilisest tõlgendusest.

60. Liidu seadusandja tahe anda komisjonile üksnes kooskõla kontrolli pädevus, mitte asendamise või ühtlustamise pädevus, ei ilmne mitte üksnes direktiivi artikli 9 lõike 3 selgest ja ühemõttelisest sõnastusest, vaid ka selle direktiivi ettevalmistustöödest.[7] Direktiivi artikli 9 lõike 3 tõlgendus, mida toetab komisjon, ületab seega teleoloogilise tõlgenduse piirid. Seda sätet tuleb muuta liidu seadusandjal, kui ta leiab, et see säte ei võimalda saavutada taotletavaid eesmärke.[8]

61. Komisjonile direktiivi artikli 9 lõikest 3 tuleneva kontrollipädevuse väärkäsitlust puudutav kriitika tuleb seega tagasi lükata.

b) Võrdse kohtlemise põhimõte

62. Teiseks heidab komisjon Esimese Astme Kohtule ette võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist.

63. See etteheide ei ole põhjendatud.

64. Võrdse kohtlemise põhimõte nõuab, et sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui niisugune kohtlemine on objektiivselt põhjendatud. Eri olukordi iseloomustavad asjaolud ning nende olukordade sarnasus tuleb kindlaks teha ning neile tuleb anda hinnang, arvestades eeskätt selle liidu akti eset ja eesmärki, mis kõnealuse vahetegemise sätestab.[9]

65. Olgu märgitud, et komisjoni etteheide rajaneb väärarusaamal talle direktiivi artikli 9 lõikest 3 tulenevast pädevusest. Vastupidi komisjoni väidetule ei volita see säte teda kindlaks määrama majandusnäitajaid, mida tuleks kasutada jaotuskava kooskõla hindamisel direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega. Nagu ka eespool märgitud, jätab direktiiv liikmesriikidele tegutsemisruumi ja viimased on vabad kasutama andmeid ja hindamismeetodeid omal valikul, tingimusel et need ei too kaasa tulemusi, mis ei ole nimetatud kriteeriumidega kooskõlas. Võimalikud erinevused liikmesriikide valiku vahel on nende tegutsemisruumi väljendus, mida komisjonil tuleb kooskõla kontrolli raames austada. Komisjon ei riku seega võrdse kohtlemise põhimõtet, kui ta aktsepteerib liikmesriikide erinevaid valikuid osas, milles need ei ületa riikide tegutsemisruumi.

66. Võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist käsitlev etteheide tuleb seega tagasi lükata.

7 — Vt komisjoni 23. oktoobri 2001. aasta ettepaneku KOM(2001) 581 lk 12, millest nähtub, et eraldatavate saastekvootide üldkoguste kindlaksmääramine tuleb sisuliselt jätta liikmesriikidele, ent nad peavad siiski kinni pidama direktiivi III lisas ära toodud kriteeriumidest, ning et liidu seadusandja võib hiljem direktiivi III lisas ära toodud kriteeriumeid muuta, lähtudes direktiivi rakendamisel saadud kogemusest.

8 — Niisuguses kontekstis olgu tõdetud, et liidu seadusandja muutis nimelt direktiivi seda aspekti. Direktiivi artikkel 9 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiviga 2009/29/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, et täiustada ja laiendada ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi (ELT L 140, lk 63) muudetud kujul – näeb ette, et alates 2013. aastast vähendatakse igal aastal eraldatavat ühenduse saastekvootide üldkogust lineaarselt, 1,74% võrra võrreldes saastekvootide keskmise aastase üldkogusega, mille liikmesriigid on eraldanud vastavalt komisjoni otsustele siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade kohta ajavahemikuks 2008–2012.

