Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
esitatud 18. juunil 2020[1]

Kohtuasi C-320/19

Ingredion Germany GmbH
versus
Saksamaa Liitvabariik

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus, Saksamaa))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2003/87/EÜ – Kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem – Artikli 3 punkt h – Mõiste „uus osaleja“ – Artikkel 10a – Üleminekueeskirjad lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamiseks – Otsus 2011/278/EL – Lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamine uutele osalejatele – Kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa – Artikli 18 lõike 1 punkt c ja lõike 2 teine lõik – Kütusepõhise tootmistaseme kindlaksmääramine – Arvestatav võimsuskasutustegur – Selle teguri piiramine väärtusega alla 100%

I. Sissejuhatus

1. Käesolev eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus, Saksamaa), käsitleb direktiivi 2003/87/EÜ[2], millega luuakse Euroopa Liidus kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem, artikli 3 punkti h ja artikli 10a tõlgendamist ning otsuse 2011/278/EL[3], millega määratakse kindlaks tasuta saastekvootide ühtlustatud eraldamise üleminekueeskirjad, artikli 18 lõike 1 punkti c ja lõike 2 teise lõigu tõlgendamist.

2. Taotlus on esitatud Ingredion Germany GmbH (edaspidi „Ingredion“ või „põhikohtuasja kaebaja“) ja Saksamaa Liitvabariigi, keda esindab Umweltbundesamt (Saksamaa föderaalne keskkonnaamet), vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab taotlust tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamiseks käitisele, mis tuleb kvalifitseerida „uueks osalejaks“ direktiivi 2003/87 artikli 3 punkti h tähenduses[4].

3. Selles kontekstis on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus, kas käitise osaks oleva ühe käitiseosa, millele tuleb kohaldada kütusepõhist võrdlusalust, esialgse aastase tasuta lubatud heitkoguse ühikute koguse kindlaksmääramisel peab otsuse 2011/278 artikli 18 lõike 1 punktis c ja lõike 2 teises lõigus sätestatud arvestatava võimsuskasutusteguri väärtus olema väiksem kui 100%.

1 Algkeel: prantsuse.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT 2003, L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631; parandus ELT 2018, L 2, lk 16), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiviga 2009/29/EÜ (ELT 2009, L 140, lk 63) (edaspidi „direktiiv 2003/87“).

3 Komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsus 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).

4 Juhin tähelepanu, et mõiste „uus osaleja“ on direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis h määratletud nii, et see on eelkõige „käitis, […] mis on saanud kasvuhoonegaaside heitmeloa esimest korda pärast 30. juunit 2011“. „Uued osalejaid“ puudutavad sätted kuuluvad otsuse 2011/278 IV peatükki.

4. Selle küsimuse analüüs on osa pikaajalisest kohtupraktikast, mis käsitleb kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute kauplemise süsteemi ja lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise üleminekueeskirju[5], andes samas Euroopa Kohtule võimaluse esimest korda arutada „uutele osalejatele“ kehtestatud korda.

5. Oma analüüsi tulemusena teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et selle süsteemi raames peab niisuguse kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul, nagu seda käitab põhikohtuasja asjaoludel Ingredion, olema arvestatava võimsuskasutusteguri väärtus väiksem kui 100%.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2003/87

6. Direktiivi 2003/87 artikkel 3 „Mõisted“ sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

h) uus osaleja:

– käitis, mis tegeleb ühe või mitme I lisas loetletud tegevusalaga ning mis on saanud kasvuhoonegaaside heitmeloa esimest korda pärast 30. juunit 2011,

– käitis, mis tegeleb artikli 24 lõike 1 või 2 kohaselt ühenduse süsteemi lisatud tegevusalaga esimest korda, või

– käitis, mis tegeleb ühe või mitme I lisas loetletud tegevusalaga või artikli 24 lõike 1 või 2 kohaselt ühenduse süsteemi lisatud tegevusalaga ning kus on toimunud märkimisväärne laiendamine pärast 30. juunit 2011, üksnes nimetatud laiendamise osas;

[…]“.

7. Selle direktiivi artikkel 10a „Liidu üleminekueeskirjad lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamiseks ühtlustatud viisil“ sätestab:

„1. Komisjon võtab 31. detsembriks 2010 vastu kogu ühenduses kohaldatavad ja täielikult ühtlustatud rakendusmeetmed […].

Kuivõrd see on võimalik, määratakse esimeses lõigus osutatud meetmetega kindlaks kogu ühendust hõlmavad eelnevad võrdlusalused, et tagada lubatud heitkoguse ühikute eraldamine sellisel viisil, et kõige tõhusamaid tehnoloogiaid […] arvesse võttes ergutatakse kasuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja energia seisukohast kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutamist ega ergutata heitkoguste suurendamist.

[…]

5 Kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute osas on mul nimelt olnud võimalus teha oma ettepanekud kohtuasjades INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896) ja ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167).

7. Viis protsenti ajavahemikul 2013–2020 vastavalt artiklitele 9 ja 9a kindlaks määratud ühenduse lubatud heitkoguse ühikute üldkogusest eraldatakse uutele osalistele kui suurim kogus, mille võib eraldada uutele osalistele käesoleva artikli lõike 1 kohaselt vastu võetud korras.

[…]

Komisjon võtab 31. detsembriks 2010 vastu ühtlustatud eeskirjad uue osaleja mõiste kohaldamise kohta, eelkõige seoses märkimisväärse laiendamise mõistega.

[…]“.

2. Otsus 2011/278

8. Otsuse 2011/278 artikli 17 „Tasuta saastekvootide taotlemine“ lõige 4 on sõnastatud järgmiselt:

„Direktiivi [2003/87] artikli 3 lõikes h osutatud käitiste puhul, välja arvatud pärast 30. juunit 2011 oluliselt suurenenud võimsusega käitised, nõuavad liikmesriigid käitajalt, et nad määraksid iga käitiseosa esialgse installeeritud võimsuse artikli 7 lõikes 3 osutatud metoodika kohaselt, kasutades võrdlusena tavavõimsusega tegevuse alguse määramisel aluseks olnud katkematut 90-päevast ajavahemikku. Enne käitisele saastekvootide arvutamist kiidavad liikmesriigid kõnealuse iga käitiseosa esialgse installeeritud võimsuse heaks.“

9. Selle otsuse artikkel 18 „Tootmistasemed“ sätestab:

„1. Direktiivi [2003/87] artikli 3 lõikes h osutatud käitiste puhul, välja arvatud pärast 30. juunit 2011 oluliselt suurenenud võimsusega käitised, määravad liikmesriigid iga käitise tootmistasemed järgmiselt:

[…]

c) kütusepõhine tootmistase saadakse asjaomase käitise esialgse installeeritud võimsuse, mida kasutati kütuste tarbimiseks sellise mõõdetamatu soojuse tootmiseks, mida tarbiti toodete tootmiseks, mehaanilise energia tootmiseks (mida ei kasutatud elektri tootmiseks), soojendamiseks või jahutamiseks (mida ei tarbitud elektri tootmiseks), sealhulgas ohutus-tõrvikpõletamiseks, korrutamisel arvestatava võimsuskasutusteguriga;

[…]

2. […]

Lõike 1 punktides b–d osutatud arvestatava võimsuskasutusteguri määravad kindlaks liikmesriigid nõuetekohaselt põhjendatud ja sõltumatult tõendatud teabe põhjal, mis neil on käitise kavandatud tavavõimsusega tegevuse, hoolduse, tavalise tootmistsükli, energiatõhusate tehnoloogiate ja tüüpilise võimsuskasutuse kohta asjaomases sektoris, mida võrreldakse sektorile eriomase teabega.

[…]

3. Käitiste puhul, mille võimsus on pärast 30. juunit 2011 oluliselt suurenenud, määravad liikmesriigid kooskõlas lõikega 1 tootmistaseme kindlaks üksnes sellise käitiseosa lisatud võimsuse jaoks, millega oluliselt suurenenud võimsus on seotud.

Käitiste puhul, mille võimsus on pärast 30. juunit 2011 oluliselt vähenenud, määravad liikmesriigid kooskõlas lõikega 1 tootmistaseme kindlaks üksnes sellise käitiseosa vähenenud võimsuse jaoks, millega oluliselt vähenenud võimsus on seotud.“

10. Otsuse artikkel 19 „Saastekvootide eraldamine uutele osalejatele“ sätestab:

„1. Saastekvootide eraldamiseks uutele osalejatele, välja arvatud direktiivi [2003/87] artikli 3 lõike h kolmandas taandes osutatud käitistele, arvutavad liikmesriigid välja käitisele tavavõimsusega tegevuse alguseks eraldatava esialgse aastase tasuta saastekvootide koguse, iga käitiseosa kohta eraldi, järgmiselt:

[…]

c) iga kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul saadakse eraldatav esialgne aastane tasuta saastekvootide kogus I lisas osutatud kütusepõhise võrdlusaluse väärtuse korrutamisel kütusepõhise tootmistasemega;

[…]

4. Liikmesriigid teatavad komisjonile viivitamata esialgse aastase tasuta saastekvootide üldkoguse. Direktiivi [2003/87] artikli 10a lõike 7 kohaselt uute osalejate jaoks loodud reservist eraldatakse saastekvoote ajalises järjestuses, mis lähtub nimetatud teate kättesaamisest.

Komisjon võib keelduda asjaomasele käitisele esialgse aastase tasuta saastekvootide üldkoguse eraldamisest. Kui komisjon ei keeldu esialgse aastase tasuta saastekvootide üldkoguse eraldamisest, määrab asjaomane liikmesriik kindlaks tasuta saastekvootide lõpliku aastase koguse.“

B. Saksa õigus

11. Saksamaa 21. juuli 2011. aasta seaduse kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi kohta (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz) (*BGBl.* 2011 I, lk 1475, edaspidi „TEHG“) § 9 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Käitajatele eraldatakse tasuta lubatud heitkoguse ühikuid vastavalt põhimõtetele, mis on sätestatud direktiivi [2003/87] artiklis 10a […] ning otsuses [2011/278] […]“.

12. Kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute eraldamist kauplemisperioodiks 2013–2020 käsitleva 26. septembri 2011. aasta määruse (Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020) (*BGBl.* 2011 I, lk 1921, edaspidi „ZuV 2020“) §-s 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„[…]

10. Uued käitised

Kõik uued osalejad vastavalt direktiivi [2003/87] artikli 3 punkti h esimesele taandele;

[…]“.

13. ZuV 2020 § 16 „Lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise taotlus“ sätestab:

„(1) Uued osalejad peavad lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise taotluse esitama ühe aasta jooksul pärast käitise tavavõimsusega tegevuse algust, võimsuse olulise suurenemise korral ühe aasta jooksul pärast muutunud võimsusega tegevuse algust.

[…]

(4) Uute käitiste esialgne installeeritud võimsus on iga käitiseosa puhul erandina §-st 4 tavavõimsusega tegevuse alguse järgse katkematu 90 päevase ajavahemiku kahe kõige suurema tootmismahuga kuu keskmine, ümardatuna kalendriaastale.

[…]“.

14. ZuV 2020 § 17 „Uute osalejate tootmistasemed“ näeb ette:

„(1) Paragrahvi 3 alusel määratavate uute käitiste käitiseosade puhul määratakse lubatud heitkoguse ühikute eraldamiseks aluseks võetavad tootmistasemed kindlaks järgmiselt:

[…]

3. kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul saadakse kütusepõhine tootmistase asjaomase käitiseosa esialgse installeeritud võimsuse korrutamisel arvestatava võimsuskasutusteguriga;

[…]

(2) Paragrahvi 1 punktides 2–4 osutatud arvestatav võimsuskasutustegur määratakse kindlaks taotleja teabe põhjal, mis käsitleb:

1. käitiseosa tegelikku tegevust kuni taotluse esitamiseni ja käitise või käitiseosa kavandatud tegevust, kavandatud hooldusperioode ja tootmistsükleid,

2. energia ja kasvuhoonegaaside seisukohast tõhusate tehnoloogiate kasutamist, mis võivad käitise arvestatavat võimsuskasutustegurit mõjutada,

3. tüüpilist võimsuskasutust asjaomastes sektorites.

[…]“.[6]

15. ZuV 2020 § 18 „Lubatud heitkoguse ühikute eraldamine uutele osalejatele“ sätestab:

„(1) Lubatud heitkoguse ühikute eraldamiseks uutele osalejatele arvutab pädev asutus ajavahemikku 2013–2020 hõlmava kauplemisperioodi järelejäänud aastateks käitisele iga käitiseosa kohta eraldi välja esialgsed aastased tasuta lubatud heitkoguse ühikud, mida eraldatakse tavavõimsusega tegevuse alguseks; arvutamine toimub järgmiselt:

[…]

3. iga kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul saadakse lubatud heitkoguse ühikute esialgne aastane kogus kütusepõhise võrdlusaluse väärtuse korrutamisel kütusepõhise tootmistasemega;

[…]“.

6 Tõden, et otsuses 2011/278 kasutatakse mõistet „käitiseosa“ ja mitte „käitise osa“. Samuti on selles otsuses kasutatud terminit „kütusepõhine võrdlusalus“, mitte „kütuse heite väärtus“. Käesolevas ettepanekus viitan ma siiski üksnes nimetatud otsuse terminitele, kuna nende tõlgendus kehtib ka ZuV 2020-s kasutatud mõistete kohta.

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

16. Põhikohtuasja kaebaja Ingredion käitab Hamburgis (Saksamaa) tärklisetoodete[7] tootmiseks ette nähtud käitist. Käitis hõlmab käitiseosadena kütteseadet ja aurugeneraatorit, mis auru ja maagaasi kasutades toodavad soojust tärklisetoodete tootmiseks.

17. Ingredion taotles 8. augustil 2014 Deutsche Emissionshandelsstellelt (Saksamaa lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise amet, edaspidi „DEHSt“) neile kahele käitiseosale lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamist. