Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

26. juuli 2017 *

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2003/87/EÜ – Artikli 10a lõige 1 – Euroopa Liidu kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem – Saastekvootide tasuta eraldamine – Otsus 2011/278/EL – Kehtivus – Hea halduse põhimõte – Kuummetalli tootepõhise võrdlusaluse kindlaksmääramine – Raua ja terase BREF-dokumendi ja suuniste andmete arvesse võtmine kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel – Mõiste „sarnased tooted“ – Võrreldavad käitised – Põhjendamiskohustus

Kohtuasjas C-80/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel tribunal administratif de Montreuil (Montreuil' halduskohus, Prantsusmaa) 4. veebruari 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 12. veebruaril 2016, menetluses

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine

versus

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (keskkonna-, säästva arengu ja energeetikaminister)

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud E. Regan (ettekandja), J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund ja S. Rodin,

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: ametnik V. Giacobbo-Peyronnel,

arvestades kirjalikus menetluses ja 26. jaanuari 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, esindaja: *avocate* J. Herschtel,

— Prantsuse valitsus, esindajad: D. Colas, T. Deleuil ja J. Traband,

— Saksamaa valitsus, esindaja: T. Henze,

— Rootsi valitsus, esindaja: A. Falk,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

— Euroopa Komisjon, esindajad: E. White, K. Mifsud-Bonnici ja O. Beynet,

olles 9. märtsi 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsuse 2011/278/EL, millega määratakse kindlaks kogu liitu hõlmavad üleminekueeskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a kohaste tasuta saastekvootide ühtlustatud eraldamiseks (ELT 2011, L 130, lk 1), kehtivust.

2 Taotlus on esitatud ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU (edaspidi „Arcelor Mittal“), kes käitab kasvuhoonegaase tekitavaid käitisi, ja ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (keskkonna-, säästva arengu ja energeetikaminister, Prantsusmaa, edaspidi „keskkonnaminister“) vahel selle ministri 24. jaanuari 2014. aasta määruse, millega kinnitatakse nimekiri käitajatest, kellele eraldatakse kasvuhoonegaaside saastekvoodid, ja aastatel 2013–2020 tasuta eraldatavate kvootide hulk, ning 11. juuni 2014 otsuse, millega minister jättis rahuldamata taotluse selle määruse kehtetuks tunnistamiseks, õiguspärasuse üle.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2009/29

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/29/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, et täiustada ja laiendada ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi (ELT 2009, L 140, lk 63) põhjendus 23 on sõnastatud järgmiselt:

„Käitistele üleminekuperioodil tasuta kvootide eraldamine peaks toimuma ühenduse ühtlustatud eeskirjade alusel (edaspidi „eelnevad võrdlusalused“), et minimeerida konkurentsimoonutusi ühenduse turul. Kõnealused eeskirjad peaksid arvesse võtma kasvuhoonegaaside ja energia seisukohast kõige tõhusamaid tehnoloogiaid, asendajaid, alternatiivseid tootmisviise, biomassi kasutamist, taastuvenergiaallikaid ning süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist. Sellised eeskirjad ei tohiks olla heitkoguste suurendamise ajendiks ning peaksid tagama, et üha suurem osa saastekvoote müüakse enampakkumisel. Eraldatavad saastekvoodid tuleks kindlaks määrata enne kauplemisperioodi, et tagada turu nõuetekohane toimimine. Ühtlustatud eeskirjades võib arvesse võtta ka põlevate heitgaaside kasutamisega seotud heitkoguseid, kui selliste heitgaaside teket ei ole tööstuslikus protsessis võimalik vältida. Sellega seoses võib eeskirjades ette näha tasuta saastekvootide eraldamise nende käitiste käitajatele, kus neid heitgaase põletatakse või kust need heitgaasid pärinevad. Eeskirjad peaksid samuti vältima põhjendamatuid konkurentsimoonutusi tööstuskäitistele tarnitava elektri ning soojus- ja jahutusenergia turul. Lisaks sellele tuleks nendega vältida põhjendamatuid konkurentsimoonutusi ühe käitaja poolt käitatavate käitiste tööstusliku tegevuse ja alltöövõtu korras toimivates käitistes tootmise vahel. Kõnealuseid eeskirju tuleks kohaldada uute osalejate suhtes, kes teostavad samu tegevusi nagu olemasolevad käitised, millele eraldatakse üleminekuperioodil tasuta saastekvoote. Konkurentsimoonutuste vältimiseks siseturul ei tohiks tasuta saastekvoote eraldada uute osalejate toodetava elektri puhul. Uute osalejate reservi saastekvoodid, mis on 2020. aastaks kasutamata jäänud, tuleks müüa enampakkumisel.“

Direktiiv 2003/87

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT 2003, L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631), muudetud direktiiviga 2009/29 (edaspidi „direktiiv 2003/87“), artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva direktiiviga luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem (edaspidi „ühenduse süsteem“), mille eesmärk on vähendada tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid.

[…]“

5 Direktiivi 2003/87 artikli 10a kohaselt:

„1. Komisjon võtab 31. detsembriks 2010 vastu kogu ühenduses kohaldatavad ja täielikult ühtlustatud rakendusmeetmed lõigetes 4, 5, 7 ja 12 osutatud saastekvootide eraldamiseks, sealhulgas kõik vajalikud sätted lõike 19 ühtlustatud kohaldamiseks.

Kõnealused meetmed, mille eesmärk on muuta käesoleva direktiivi vähemolulisi sätteid, täiendades seda, võetakse vastu vastavalt artikli 23 lõikes 3 osutatud kontrolliga regulatiivmenetlusele.

Kuivõrd see on võimalik, määratakse esimeses lõigus osutatud meetmetega kindlaks kogu ühendust hõlmavad eelnevad võrdlusalused, et tagada saastekvootide eraldamine sellisel viisil, et kõige tõhusamaid tehnoloogiaid, asendajaid, alternatiivseid tootmisviise, suure tõhususega koostootmist, tõhusat heitgaaside energia taaskasutamist, biomassi kasutamist ning süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist – kus sellised seadmed on olemas – arvesse võttes ergutatakse kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja energia seisukohast kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutamist ning ei ergutata heitkoguste suurendamist. Elektritootmise eest tasuta saastekvoote ei eraldata, välja arvatud artiklis 10c kirjeldatud juhtudel ning heitgaasidest toodetud elektrienergia puhul.

Iga sektori ja allsektori puhul arvutatakse võrdlusalus põhimõtteliselt pigem toote kui sisestatud energia alusel, et maksimeerida kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja energiasäästu asjaomase sektori või allsektori igas tootmisprotsessis.

Konkreetsete sektorite ja allsektorite eelnevate võrdlusaluste määramise põhimõtete kindlaksmääramisel konsulteerib komisjon asjaomaste sidusrühmadega, kaasa arvatud asjaomaste sektorite ja allsektorite esindajatega.

[…]

2. Konkreetsete sektorite või allsektorite eelnevate võrdlusaluste määramise põhimõtete kindlaksmääramisel on lähtepunktiks ühenduse sektori või allsektori 10% kõige tõhusama käitise keskmised näitajad ajavahemikul 2007–2008. Komisjon konsulteerib asjaomaste sidusrühmadega, kaasa arvatud asjaomaste sektorite ja allsektorite esindajatega.

Artiklite 14 ja 15 kohaste määrustega nähakse ette tootmises tekkivate kasvuhoonegaaside heitkoguste seire, aruandluse ja tõendamise ühtlustatud eeskirjad, pidades silmas eelnevate võrdlusaluste kindlaksmääramist.

3. Kui lõigetest 4 ja 8 ei tulene teisiti, ning olenemata artiklist 10c, ei eraldata tasuta saastekvoote elektritootjatele, süsinikdioksiidi koguvatele käitistele, süsinikdioksiidi transportivatele torujuhtmetele ega süsinikdioksiidi säilitamiskohtadele.

[…]

5. Saastekvootide aastane maksimumkogus, mille alusel arvutatakse sellistele käitistele eraldatavad saastekvoodid, mis ei ole hõlmatud lõikega 3 ja mis ei ole uued osalejad, ei ületa:

a) ühenduse saastekvootide aastast üldkogust, mis on kindlaks määratud vastavalt artiklile 9 ning korrutatud heitkoguste osaga käitistest, mis ei ole hõlmatud lõikega 3, keskmisest tõendatud heitkoguste koguhulgast ajavahemikul 2005–2007 käitistest, mis on hõlmatud ühenduse süsteemiga ajavahemikul 2008–2012, ja

b) keskmist tõendatud heitkoguste aastast üldkogust ajavahemikul 2005–2007, mis pärineb käitistest, mis on hõlmatud ühenduse süsteemiga alates 2013. aastast ning ei ole hõlmatud lõikega 3, ning mida on kohandatud artiklis 9 osutatud lineaarse teguriga.

Vajaduse korral kohaldatakse ühtset sektoriülest paranduskoefitsienti.

[…]

11. Kui artiklist 10b ei tulene teisiti, on käesoleva artikli lõigete 4–7 kohaselt tasuta eraldatavate saastekvootide kogus 2013. aastal 80% lõikes 1 osutatud meetmete kohaselt kindlaks määratud kogusest. Seejärel vähendatakse tasuta saastekvoote igal aastal võrdse koguse võrra, nii et 2020. aastal on tasuta saastekvoote 30%, kuni 2027. aastal enam tasuta saastekvoote ei eraldata.

12. Kui artiklist 10b ei tulene teisiti, eraldatakse 2013. aastal ja igal järgneval aastal kuni 2020. aastani lõike 1 kohaselt käitistele sektorites või allsektorites, mille puhul esineb märkimisväärne süsinikdioksiidi lekke oht, tasuta saastekvoote 100% ulatuses lõikes 1 osutatud meetmete kohaselt kindlaks määratud kogusest.“

Otsus 2011/278

6 Otsuse 2011/278 põhjendused 2, 4, 6, 8, 11 ja 32 on sõnastatud järgmiselt:

„(2) Konkreetsete sektorite või allsektorite eelnevate võrdlusaluste määramise põhimõtete kindlaksmääramisel tuleks lähtuda liidu sektori või allsektori 10% kõige tõhusamate käitiste keskmistest näitajatest ajavahemikul 2007–2008. Võrdlusalus tuleks kehtestada pigem tootele kui sisendile, et maksimeerida kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja energiasäästu asjaomase sektori või allsektori igas tootmisprotsessis.