9 — 16. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-127/07: Arcelor Atlantique et Lorraine jt (EKL 2008, lk I-9895, punktid 23 ja 26).

c) Jaotuskava muutmise piirangud

67. Kolmandaks on alust käsitleda komisjoni kriitikat, mille järgi Esimese Astme Kohus rikkus õigusnormi, tunnistades jaotuskava piiramatu muutmise võimalust. Komisjon leiab, et kuna direktiiv vaikib võimaluse osas viia jaotuskavasse sisse muid muudatusi peale nende, mille eesmärk on kohandada kava komisjoni langetatud tagasilükkava otsusega, ei tohi jaotuskava muutmise võimalust tunnistada, sest see ohustaks saastekvootidega kauplemise süsteemi toimimist ja ajendaks liikmesriike jaotuskava teatamisega hilinema või teatama ebatäieliku jaotuskava, et jätta endale võimalus tugineda soodsamatele andmetele.

68. Niisuguse kriitikaga ei saa nõustuda. See ei sea kahtluse alla Esimese Astme Kohtu sedastust, et komisjon oli kohustatud kontrollima Eesti Vabariigi jaotuskavas kasutatud andmete kooskõla direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega ega võinud seega endale lubada selles jaotuskavas kasutatud andmete asendamist oma andmetega. Küsimus sellest, millises ulatuses liikmesriik võib jaotuskava pärast sellest komisjonile teatamist muuta, ei ole otseselt seotud komisjoni kontrollipädevuse ulatusega selle liikmesriigi esialgse jaotuskava läbivaatamisel.

d) Järeldus

69. Etteheide, mis puudutab Esimese Astme Kohtu sedastust, et komisjon rikkus direktiivi artikli 9 lõiget 3, kui ta asendas Eesti Vabariigi analüüsi oma analüüsiga, tuleb seega põhjendamatuna tagasi lükata.

2. Etteheide, mis puudutab komisjoni poolt asendatud andmeid

70. Komisjon heidab Esimese Astme Kohtule ette, et viimane kritiseeris teda niisuguste CO_2 heitmeid puudutavate andmete ja sisemajanduse kogutoodangu (SKT) prognooside kasutamise eest, mille ta oli ise välja valinud. Esimese Astme Kohus olevat ise tunnistanud, et komisjonil oleks tulnud tugineda kõige uuematele võimalikele andmetele. Seega ei saanud ta aluseks võtta Eesti Vabariigi jaotuskavas kasutatud andmeid.

71. See etteheide ei ole põhjendatud. See põhineb vaidlustatud kohtuotsuse väärtõlgendusel. Nimetatud kohtuotsusest ilmneb ju selgesti, et Esimese Astme Kohus ei olnud selle vastu, et komisjon töötab välja oma majandusliku ja ökoloogilise mudeli, mis rajaneb tema valitud andmetel. Siiski märkis see kohus, et komisjonil ei olnud õigust Eesti Vabariigi jaotuskava tagasi lükata üksnes põhjusel, et jaotuskavas sisalduvad arvandmed, mis põhinesid selle liikmesriigi valitud andmetel ja hindamismudelil, ületasid komisjoni valitud andmete ja hindamismudeli alusel saadud arvandmeid, vaid ta oleks pidanud põhjendama, miks ei ole Eesti Vabariigi jaotuskavas kasutatud andmed direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega kooskõlas.

C. *Väite teine osa, mille järgi eirati direktiivi eesmärke*

72. Teise väite teise osa järgi eirati komisjonile direktiivi artikli 9 lõikest 3 tuleneva kontrollipädevuse kohaldamisala ja ulatuse tõlgendamisel direktiivi eesmärke.

73. Selles väite osas käsitletakse Esimese Astme Kohtu põhjendust vaidlustatud kohtuotsuse punktides 59–66, kus Esimese Astme Kohus tõdes, et komisjon ületas talle direktiivi artikli 9 lõikest 3 tuleneva kontrollipädevuse piire, kui ta täpsustas vaidlusaluses otsuses konkreetse saastekvootide koguse, mille mis tahes ületamist loetakse direktiivis sätestatud kriteeriumidega vastuolus olevaks, ning kuna ta lükkas Eesti Vabariigi riikliku jaotuskava tagasi põhjusel, et selles kavandatud saastekvootide üldkogus seda künnist ületab.

