Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

9. juuni 2016*

Eelotsusetaotlus — Õhusaaste — Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem — Direktiiv 2003/87/EÜ — Mõiste „käitis“ — Kütuselao arvessevõtmine — Määrus (EL) nr 601/2012 — Mõiste „käitisest eksporditud kütus“

Kohtuasjas C-158/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Raad van State (Madalmaade riiginõukogu) 1. aprilli 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. aprillil 2015, menetluses

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV

versus

Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: koja president A. Arabadjiev, kohtunikud J.-C. Bonichot (ettekandja) ja E. Regan,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV, esindajad: *advocaat* V. M. Y. van ’t Lam ja *advocaat* T. Kortmann,

— Madalmaade valitsus, esindajad: M. de Ree ja M. Bulterman,

— Euroopa Komisjon, esindajad: E. Manhaeve ja K. Mifsud-Bonnici,

olles 3. märtsi 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada 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), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta otsusega nr 1359/2013/EL (ELT 2013, L 343, lk 1) (edaspidi „direktiiv 2003/87“), artikli 3 punkti e ning komisjoni 21. juuni 2012. aasta määruse (EL) nr 601/2012 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohase kasvuhoonegaaside heite seire ja aruandluse kohta (ELT 2012, L 181, lk 30), mida on muudetud komisjoni 4. märtsi 2014. aasta määrusega (EL) nr 206/2014 (ELT 2014, L 65, lk 27) (edaspidi „määrus nr 601/2012“), artikli 27 lõiget 2.

2 Taotlus esitati Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (edaspidi „EPZ“) ja Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteiti (heitgaaside suhtes Madalmaades pädeva asutuse juhatus, edaspidi „Nea“) vahelises kohtuvaidluses, mille ese on söe ladustamisel selle iseenesliku kuumenemise tulemusel tekkivate kasvuhoonegaaside arvessevõtmine.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2003/87

3 Direktiivi 2003/87 põhjendus 11 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid peaksid tagama, et teatavatel kindlaksmääratud tegevusaladel tegutsevatel ettevõtjatel on kasvuhoonegaaside heitmeluba ja et nad kontrollivad oma tegevusega seotud kindlaksmääratud kasvuhoonegaaside heitkoguseid ja annavad nendest aru.“

4 Direktiivi artikli 2 „Reguleerimisala“ lõige 1 sätestab:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse I lisas loetletud tegevusaladest tulenevate heitkoguste ja II lisas loetletud kasvuhoonegaaside suhtes.“

5 Nimetatud direktiivi artikkel 3 „Mõisted“ näeb ette:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

b) heitkogus – käitise allikatest pärinevate kasvuhoonegaaside heide atmosfääri; [...]

[...]

e) käitis – paikne tehniline üksus, kus tegeldakse ühe või mitme I lisas loetletud tegevusega ja muu tegevusega, mis on tehniliselt otseselt seotud kõnealuses tegevuskohas teostatava tegevusega, mis võib mõjutada heitkoguseid ja saastust;

[...]

t) põletamine – mis tahes kütuste oksüdeerimine olenemata nimetatud protsessi käigus saadava soojuse, elektri- või mehaanilise energia kasutamise viisist ja muud otseselt seotud tegevused, sh heitgaaside puhastamine;

[...]“

6 Direktiivi artikli 12 „Saastekvootide üleandmine, tagastamine ja kehtetuks tunnistamine“ lõikes 3 on ette nähtud:

„Liikmesriigid tagavad, et iga käitise käitaja tagastab iga aasta 30. aprilliks kõnealuse käitise kooskõlas artikliga 15 tõendatud eelnenud kalendriaasta koguheitmetele vastava hulga saastekvoote, välja arvatud II peatüki alusel välja antud saastekvoodid, mis seejärel kehtetuks tunnistatakse.“

7 Direktiivi 2003/87 I lisa loetleb tegevusalade liigid, millele seda direktiivi kohaldatakse, nimetades punktis 6 kütuste põletamist käitistes, mille summaarne nimisoojusvõimsus on üle 20 MW, välja arvatud ohtlike või olmejäätmete põletamisega tegelevad käitised. Lisa punktis 5 on pealegi täpsustatud, et kui käitises leitakse olevat ületatud käesolevas lisas nimetatud tegevuse võimsuse künnisväärtus, võetakse kasvuhoonegaaside heitmeloas arvesse kõik üksused, kus põletatakse kütuseid, välja arvatud üksused, mis on ette nähtud ohtlike või olmejäätmete põletamiseks.