[…]

(4) Komisjon on võimaluste piires töötanud välja võrdlusalused toodetele, samuti käitistevaheliselt kaubeldavatele vahetoodetele, mis on toodetud direktiivi 2003/87/EÜ I lisa tegevusaladel. Põhimõtteliselt tuleks iga toote jaoks määratleda üks võrdlusalus. Kui toode on muu toote otsene asendaja, tuleks mõlema suhtes kohaldada sama tootepõhist võrdlusalust ning sellega seotud tootemääratlust.

[…]

(6) Võrdlusalused peaksid hõlmama kõiki tootmisega seotud otseheiteid, sealhulgas tootmiseks kasutatava mõõdetava soojuse tootmisega seotud heiteid, olenemata sellest, kas mõõdetav soojus toodeti kohapeal või muus käitises. Võrdlusaluste kehtestamisel arvati maha elektritootmise ja mõõdetava soojuse ekspordiga seotud heide, sealhulgas soojuse või elektri alternatiivtootmisel

eksotermiliste protsesside või otseheiteta elektritootmisega välditud heide. Kui mõõdetava soojuse ekspordiga seotud heite mahaarvamine ei ole võimalik, ei tohiks sellise soojuse tootmise jaoks eraldada tasuta saastekvoote.

[…]

(8) Komisjon on võrdlusaluste kindlaksmääramisel lähtunud selliste 10% kõige tõhusamate käitiste näitajate aritmeetilisest keskmisest aastatel 2007 ja 2008, mille kohta on kogutud andmeid. Lisaks on komisjon kooskõlas direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikega 1 analüüsinud mitmest allikast saadud täiendava teabe alusel ning kõige tõhusamaid tehnikaid ja heite vähendamise võimalusi Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil käsitleva spetsiaalse uuringu alusel, kas kõigi selliste sektorite puhul, millele on I lisaga ette nähtud tootepõhine võrdlusalus, kajastab selline lähtepunkt piisavalt kõige tõhusamat tehnoloogiat, asendajaid, alternatiivseid tootmisviise, suure tõhususega koostootmist, tõhusat jääkgaaside energiakasutust, biomassi kasutamist ning süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist seal, kus sellised seadmed on olemas. Võrdlusaluste kindlaksmääramiseks kasutatud andmed on kogutud mitmesugustest allikatest, et katta võimalikult palju käitisi, kus aastatel 2007 ja 2008 toodeti võrdlusalusega tooteid. Esiteks, heitkogustega kauplemise süsteemis (HKS) osalevate selliste käitiste kasvuhoonegaaside heite andmed, kus toodetakse võrdlusalusega tooteid, on kogutud kindlaksmääratud eeskirjade alusel (nn sektorieeskirjad) Euroopa vastava sektori ühenduste poolt või nende nimel. Selleks et kõnealustel eeskirjadel oleks, millele viidata, koostas komisjon ELi HKSis osalevate käitiste jaoks suunised võrdlusandmete kvaliteedi- ja kontrollikriteeriumide kohta. Teiseks kogusid Euroopa Komisjoni heaks töötavad konsultandid Euroopa sektoriühenduste andmekogumise täiendamiseks andmeid selliste käitiste kohta, mida tootmisharu käsitlevates andmetes ei kajastata, ning samuti esitasid andmeid ja analüüse liikmesriikide pädevad asutused.

[…]

(11) Juhul kui andmed või vastavalt võrdlusaluste kehtestamise metoodikale kogutud andmed ei olnud kättesaadavad, saadi võrdlusaluste väärtused praeguse heite ja tarbimise taset käsitlevatest andmetest ning võeti arvesse kõige tõhusamat tehnikat käsitlevat teavet, mis on saadud peamiselt kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiiviga 2008/1/EÜ (saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta) […] koostatud parima võimaliku tehnika viitedokumentidest (BREF-dokumendid). Kuna andmed jääkgaaside töötlemise, soojuse ekspordi ja elektritootmise kohta puuduvad, on koksi ja kuummetalli tootepõhiste võrdlusaluste väärtused saadud otsese ja kaudse heite arvutustest, mis põhinevad asjaomases BREF-dokumendis esitatud teabel oluliste energiavoogude kohta, ning heitekoefitsientide vaikeväärtustel, mis on sätestatud komisjoni 18. juuli 2007. aasta otsuses 2007/589/EÜ, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohaselt kasvuhoonegaaside heiteseire ja aruandluse suunised […]. Paagutatud maagi tootepõhise võrdlusaluse määramisel on samuti andmeid korrigeeritud asjaomases BREF-dokumendis esitatud olulisi energiavoogusid käsitlevate andmete põhjal, võttes arvesse jääkgaaside põletamist kõnealuses sektoris.