74. Komisjon väidab, et direktiivi eesmärke ei ole võimalik saavutada, kui tal ei ole pädevust niisuguse maksimumkoguse määramiseks, ning et tema lähenemine oli õigustatud menetlusökonoomiast lähtuvalt. Komisjon heidab Esimese Astme Kohtule ette, et see ei teinud õigesti vahet komisjonipoolsel ülempiiri kehtestamisel ja liikmesriigi poolt eraldatavate saastekvootide üldkogusel.

75. See väite osa ei ole põhjendatud.

76. Esimese Astme Kohus otsustas õigesti, et direktiiv ei anna komisjonile pädevust kinnitada tagasilükkavas otsuses kohustuslikku eraldatavate saastekvootide üldkogust. Nagu eespool märgitud, on nimelt liikmesriigid pädevad jaotuskava koostama ja lõpliku otsuse vastu võtma. Komisjoni pädevus on piiratud jaotuskava kooskõla kontrolliga, mis võimaldab tal panna jaotuskavale veto, kui see ei ole kooskõlas direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega ja direktiivi artikli 10 sätetega. Esimese Astme Kohus sedastas seega õigesti, et komisjon asus Eesti Vabariigi asemele, kui ta kinnitas eraldatavate saastekvootide üldkoguse, ning et ta riivas sedasi selle liikmesriigi pädevust.

77. Komisjoni kriitika Esimese Astme Kohtu põhjenduse kohta ei ole veenev.

78. Esiteks tuleb tagasi lükata komisjoni argumentatsioon, mille järgi ta ei riivanud Eesti Vabariigile direktiivi artikli 11 lõikest 2 tulenevat pädevust, kui ta kinnitas eraldatavate saastekvootide üldkoguse, sest Eesti Vabariigile jäi võimalus kinnitada selle kogusega võrdne või sellest madalama eraldatavate saastekvootide üldkogus. Kui komisjonil tõepoolest oleks selline pädevus, saaks ta suruda liikmesriikidele eraldatavate saastekvootide üldkogust puudutavas peale oma valitud andmed ja hindamismeetodid. Direktiiv ei anna talle sellist pädevust, vaid jätab liikmesriikidele andmete ja hindamismeetodite valikul tegutsemisruumi.

79. Teiseks on alust tagasi lükata komisjoni etteheide, mille järgi Esimese Astme Kohus ei võtnud piisaval määral arvesse saastekvootidega kauplemise süsteemi nõuetekohase toimimise vajadust. Nii nagu seda sai eespool käsitletud, nähtub direktiivist selgesti, et liidu seadusandja tahe oli anda komisjonile üksnes kooskõla kontrolli pädevus. Kauplemise süsteemi nõuetekohane toimimine ei võimalda anda komisjonile täiendavaid pädevusi *extra legem*.

80. Kolmandaks näib komisjoni vastuväide, mille järgi olevat võimalik tõendada *ex post*, et Eesti Vabariigi jaotuskavas esitatud CO_2 heitkoguseid puudutavate andmete ja eraldatavate saastekvootide ette pandud üldkoguse tingimusteta tunnustamine ei oleks mitte ainult viinud direktiivi III lisa kriteeriumidega 1–3 vastupidise tulemuseni, vaid oleks ka kaasa toonud CO_2 kvootide odavnemise turul, tuginevat vaidlustatud kohtuotsuse vääral tõlgendusel. Esimese Astme Kohus tunnistas, et komisjon võib tagasi lükata jaotuskava, mis ei ole kooskõlas direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega, ega öelnud seega, et komisjonil tulnuks Eesti Vabariigi jaotuskavas kasutatud andmed tingimusteta heaks kiita.

81. Neljandaks väidab komisjon, et direktiivi artikli 9 lõike 3 tõlgendus, mille järgi ta olevat pädev kinnitama eraldatavate saastekvootide koguse ülempiiri, on õigustatud menetlusökonoomia kaalutlustel. Sellega välditaks järgnevaid otsuseid, millega jäetakse jaotuskava rahuldamata kooskõla puudumise tõttu direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega, ja võimaldaks liikmesriikidel tähtaegselt vastu võtta lõpliku otsuse direktiivi artikli 11 lõike 2 alusel. Selles kontekstis heidab komisjon Esimese Astme Kohtule ette, et viimane eiras vaidlusaluse otsuse artiklis 2 kasutatud mõiste „maksimumkogus” õiguslikku tähendust. Selle tulemusel ta väidetavalt üksnes piiras oma otsustuspädevust. Mainitud koguse äranäitamisega võttis ta endale üksnes kohustuse mitte lükata tagasi muudetud jaotuskava, kui selles jaotuskavas ette pandud saastekvootide kogus on vaidlusaluses otsuses osutatud saastekvootide maksimumkogusest väiksem või sellega võrdne.

82. Seetõttu tuleb ka see etteheide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

83. Esmalt olgu meenutatud, et komisjonipoolne jaotuskava tagasilükkamine kohustab vastavat liikmesriiki jaotuskava muutma. Komisjon ei või asuda selles osas liikmesriigi asemele ja tema asemel liikmesriigi jaotuskava muuta.

84. Direktiivi artikli 9 lõike 3 kolmandas lauses ette nähtud põhjendamiskohustus nõuab komisjonilt, et ta näitaks ära põhjused, mille tõttu ta leiab, et tagasilükatud jaotuskava ei ole kooskõlas direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega ja direktiivi artikli 10 sätetega.

85. Miski direktiivis ei takista komisjonil sõnastamast tagasilükkava otsuse põhistuses ettepanekuid või soovitusi. Ta võib seega märkida ära, missugust eraldatavate kvootide määra ta peab direktiivi III lisa kriteeriumidega kooskõlas olevaks, tingimusel et see ei ole asjassepuutuvale liikmesriigile kohustuslik. Arvestades selle ajavahemiku suhtelist lühidust, mille jooksul liikmesriigil tuleb tagasilükatud jaotuskava muuta, võib taoline märkus olla õigustatud lojaalse koostöö põhimõttega.

86. Ka ei ületa komisjon talle direktiivi artikli 9 lõikega 3 antud pädevust, kui ta märgib tagasilükkava otsuse põhistuses, et ta ei lükka tagasi muudetud jaotuskava, mis vastab selles tagasilükkavas otsuses esitatud ettepanekutele ja soovitustele. Selliselt toimimine võib olla õigustatud lojaalse koostöö põhimõttega ja menetlusökonoomia nõuetega.

87. Seevastu ületab komisjon direktiivi artikli 9 lõikega 3 ette nähtud pädevust, kui ta näitab tagasilükkavas otsuses ära saastekvootide kohustusliku ülempiiri. Nii toimides ületab komisjon kooskõla kontrolli piire ja riivab liikmesriikide pädevust.

88. Käesolevas asjas tuvastas Esimese Astme Kohus õigesti, et komisjon ületas talle direktiivi artikli 9 lõikest 3 tuleneva pädevuse piire. Nimelt pidi Eesti Vabariik, kes oli vaidlusaluse otsuse adressaat, mõistma seda nii, et vaidlusaluse otsuse artiklis 2 märgitud saastekvootide maksimumkogus on siduv. Komisjon täpsustas vaidlusaluse otsuse artikli 3 lõikes 3, et kõik muud riikliku jaotuskava muudatused, välja arvatud need, mis tehakse kooskõlas sama otsuse artikliga 2, ei ole lubatud. Selles artiklis ette nähtud muudatus eraldatavate saastekvootide maksimumkoguse osas põhines komisjoni valitud andmetel ja hindamismeetoditel. Arvestades, et komisjon ei olnud pööranud tähelepanu selle kontrollimisele, kas Eesti Vabariigi jaotuskavas kasutatud andmed olid direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega kooskõlas, ei saanud Eesti Vabariik oodata, et komisjon vaatab läbi muudetud jaotuskavas kasutatud andmed, mis ei pidanud kinni selle tagasi lükanud otsuse artiklis 2 osutatud maksimumkogusest.

89. Teise väite teine osa tuleb seega tagasi lükata.

D. *Järeldus*

90. Järelikult tuleb teine väide tervikuna tagasi lükata.

IX. Kolmas väide

91. Komisjon heidab oma kolmandas väites Esimese Astme Kohtule ette, et see rikkus õigusnormi hea halduse põhimõtte ulatuse hindamisel.

92. See väide puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punkte 99–112, milles Esimese Astme Kohus heitis komisjonile ette hea halduse põhimõtte rikkumist. Esimese Astme Kohtu etteheide puudutab komisjoni tõdemust, mille järgi Eesti Vabariigi jaotuskava ei ole direktiivi III lisa kriteeriumiga 3 kooskõlas, sest see kava ei hõlma selle riigi koostatud reservsaastekvoote. Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 103–108 käsitles Esimese Astme Kohus kõigepealt Eesti Vabariigi jaotuskavas esitatud arvandmeid ja leidis, et need tunduvad sidusad ja arusaadavad. Seejärel analüüsis Esimese Astme

Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 109–111 küsimust, kas, arvestades neid arvandmeid, komisjon käsitles kõiki käesolevas asjas olulisi asjaolusid hoolikalt ja erapooletult. Esiteks sedastas kohus, et komisjoni järeldust, mille kohaselt ei ole kõnealustes reservides sisalduvaid saastekvoote lisatud eraldatavate saastekvootide üldkogusesse, ei näi olevat võimalik ühitada toimiku materjalidega. Teiseks heitis Esimese Astme Kohus komisjonile ette, et komisjon ei selgitanud, mille alusel ta jõudis järeldusele, et Eesti Vabariigi jaotuskava ei ole direktiivi III lisa kriteeriumiga 3 kooskõlas. Ta järeldas sellest, et komisjon ei ole tõendanud, kus oli Eesti Vabariigi jaotuskavas sisalduvates arvutustes tehtud vigu.

93. Vastupidi komisjoni väitele ei rikkunud Esimese Astme Kohus hea halduse põhimõtte tõlgendamisel õigusnormi.

94. Esiteks tugineb komisjoni väide, mille järgi Esimese Astme Kohus olevat otsustanud, et komisjonil ei ole õigust tugineda oma andmetele, vaidlustatud kohtuotsuse vääritimõistmisel. Esimese Astme Kohus ei heitnud komisjonile ette seda, et ta tugines oma andmetele. Ta pani komisjonile süüks, et viimane ei olnud nõuetekohaselt läbi vaadanud andmeid, mille Eesti Vabariik oma jaotuskavas esitas.

95. Teiseks on alust tagasi lükata komisjoni etteheide, mille järgi tal oli õigus leida, et Eesti Vabariigi jaotuskavas ette pandud üldkogus ei olnud direktiivi III lisa kriteeriumiga 3 kooskõlas jaotuskava ebaselguse tõttu teatavate reservi osade lisamise küsimuses.

96. Seda lähenemist ei kinnita ei hea halduse ega lojaalse koostöö põhimõte ega ka roll, mille direktiiv komisjonile annab. Neist sätetest ilmneb nimelt, et direktiivi artikli 9 lõike 3 järgse kooskõla kontrolli raames tuleb komisjonil hoolikalt ja erapooletult uurida kõiki jaotuskava olulisi aspekte. Kui jaotuskava on mõnes aspektis ebaselge, ei saa komisjon piirduda jaotuskava tagasilükkamisega. Vastupidi, tal tuleb võtta vajalikud meetmed, et kindlaks teha, kas vastav aspekt on direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega kooskõlas või vastuolus. Selles kontekstis peab komisjon muu hulgas läbi vaatama kõik jaotuskavas sisalduvad andmed.

97. Vastupidi komisjoni väidetele ei ole niisugune kohustus vastuolus pädevuse jaotusega liikmesriikide ja komisjoni vahel. Muidugi ei ole komisjon pädev jaotuskava välja töötama. Direktiivi artikli 9 lõige 3 kohustab teda aga läbi viima kooskõla kontrolli. Võttes vajalikud meetmed, et kõik jaotuskava aspektid hoolikalt läbi vaadata, ei ületa komisjon selle kontrolli piire ega riiva seega ka liikmesriikide pädevust.

98. Kolmandaks ei saa komisjon tulemuslikult väita, et Esimese Astme Kohus ise sedastas, et jaotuskava sisaldas ebaselgeid aspekte. Esiteks olgu rõhutatud, et Esimese Astme Kohus tõdes, et niisuguse ebaselguse võib kõrvaldada toimiku muude materjalide läbivaatamine. Igal juhul ja isegi arvestades niisugust ebaselgust, oleks komisjon pidanud kõigepealt võtma selgitamiseks vajalikud meetmed ega oleks tohtinud piirduda jaotuskava tagasilükkamisega kooskõla puudumise põhjendusel.

99. Kolmas väide on seega põhjendamatu.

X. Neljas väide

100. Neljanda väitega heidab komisjon Esimese Astme Kohtule ette, et viimane rikkus õigusnormi, sest ta leidis, et vaidlusaluse otsuse sätted ei ole eraldatavad ning pidas seetõttu vajalikuks tühistada vaidlusalune otsus tervikuna.

101. See väide puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punkti 114 ning punkte 31–34, kus Esimese Astme Kohus tõdes, et vaidlusaluse otsuse osaline tühistamine artikli 1 lõigete 1 ja 2, artikli 2 lõigete 1 ja 2 ja artikli 3 lõike 1 tühistamise läbi muudab selle otsuse ülejäänud sätete põhisisu.

102. Komisjoni hinnangul olid need sätted vaidlusaluse otsuse ülejäänud sätetest eraldatavad. Ta väidab, et nende sätete osaline tühistamine ei oleks muutnud vaidlusalust otsust niisuguseks otsuseks, mille vastuvõtmise kavatsust tal ei oleks olnud.

103. Neljas väide tuleb tagasi lükata.

104. Euroopa Kohtu praktika järgi eeldab institutsiooni akti osaline tühistamine, et tühistatud sätted peavad olema ülejäänud sätetest eraldatavad ning et osaline tühistamine ei muuda akti põhisisu.[10] Akti põhisisu on muudetud, kui selle andja ei oleks objektiivselt võttes seda akti muudetud resolutsiooniga vastu võtnud.

105. Esimese Astme Kohus märkis õigesti, et vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõike 1, artikli 2 lõike 1 ja artikli 3 lõike 1 tühistamine oleks muutnud selle otsuse põhisisu.

106. Esiteks tõdes Esimese Astme Kohus õigesti, et vaidlusaluse otsuse artiklite 1 ja 2 eri lõiked ei olnud eraldatavad. Erinevate artiklite eri lõiked viitasid küll jaotuskava erinevatele aspektidele ja direktiivi III lisa erinevatele kriteeriumidele. Vaidlusaluse otsuse artiklite 1 ja 2 struktuurist tuleneb siiski, et nende esimese lõike tühistamine oleks muutnud nende põhisisu. Vaidlusaluse otsuse artikkel 1 sisaldab ammendavat loetelu komisjoni vastuväidetest Eesti Vabariigi jaotuskava kooskõla osas direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega. Nagu Esimese Astme Kohus märkis, piirataks nimetatud artikli lõike 1 tühistamise tagajärjel seda ammendavat loetelu. Vaidlusaluse otsuse artikkel 2 sisaldas komisjoni võetud kohustust mitte esitada Eesti Vabariigi jaotuskava osas vastuväiteid, kui see riik muudab jaotuskava vastavalt lõigetes 1–4 esitatud soovitustele. Osaline tühistamine ehk lõike 1 tühistamine tooks endaga kaasa nende muudatuste arvu vähendamise, mille tegemise seadis komisjon algselt tingimuseks, kui ta endale mainitud kohustuse võttis.

107. Nii vaidlusalusest otsusest kui ka komisjoni seisukohavõttudest Esimese Astme Kohtus tuleneb, et ta ei olnud valmis heaks kiitma saastekvootide üldkogust, mille Eesti Vabariik oma jaotuskavas ette pani ja mida komisjon pidas ülemääraseks. See leiab tagantjärele kinnitust asjaolust, et komisjon võttis vastu uue otsuse, millega ta lükkas Eesti Vabariigi jaotuskava tagasi eeskätt põhjusel, et kvootide maksimumkogus ei ole kooskõlas direktiivi III lisa kriteeriumidega 1–3. Järelikult sedastas Esimese Astme Kohus õigesti, et vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõike 1 ja artikli 2 lõike 1 muutmine oleks muutnud otsuse põhisisu.

108. Teiseks tuvastas Esimese Astme Kohus õigesti, et vaidlusaluse otsuse artikli 3 lõige 3 ei ole eraldatav selle otsuse artiklitest 1 ja 2. Vaidlusaluse otsuse nimetatud sätte ja artiklite 1 ja 2 vahel on otsene seos. Nimelt viitab esimesena nimetatud säte muudatustele, mida komisjon peab vajalikuks, et korvata selle otsuse artiklis 1 nimetatud puudujäägid, ent mis kalduvad kõrvale komisjoni ettepanekutest selle otsuse artiklis 2.

109. Mis puudutab kolmandaks küsimust, kas vaidlusaluse otsuse artikli 3 lõige 2, mis käsitleb muudatusi teatavatele käitistele eraldatud kvootides, on eraldatav, siis olgu märgitud, et ka selle otsuse osa iseseisev kehtima jätmine oleks muutnud otsuse põhisisu. Nagu eespool märgitud,[11] võib liikmesriik tugineda oma lõplikus otsuses jaotuskavale, mida komisjon ei ole direktiivi artikli 9 lõike 3 järgse kontrolli raames vaidlustanud. Otsus, millest oleks säilinud üksnes vaidlusaluse otsuse artikli 3 lõige 2, oleks kujutanud endast otsust, milles komisjon ei esita ühtki direktiivi III lisa kriteeriumeid 1–3, 5, 6,

10 — 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-29/99: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 2002, lk I-11221, punkt 45); 30. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-239/01: Saksamaa *vs.* komisjon (EKL 2003, lk I-10333, punkt 33) ja eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* parlament ja nõukogu (punkt 13).

11 — Käesoleva ettepaneku punkt 36.

10 ega 12 puudutavat vastuväidet. Eesti Vabariik oleks seega saanud tugineda direktiivi artikli 11 lõike 2 alusel vastuvõetavas lõplikus otsuses oma algsele jaotuskavale. Vaidlusalusest otsusest ja komisjoni seisukohavõttudest Esimese Astme Kohtus tuleneb, et komisjonil ei oleks olnud kavatsust niisugust otsust vastu võtta.

110. Esimese Astme Kohus ei rikkunud seega õigusnormi, kui ta otsustas, et vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõige 1, artikli 2 lõige 1 ja artikli 3 lõige 1 ei olnud selle otsuse muudest sätetest eraldatavad.[12]

111. Seega tuleb komisjoni neljas väide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

XI. Ettepanek

112. Eelnevate kaalutluste alusel teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1. Jätta rahuldamata apellatsioonkaebus, mille Euroopa Komisjon esitas Esimese Astme Kohtu 23. septembri 2009. aasta otsuse peale kohtuasjas T-263/07: Eesti *vs.* komisjon.

2. Mõista Eesti Vabariigi kohtukulud välja komisjonilt, kes ühtlasi kannab ise oma kohtukulud.

3. Jätta Taani Kuningriigi, Tšehhi Vabariigi ja Läti Vabariigi kohtukulud nende endi kanda.

12 — Seega ei ole tarvis käsitleda küsimust, kas vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõige 2 ja artikli 2 lõige 2 olid vaidlusaluse otsuse ülejäänud sätetest eraldatavad.