Määrus nr 601/2012

8 Määruse nr 601/2012 põhjenduses 1 on kirjas:

„Täielik, ühtne, läbipaistev ja nõuetekohane kasvuhoonegaaside heitkoguste seire ja aruandlus kooskõlas käesolevas määruses sätestatud ühtlustatud nõuetega on direktiiviga [2003/87] loodud kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi tõhusa toimimise alus. […]“

9 Nimetatud määruse põhjendus 5 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva määrusega loodud süsteemi keskne element peaks olema seirekava, millega sätestatakse konkreetse käitise või õhusõiduki käitaja metoodikat käsitlev üksikasjalik, täielik ja läbipaistev dokumentatsioon. Tuleks nõuda kava regulaarset ajakohastamist nii tõendaja leidudele reageerimiseks kui ka käitaja või õhusõiduki käitaja enda algatusel. [...]“

10 Määruse artikkel 2 „Reguleerimisala“ sätestab:

„Käesolevat määrust kohaldatakse kasvuhoonegaaside heitkoguste seirele ja aruandlusele seoses direktiivi [2003/87] I lisas loetletud tegevusaladega ning paiksete käitiste tegevusandmete[ga] […].“

Seda kohaldatakse heitkogustele ja tegevusandmetele, mis on kogutud alates 1. jaanuarist 2013.“

11 Määruse nr 601/2012 artiklis 3 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

5. „heiteallikas“– käitise eraldi kindlaks määratav osa või käitise protsess, millest eraldub vastavaid kasvuhoonegaase, [...]

[...]

11. „põlemisel tekkiv heide“– kasvuhoonegaaside heide, mis tekib kütuse eksotermilisel reageerimisel hapnikuga;

[...]. “

12 Nimetatud määruse artiklis 5 „Täielikkus“ on sätestatud:

„Seire ja aruandlus on täielikud ning hõlmavad direktiivi [2003/87] I lisas loetletud tegevustega ja kõnealuse direktiivi artikli 24 alusel lisatud tegevustega seotud kõigist heiteallikatest ja lähtevoogudest pärinevaid kõiki protsessi käigus ja põlemisel tekkivaid heiteid ning kõikide kasvuhoonegaaside heiteid, mis on nende tegevustega seoses kindlaks määratud, kusjuures samal ajal välditakse kahekordset arvestust.

Käitajad ja õhusõiduki käitajad kohaldavad asjakohaseid meetmeid lünkade välistamiseks andmetes aruandeperioodi jooksul.“

13 Määruse artikli 11 „Üldkohustus“ lõikes 1 on sätestatud:

„Iga käitaja või õhusõiduki käitaja teeb kooskõlas artikliga 12 kasvuhoonegaaside heite seiret pädeva asutuse kinnitatud seirekava alusel vastavalt selle käitise […] olemusele ja toimimisele, millele kava taotleti.

[...]“

14 Määruse nr 601/2012 artikli 20 „Seire piirid“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käitaja määrab kindlaks iga käitise seire piirid.

Kõnealustes piirides võtab käitaja arvesse kõiki asjakohaseid kasvuhoonegaaside heitkoguseid kõikidest heiteallikatest ja lähtevoogudest, mis on seotud käitises toimuva tegevusega ning loetletud direktiivi [2003/87] I lisas, ning tegevusaladest, ja kasvuhoonegaase, mille liikmesriik on kaasanud direktiivi [2003/87] artikli 24 kohaselt.

Käitaja võtab samuti arvesse aruandeperioodil tavapärase töö käigus ning erakorraliste sündmuste, sealhulgas käivitamise, sulgemise ja hädaolukordade tagajärjel tekkivaid heitkoguseid, v.a transpordi eesmärgil kasutatavate liikuvate masinate heitkoguseid.“

15 Määruse artikli 21 „Seiremeetodi valik“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käitise heitkoguste seireks otsustab käitaja, kas kasutada arvutuspõhist meetodit või mõõtmispõhist meetodit, tuginedes käesoleva määruse erisätetele.

Arvutuspõhise meetodi puhul kasutatakse lähtevoo heitetaseme määramiseks mõõtesüsteemide abil kogutud tegevusandmeid, laboratoorsete analüüside abil saadud täiendavaid parameetreid või standardväärtuseid. [...]

[...]“

16 Määruse artiklis 27 „Tegevusandmete kindlaksmääramine“ on sätestatud:

„1. Käitaja määrab lähtevoo tegevusandmed kindlaks ühel järgmisel moel:

a) võttes aluseks pidevad mõõtmised protsessis, mis heidet põhjustab;

b) võttes aluseks eraldi saadud koguste mõõtmise koondtulemuse, arvestades seejuures vastavaid varude muutusi.

2. Lõike 1 punkti b tähenduses arvutatakse aruandeperioodi jooksul töödeldud kütuse või materjali kogus välja aruandeperioodi jooksul ostetud kütuse või materjali kogusena, millest on lahutatud käitisest eksporditud kütuse või materjali kogus ja millele on liidetud aruandeperioodi alguses laos oleva kütuse või materjali kogus, millest on lahutatud aruandeperioodi lõpus laos oleva kütuse või materjali kogus.

[...]“

Madalmaade õigus

17 Wet milieubeheer'i (keskkonnakaitseseadus) artikli 2.2 lõike 1 kohaselt täidab NEa määrusega nr 601/2012 ette nähtud ülesandeid.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18 EPZ käitab Madalmaades söeküttel töötavat elektrijaama, mis anti käiku 1987. aastal. Elektrijaama võimsus on 406 MW ja see tarbib päevas keskmiselt 2500 tonni sütt.

19 Süsi tarnitakse lattu, mis asub umbes 800 meetri kaugusel elektrijaamast ja mida eraldab sellest üldkasutatav maantee. Süsi jääb lattu pooleks kuni üheks aastaks, enne kui see konveierilindi abil elektrijaama jõuab, kus süsi jahvatatakse ja seejärel põletatakse.

20 Kolmandaks kauplemisperioodiks 2013–2020 EPZi käitatava käitise jaoks seirekava väljatöötamise raames leidis Nea, et söekadu, mis on põhjustatud söe iseeneslikust kuumenemisest ladustamisel, ei saa pidada käitisest eksporditud kütuseks määruse nr 601/2012 artikli 27 lõike 2 tähenduses.

21 Seetõttu keeldus NEa 8. novembri 2013. aasta otsusega andmast EPZi taotletud seirekava muudatusele heakskiitu ning jättis 23. aprilli 2014. aasta otsusega põhjendamatuse tõttu rahuldamata vaide, mille ettevõtja esitas esimesena nimetatud otsuse peale.

22 EPZ esitas Raad van Statele (riiginõukogu) kaebuse, milles palus viimati nimetatud otsuse tühistada.

23 Neil asjaoludel otsustas Raad van State (riiginõukogu) peatada menetluse ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas mõiste „käitis“ [direktiivi 2003/87] artikli 3 punkti e tähenduses hõlmab sellist olukorda nagu käesolevas asjas, kus süsi ladustatakse söelattu, milles söe iseenesliku kuumenemise tõttu tekib süsinikdioksiidi heide, söelao kese on söeküttel töötava elektrijaama piirist ligikaudu 800 meetri kaugusel, maa-alasid eraldab üldkasutatav maantee ja süsi veetakse söelaost elektrijaama üle maantee kulgeval konveierilindil?

2. Kas [määruse nr 601/2012] artikli 27 lõikes 2 sisalduv väljend „käitisest eksporditud kütus“ hõlmab sellist olukorda nagu käesolevas asjas, kus söelaos ladustamise ajal tekib söekadu, mis on põhjustatud söe põlemisest söe iseenesliku kuumenemise tagajärjel?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

24 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas selline söeküttel töötava elektrijaama kütuseladu, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mida kirjeldab eelotsusetaotluse esitanud kohus, on „käitis“ direktiivi 2003/78 artikli 3 punkti e tähenduses, kui võtta eelkõige arvesse asjaolu, et see ladu asub umbes 800 meetri kaugusel elektrijaamast, et neid eraldab üldkasutatav maantee ning et kütus transporditakse laost jaama konveierilindil, mis kulgeb üle selle üldkasutatava maantee.

25 Tuleb meenutada, et direktiivi 2003/87 artikli 3 punkti e kohaselt on käitis selle direktiivi tähenduses paikne tehniline üksus, kus tegeldakse ühe või mitme I lisas loetletud tegevusega ja muu tegevusega, mis on tehniliselt otseselt seotud kõnealuses tegevuskohas teostatava tegevusega, mis võib mõjutada heitkoguseid ja saastust.

26 Lisaks on kõnealuses lisas muude tegevuste hulgas nimetatud kütuste põletamist käitistes, mille summaarne nimisoojusvõimsus on üle 20 MW, välja arvatud ohtlike või olmejäätmete põletamisega tegelevad käitised.

27 Põhikohtuasjas ei ole vaidlust selles, et EPZi elektrijaama summaarne nimisoojusvõimsus on üle 20 MW ning et kivisöe põletamine selles käitises on hõlmatud direktiivi 2003/87 I lisaga.

28 Mis puudutab seevastu ladustamisega seotud tegevust, siis isegi kui oletada, et elektrijaama tarbeks mõeldud söe iseeneslikku kuumenemist ladustamise ajal saab lugeda kütuste põletamiseks viidatud direktiivi I lisa tähenduses, ei tulene Euroopa Kohtule esitatud materjalidest, et põhikohtuasjas kõne all oleva kütuselao nimisoojusvõimsus ületaks 20 MW künnise, mis on sätestatud direktiivi I lisas. Seega ei saa seda ladu pidada paikseks tehniliseks üksuseks direktiivi 2003/87 artikli 3 punkti e tähenduses.

29 Järelikult on põhikohtuasjas kõne all olev söeladu direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis e sätestatud käitise osa üksnes siis, kui söe ladustamine täidab selles sättes esitatud kriteeriumid mõne teise kui direktiivi I lisas nimetatud tegevuse osas. Sellega on tegemist juhul, kui see tegevus on otseselt seotud söe põletamisega elektrijaamas, kui see on tehniliselt seotud kõnealuses elektrijaamas teostatavate tegevustega ning võib mõjutada heitkoguseid ja saastust.

30 Siinkohal tuleb märkida, et ühest küljest piisab üksnes asjaolust, et ladustatud süsi on elektrijaama tööks hädavajalik, et eeldada lao otsest seotust elektrijaama tegevusega. Seda otsest seotust kinnitab ka kahe tegevuse vaheline tehniline seotus. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 30 nimelt märgib, tuleb sellist seotust eeldada, kui asjaomane tegevus on integreeritud elektrijaamas toimuva põletamisega ühtsesse tehnilisse protsessi.

31 Selline seotus on igal juhul olemas põhikohtuasjas kõne all oleva söelao puhul ainuüksi juba lao korraldust ning söelao ja elektrijaama vahelise konveierilindi olemasolu arvestades.

32 Muud eelotsusetaotluse esitanud kohtu toodud asjaolud, mille kohaselt lao ja elektrijaama territoorium asuvad teineteisest umbes 800 meetri kaugusel ning neid eraldab lisaks üldkasutatav maantee, ei ole siinkohal olulised.

33 Teisest küljest tuleb samuti märkida, et eelotsusetaotlusest tuleneb, et põhikohtuasjas kõne all oleval söe ladustamisel tekivad iseenesliku kuumenemise käigus kasvuhoonegaasid, mistõttu see tegevus võib mõjutada heitkoguseid ja saastust direktiivi 2003/87 artikli 3 punkti e tähenduses.

34 Eeltoodust lähtudes tuleb esimesele küsimusele vastata nii, et selline söeküttel töötava elektrijaama kütuseladu, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mida kirjeldab eelotsusetaotluse esitanud kohus, on direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis e sätestatud „käitise“ osa.

Teine küsimus

35 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas määruse nr 601/2012 artikli 27 lõike 2 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et söelaos, mis on direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis e sätestatud käitise osa, ladustamise ajal söe iseenesliku kuumenemise tagajärjel tekkiv söekadu on käitisest eksporditud kütus.

36 Eelotsusetaotlusest tuleneb, et EPZ otsustas oma käitise heitkoguste seireks kasutada arvutuspõhist seiremeetodit, mida on kirjeldatud määruse nr 601/2012 artikli 27 lõike 1 punktis b.

37 Sel juhul lubab määruse nr 601/2012 artikli 27 lõike 1 punkt b käitajal kõigepealt määrata lähtevoo tegevusandmed kindlaks nii, et aluseks võetakse eraldi saadud koguste mõõtmise koondtulemus, arvestades seejuures vastavaid varude muutusi.

38 Määruse nr 601/2012 artikli 27 lõike 2 esimene lõik sätestab seejärel, et lähtevoo tegevusandmete kindlaksmääramiseks sama artikli lõike 1 punktis b sätestatud meetodi abil tuleb muu hulgas aruandeperioodi jooksul ostetud kütuse kogusest lahutada käitisest eksporditud kütus.

39 Nii selle sätte sõnastus, kus kasutatakse mõistet „eksporditud“, mitte mõistet „kadu“, kui ka määruse nr 601/2012 eesmärk – tagada täielik seire ja aruandlus, mis hõlmavad selle määruse artikli 5 kohaselt direktiivi 2003/87 I lisas loetletud tegevustega seotud kõigist heiteallikatest ja lähtevoogudest pärinevaid kõiki protsessi käigus ja põlemisel tekkivaid heiteid ning kõikide kasvuhoonegaaside heiteid, mis on nende tegevustega seoses kindlaks määratud, kusjuures samal ajal välditakse kahekordset arvestust – õigustavad seda, et põhikohtuasjas kõne all olevat söekadu ei loetaks käitisest eksporditud kütuseks määruse artikli 27 lõike 2 esimese lõigu tähenduses.

40 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb teisele küsimusele vastata, et määruse nr 601/2012 artikli 27 lõike 2 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et söelaos, mis on direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis e sätestatud käitise osa, ladustamise ajal söe iseenesliku kuumenemise tagajärjel tekkiv söekadu ei ole käitisest eksporditud kütus.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

1. **Selline söeküttel töötava elektrijaama kütuseladu, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mida kirjeldab eelotsusetaotluse esitanud kohus, on 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 (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta otsusega nr 1359/2013/EL), artikli 3 punktis e sätestatud „käitise“ osa.**

2. Komisjoni 21. juuni 2012. aasta määruse (EL) nr 601/2012 direktiivi 2003/87/EÜ kohase kasvuhoonegaaside heite seire ja aruandluse kohta (muudetud komisjoni 4. märtsi 2014. aasta määrusega (EL) nr 206/2014) artikli 27 lõike 2 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et söelaos, mis on direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis e sätestatud käitise osa, ladustamise ajal söe iseenesliku kuumenemise tagajärjel tekkiv söekadu ei ole käitisest eksporditud kütus.

Allkirjad