[…]

(32) Samuti on asjakohane, et tootepõhiste võrdlusaluste kehtestamisel võetakse arvesse jääkgaaside energia tõhusat kasutamist ning jääkgaaside kasutamisega seotud heidet. Seepärast on võrdlusaluste kindlaksmääramisel toodetele, mille tootmisel tekivad jääkgaasid, võetud suurel määral arvesse nende jääkgaaside CO_2-sisaldust. Kui jääkgaasid eksporditakse tootmisprotsessist väljapoole asjaomase tootepõhise võrdlusaluse süsteemipiire ning põletatakse soojuse tootmiseks väljaspool I lisas kindlaksmääratud võrdlusalusega protsessi süsteemipiire, tuleks sellega seotud heitkoguseid arvesse võtta ning eraldada täiendavaid saastekvoote soojus- või kütusepõhise võrdlusaluse põhjal. Kuna üldpõhimõtte kohaselt ei tohiks elektritootmisele eraldada tasuta saastekvoote, et vältida konkurentsimoonutusi tööstuskäitistele tarnitava elektri turgudel, ning

võttes arvesse elektrihindades sisalduvat CO_2 hinda, on asjakohane, et juhul kui jääkgaasid eksporditakse tootmisprotsessist, mis on väljaspool asjaomase tootepõhise võrdlusaluse süsteemipiire, ning põletatakse elektritootmiseks, ei eraldata täiendavaid saastekvoote lisaks jääkgaasides sisalduva süsinikdioksiidi määrale, mida on arvesse võetud asjaomase toote võrdlusaluse määramisel.“

7 Otsuse 2011/278 artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva otsusega kehtestatakse kogu Euroopa Liitu hõlmavad üleminekueeskirjad direktiivi 2003/87/EÜ kohaste tasuta saastekvootide ühtlustatud eraldamiseks alates 2013. aastast.“

8 Otsuse 2011/278 artikkel 2 sätestab:

„Käesolevat otsust kohaldatakse direktiivi 2003/87/EÜ III peatüki saastekvootide (paiksed käitised) tasuta eraldamisele 2013. aastaga algavatel kauplemisperioodidel, kusjuures tehakse direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10c kohane erand üleminekuperioodil saastekvootide tasuta eraldamisele elektritootmise moderniseerimiseks.“

9 Otsuse 2011/278 I lisas on täpsustatud paagutatud maagi ja kuummetalli mõisted.

10 Paagutatud maak on defineeritud kui „aglomeeritud rauda sisaldav toode rauamaagi peenfraktsioonist, räbustist ja vanarauast, mille keemilised ja füüsikalised omadused, nagu aluselisus, mehaaniline tugevus ja läbilaskvus, võimaldavad seda kasutada rauamaagi taandamise protsessis vajaliku raua ja räbustite saamiseks“ ja kuummetall kui „täiendavaks töötlemiseks süsinikuga küllastatud vedel raud“.

Prantsuse õigus

11 Keskkonnaseadustiku (code de l’environnement) põhikohtuasja faktiliste asjaolude suhtes kohaldatava redaktsiooni artiklis R.229-8 on sätestatud:

„I. Otsuse 2011/278/EL […] artikliga 7 ning artikliga R.229-7 kooskõlas kogutud andmete alusel kehtestab keskkonnaküsimuste eest vastutav minister määrusega nimekirja käitajatest, kellele eraldatakse ja antakse seejärel kvoodid tasuta.

Määruses, mis antakse pärast Euroopa Komisjoni poolt direktiivi 2003/87/EÜ sätete kohaselt talle teada antud käitiste nimekirja heakskiitmist, on toodud iga käitise kohta eraldatud kvootide koguhulk ning ka igal aastal tasuta antavate kvootide hulgad.

Määrus avaldatakse Ametlikes Teadaannetes ja prefekt saadab selle ühe eksemplari elektrooniliselt igale käitajale.

Artikli L 593-3 esimeses lõigus mainitud seadmete ja käitiste ning sama artikli teises lõigus mainitud klassifitseeritud käitiste puhul tagab avaldamise ja käitajatele saatmise Autorité de sûreté nucléaire (tuumaenergia ohutuse amet).

II. L’administrateur national du registre européen (riiklik Euroopa registri pidaja) registreerib igal aastal hiljemalt 28. veebruaril käitajate arvele iga käitise kohta lõikes I osutatud määruses ette nähtud kvootide koguse.

III. Keskkonnaküsimuste eest vastutava ministri ja tööstuse eest vastutava ministri määrusega määratakse kindlaks nende kvootide eraldamise ja väljaandmise, sealhulgas ajutiselt, tingimused ja arvutusmeetodi, iga käitise kohta.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

12 ArcelorMittal on Prantsuse äriühing, kes käitab terasetööstuse käitisi. Direktiivi 2003/87 artikli 2 lõike 1 ning I ja II lisa kohaselt kuuluvad need käitised selle direktiivi kohaldamisalasse. See äriühing peab seega osalema kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemis.

13 Nimetatud äriühing esitas kaebuse ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie' (keskkonna-, säästva arengu ja energeetikaminister") 24. jaanuari 2014. aasta määruse, millega kinnitatakse nimekiri käitajatest, kellele eraldatakse kasvuhoonegaaside saastekvoodid, ja aastatel 2013–2020 tasuta eraldatavate kvootide hulk, ning 11. juuni 2014. aasta otsuse, millega see minister jättis rahuldamata taotluse selle määruse kehtetuks tunnistamiseks, peale.

14 Oma kaebuses kinnitas kaebaja põhikohtuasjas, et nimetatud määrus ja otsus on õigusvastased, sest need tuginevad komisjoni otsusele 2011/278 ja 5. septembri 2013. aasta otsusele 2013/448/EL, milles käsitletakse riiklikke rakendusmeetmeid kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamiseks üleminekuperioodil kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 11 lõikega 3 (ELT 2013, L 240, lk 27), mis ei ole kooskõlas direktiiviga 2003/87.

15 Kaebaja põhikohtuasjas vaidlustab muu hulgas asjaolu, et komisjoni kindlaks määratud kuummetalli võrdlusalus, mis võimaldab arvutada erinevatele selliseid tooteid tootvatele tööstuslikele käitistele eraldatavate kasvuhoonegaaside saastekvootide arvu, ei võta arvesse elektri tootmiseks kasutatavate heitgaasidega seotud heitmeid ja et see võrdlusalus ei põhine kõige ajakohasematel andmetel. Paagutatud maagi võrdlusalus ei ole samuti direktiiviga 2003/87 kooskõlas, sest arvutus, millel see põhineb, sisaldab ka graanuleid tootvat käitist.

16 Tribunal administratif de Montreuil (Montreuil' halduskohus, Prantsusmaa) märgib, et komisjonil on võrdlusaluste kindlaksmääramisel lai kaalutlusruum. Selle kohtu hinnangul tuleb siiski vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikele 1 eraldada kasvuhoonegaaside saastekvoot heitgaasidest toodetud elektrienergiale. Ta leiab samuti, et põhjendamatud konkurentsimoonutused, millega komisjon põhjendab otsuses 2011/278 vastuseisu kasvuhoonegaaside saastekvoodi eraldamisele heitgaasidest toodetud elektrienergiale, on küsitav, kuivõrd terasetööstus on elektrienergia netotarbija.

17 Lisaks tõstatab eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimuse, kas komisjon ikka kasutas kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel kõige asjakohasemaid andmeid ja väljendab kahtlusi seoses komisjoni poolt paagutatud maaki ja ka graanuleid tootva käitisega seotud andmete kasutamisega kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel. Komisjon ei ole oma valikut piisavalt põhjendanud.

18 Neil asjaoludel otsustas tribunal administratif de Montreuil (Montreuil' halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas komisjon, jättes kuummetalli võrdlusaluse väärtusest välja elektri tootmiseks taaskasutatavate heitgaaside kogused, läks otsuses nr 2011/278[…] vastuollu direktiivi 2003/87[…] artikli 10a lõikega 1 osas, mis puudutab eelnevate võrdlusaluste määramise eeskirju ja eriti eesmärki tagada tõhus heitgaaside energia taaskasutamine ning võimalust eraldada tasuta saastekvoote heitgaasidest toodetud elektrienergia puhul?

2. Kas komisjon, tuginedes selles otsuses kuummetalli võrdlusaluse väärtuse määramisel raua ja terase BREF-dokumendi andmetele ja [2007. aastal heiteseire ja aruandluse suuniste alusel esitatud andmetele], rikkus kohustust kasutada kõige täpsemaid ja ajakohasemaid olemasolevaid teaduslikke andmeid ja/või hea halduse põhimõtet?

3. Kas [komisjoni] poolt otsuses 2011/278[…] tehtud valik, kui see leiab kinnitust, kasutada paagutatud maagi võrdlusaluse määramisel ühe võrreldava käitisena ka sellist käitist, kus toodeti nii paagutatud maaki kui ka graanuleid, võis kaasa tuua võrdlusaluse väärtuse õigusvastasuse?

4. Kas komisjon on rikkunud [ELTL] artiklist 296 tulenevat põhjendamiskohustust, jättes valiku põhjused selles otsuses konkreetselt täpsustamata?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

19 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt Euroopa Kohtul otsustada otsuse 2011/278 kehtivuse üle, võttes arvesse direktiivi 2003/87 artikli10a lõike 1 kolmandat lõiku, eeskätt seoses komisjoni kasutatud meetodiga kuummetalli võrdlusaluse kindlaks määramisel, kuivõrd see välistab elektritootmises taaskasutatud heitgaasidega seotud kasvuhoonegaasi heitmed.

20 Sellega seoses tuleneb direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 kolmandast lõigust, et elektritootmise eest tasuta saastekvoote ei eraldata, välja arvatud muu hulgas heitgaasidest toodetud elektrienergia puhul.

21 Selle erandi eesmärk on saastekvootide eraldamise abil ergutada kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja energia seisukohast kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutamist.

22 Nagu kohtujurist on märkinud oma ettepaneku punktis 30, on heitgaasid koksi- või terasetootmise vältimatu kõrvalsaadus. Vaieldamatult on nii majanduslikust kui ökoloogilisest küljest sellise gaasi kokkukogumine palju kasulikum kui selle tõrvikpõletamine.

23 Pealegi ei eraldata otsuse 2011/278 põhjenduse 32 kohaselt direktiivi 2003/87 artiklis 10a sätestatud üldpõhimõtte järgimiseks täiendavaid kasvuhoonegaaside saastekvoote lisaks heitgaasides sisalduva süsinikdioksiidi määrale, mida on arvesse võetud asjaomase toote võrdlusaluse määramisel.

24 Kaebaja põhikohtuasjas leiab, et komisjon on vastuolus direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 kolmanda lõiguga jätnud kuummetalli võrdlusaluse juures vääralt arvesse võtmata kõik elektri tootmiseks taaskasutatavate heitgaaside kogused.

25 Esiteks tuleb märkida, et heitgaaside kasutamine elektrienergia tootmiseks tähendab, et neid gaase kasutatakse mingi teise kütteaine asemel. Seega kasutatakse ühte ja sama kütust samal ajal terasetootmisel ja selles protsessis tekkinud heitgaaside põletamise kaudu elektritootmiseks.

26 Teiseks kasutas komisjon selleks, et määrata kindlaks, millises proportsioonis peab kuummetalli võrdlusaluses arvesse võtma elektritootmiseks kasutatavate heitgaaside süsinikusisaldust, võrreldava kütusena maagaasi. Heitgaaside taaskasutus elektritootmisel tähendab, et asjaomane käitis eritab enam kasvuhoonegaase kui juhul kui kasutataks maagaasi.

27 Kui kasvuhoonegaaside saastekvootide tasuta eraldamine hõlmaks automaatselt kogu heitgaasidest toodetud elektrit, viiks see kvootide tasuta eraldamiseni mitte üksnes täiendavate heitmete eest, mida tuleks kompenseerida, et mitte pärssida nende kogumist, vaid ka heitmete eest, mis oleks nagunii tekitatud elektri tootmiseks, millist kütust ka ei kasutataks, ning mille puhul on kompensatsioon vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 kolmanda lõigu alusel välistatud.

28 Lisaks on Euroopa Kohus juba 28. aprilli 2016. aasta otsuse Borealis Polyolefine jt (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311) punktis 73 otsustanud, et otsuse 2011/278 põhjendusest 32 tuleneb, et komisjon võttis direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 kolmanda lõigu kohaselt arvesse heitkoguseid, mis on seotud jääkgaaside energia tõhusa taaskasutamisega elektri tootmisel.

29 Eespool toodud kaalutlustest nähtub, et esimese küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 kolmanda lõigu seisukohast mõjutaks otsuse 2011/278 kehtivust.

Teine küsimus

30 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt Euroopa Kohtul otsustada otsuse 2011/278 kehtivuse üle, niivõrd kui komisjon on eiranud kohustust kasutada kõige täpsemaid ja ajakohasemaid olemasolevaid andmeid, ning hea halduse põhimõtet, tuginedes kuummetalli võrdlusaluse kindlaks määramisel selles otsuses raua ja terase BREF-dokumendi andmetele ning 2007. aastal heiteseire ja aruandluse suuniste (edaspidi „dokument LDSD 2007“) alusel esitatud andmetele.

31 Olgu märgitud, et komisjonil on direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 2 alusel sektorite ja allsektorite võrdlusaluste kindlaksmääramisel ulatuslik kaalutlusõigus. Nimelt nõuab see tegevus temalt eelkõige keeruliste tehniliste ja majanduslike valikute tegemist ja hinnangute andmist. Selles valdkonnas kasutusele võetud meetme õiguspärasust saab mõjutada üksnes see, kui selline meede on ilmselgelt sobimatu (kohtuotsused, 8.9.2016, Borealis jt, C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 45, ja 26.10.2016, Yara Suomi jt, C-506/14, EU:C:2016:799, punkt 37).

32 Otsuse 2011/278 põhjendusest 11 nähtub, et juhul kui andmed ei olnud kättesaadavad või kogutud andmed ei vastanud võrdlusaluste kehtestamise metoodikale, saadi võrdlusaluste väärtused praeguse heite ja tarbimise taset käsitlevatest andmetest ning võeti arvesse kõige tõhusamat tehnikat käsitlevat teavet, mis on saadud peamiselt BREF-dokumendist. Kuna andmed heitgaaside töötlemise, soojuse ekspordi ja elektritootmise kohta puuduvad, on koksi ja kuummetalli tootepõhiste võrdlusaluste väärtused saadud otsese ja kaudse heite arvutustest, mis põhinevad asjaomases BREF-dokumendis esitatud teabel oluliste energiavoogude kohta, ning heitekoefitsientide vaikeväärtustel, mis on osutatud dokumendis LDSD 2007 (kohtuotsused, 8.9.2016, Borealis jt, C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 47, ning 26.10.2016, Yara Suomi jt, C-506/14, EU:C:2016:799, punkt 39).

33 Mis puudutab veel kuummetalli tootmisel vabanenud heitgaase, siis tuleneb otsuse 2011/278 põhjendusest 32, et tootepõhiste võrdlusaluste kehtestamisel võetakse arvesse heitgaaside energia tõhusat kasutamist ning heitgaaside kasutamisega seotud heidet. Seepärast on võrdlusaluste kindlaksmääramisel toodetele, mille tootmisel vabanevad heitgaasid, võetud suurel määral arvesse nende heitgaaside CO_2-sisaldust (kohtuotsused, 8.9.2016, Borealis jt, C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 48, ning 26.10.2016, Yara Suomi jt, C-506/14, EU:C:2016:799, punkt 40).

34 Nendel asjaoludel ei ilmne, et komisjon, tuginedes selles otsuses kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel raua ja terase BREF-dokumendile ja dokumendile LDSD 2007, oleks rikkunud kohustust kasutada kõige täpsemaid ja ajakohasemaid olemasolevaid teaduslikke andmeid ja hea halduse põhimõtet.

35 Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et teise küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis mõjutaks otsuse 2011/278 kehtivust.

Kolmas küsimus

36 Kolmanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt Euroopa Kohtul otsustada, kas otsus 2011/278 on kehtiv, niivõrd kui komisjon on selles otsuses paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaksmääramisel võtnud võrreldava käitisena arvesse tehast, mis toodab nii paagutatud maaki kui ka graanuleid.

37 Tuleb märkida, nagu osutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 31, et komisjonil on direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 2 alusel sektorite ja allsektorite võrdlusaluste kindlaksmääramisel ulatuslik kaalutlusõigus. Seega saab selles valdkonnas kasutusele võetud meetme õiguspärasust mõjutada üksnes see, kui selline meede on ilmselgelt sobimatu (kohtuotsus, 8.9.2016, Borealis jt, C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 45, ning 26.10.2016, Yara Suomi jt, C-506/14, EU:C:2016:799, punkt 37).

38 Direktiivi 2003/87 artikli 10a lõige 2 sätestab, et võrdlusaluste määramise põhimõtete kindlaksmääramisel on lähtepunktiks ELi sektori või allsektori 10% kõige tõhusama käitise keskmised näitajad ajavahemikul 2007–2008. See põhimõte on üle korratud otsuse 2011/278 põhjenduses 2.

39 Lisaks on otsuse 2011/278 põhjenduses 4 sätestatud põhimõte, et kui toode on muu toote otsene asendaja, tuleks mõlema suhtes kohaldada sama tootepõhist võrdlusalust ning sellega seotud tootemääratlust.

40 Euroopa Kohtu käsutuses oleva toimiku ja kohtuistungil väljendatud seisukohtade põhjal saab järeldada, et graanulid ja paagutatud maak ei ole üldjuhul omavahel otseselt asendatavad ning seepärast ei kohaldata nende suhtes sama võrdlusalust. Graanulid ja paagutatud maak erinevad mitte üksnes tooteomaduste, vaid ka koostise poolest.

41 Kaebaja põhikohtuasjas kinnitab, et võttes paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaks määramisel ühe võrreldava käitisena arvesse ka sellise käitise, kus toodeti nii paagutatud maaki kui graanuleid, rikkus komisjon direktiivi 2003/87 artikli 10a lõiget 1 ja otsuse 2011/278 põhjendust 4. Paagutatud maagi võrdlusalus on moonutatud vähem kasvuhoonegaase eritava graanulitootmise andmete kasutamise tõttu.

42 Komisjon selgitas kohtuistungil siiski, et Corus Ijmuideni käitis, millele selles eelotsuse küsimuses on viidatud, oli liidu piires ainus terasetehas, mis toodab graanulite ja paagutatud maagi segu, mida selle omaduste tõttu saab kõrgahjus kasutada paagutatud maagi asendajana. Kõnealusel integreeritud terasetehasel on eraldi graanulitootmise üksus ja paagutamisüksus, mis on omavahel seotud ja toodavad korraga segu, mis antakse otse kõrgahju. Selles konkreetses kontekstis sai komisjon pidada graanuleid ja paagutatud maaki teineteist asendavaks.

43 Kaebaja põhikohtuasjas vastus sellele oli, et kõigis ametlikes dokumentides ja eriti raua- ja terase BREF-dokumendis on märgitud, et asjaomasel käitisel on eraldi üksused graanulite ja paagutatud maagi tootmiseks.

44 Selles kontekstis tuleb esiteks märkida, et selle välja selgitamine, kas teatava käitise konkreetsetel näitajatel on mõju tema lülitamisele võrdluskäitiste sekka paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaks määramisel, kujutab endast selgelt keerukat tehnilist hinnangut, mille raames on komisjonil lai kaalutlusõigus. Teiseks on komisjon sellise hinnangu andmiseks paremal positsioonil kui Euroopa Kohus. Olemasoleva teabe põhjal otsustades ei ole aga selgelt tõendatud, et komisjon oleks kõnealust käitist arvesse võttes teinud ilmse hindamisvea. Vastupidi, nagu kohtujurist on oma ettepaneku punktides 71 ja 72 märkinud, vaatamata käitise eritunnustele, on valmiv toode paagutatud maagi otsene asendaja.

45 Nagu komisjon kohtuistungil märkis, kinnitasid eksperdid, kellega komisjon konsulteeris, ja eeskätt terasetootjate kutseorganisatsioon Eurofer, et selle segu tootmisprotsessi võib pidada sarnaseks paagutatud maagi tootmisprotsessiga. Sellel lõpptootel on sellises käitises seega paagutatud maagiga sarnased omadused ja seda kasutataksegi kõrgahjus paagutatud maagi otsese asendajana.

46 Kuna need kaks tootmisüksust võimaldavad koos toota ühte toodet, millega saab asendada paagutatud maaki, tuleb selles olukorras graanulitootmist lugeda üheks „protsessi[ks], mis on otseselt või kaudselt seotud järgmiste protsessiüksustega“ otsuse 2011/278 I lisas oleva paagutatud maagi mõiste tähenduses. Neid asjaolusid arvestades on õige, et paagutatud maagi võrdlusaluses on seda graanuleid tootvat üksust arvesse võetud.

47 Kui komisjon ei oleks võtnud arvesse paagutatud maagi aseainet tootvat käitist, oleks ta võtnud vastu otsuse vastuolus direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 1 eesmärgiga, milleks on ergutada kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja energia seisukohast kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutamist, asendajaid, alternatiivseid tootmisviise, suure tõhususega koostootmist, tõhusat heitgaaside energia taaskasutamist, biomassi kasutamist ning süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist – kus sellised seadmed on olemas, ning mitte ergutada heitkoguste suurendamist.

48 Seega ei tulene eelnevast, et komisjon oleks Corus Ijmuideni integreeritud käitist paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaks määramisel arvesse võttes teinud ilmse hindamisvea, kuna selles käitises saadud toode on paagutatud maagi otsene asendaja.

49 Selles olukorras ei põhjustanud komisjon otsuse 2011/278 õigusvastasust, kui ta lülitas tehase, mis toodab ühtaegu paagutatud maaki ja graanuleid, paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaksmääramisel kasutatavate käitiste hulka.

50 Eeltoodud kaalutlustest kogumis nähtub, et kolmanda küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi otsuse 2011/278 kehtivust mõjutavat asjaolu, seoses sellega, et komisjon on selles otsuses paagutatud maagi võrdlusaluse kindlaksmääramisel arvesse võetavate käitiste hulka arvanud tehase, mis toodab ühtaegu paagutatud maaki ja graanuleid.

Neljas küsimus

51 Neljanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustada, kas otsus 2011/278 on kehtiv, niivõrd kui komisjon ei ole spetsiifiliselt täpsustanud oma valiku põhjendusi kuummetalli võrdlusaluse kindlaksmääramisel, eirates nõnda temale ELTL artikli 296 alusel pandud põhjendamiskohustust.

52 Kõigepealt tuleb meenutada, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale peab ELTL artikliga 296 nõutav põhjendus vastama asjassepuutuva akti laadile, sellest peab selgelt ja üheselt selguma vaidlusaluse akti andnud institutsiooni arutluskäik, mis võimaldab huvitatud isikutel mõista võetud meetme põhjusi ja liidu kohtul teostada kontrolli. Põhjendustes ei tarvitse esitada kõiki asjaga seotud fakte ja õiguslikke üksikasju, kuna hinnates, kas otsuse põhjendused vastavad ELTL artikli 296 nõuetele, tuleb lisaks akti sõnastusele hinnata selle konteksti ning kõiki asjaomast valdkonda reguleerivaid õigusnorme (vt eelkõige kohtuotsus, 6.9.2006, Portugal vs. komisjon, C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 88 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Lisaks, kui vaidlustatud aktist ilmneb institutsiooni taotletav peamine eesmärk, on tarbetu nõuda, et igat institutsiooni tehtud tehnilist valikut põhjendataks eraldi (kohtuotsus, 12.7.2005, Alliance for Natural Health jt, C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 134).

54 Käesoleval juhul on võrreldavate käitiste valiku motiivid otsuses 2011/278 ja eelkõige selle põhjendustes 2, 4, 6 ja 8 selgelt ja piisavalt määratletud. Need võimaldavad mõista otsuse vastuvõtmise põhjuseid ja otsuse eesmärki ning sisaldavad ka teatava hulga tehnilisi täpsustusi.

55 Seega on komisjon järginud oma põhjendamiskohustust, mis on temale pandud ELTL artikliga 296, sest valiku põhjused on otsuses 2011/278 piisavalt selgelt ära näidatud.

56 Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et neljanda küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis mõjutaks otsuse 2011/278 kehtivust.

Kohtukulud

57 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Esitatud küsimuste analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsuse 2011/278/EL, millega määratakse kindlaks kogu liitu hõlmavad üleminekueeskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a kohaste tasuta saastekvootide ühtlustatud eraldamiseks, kehtivust.

Allkirjad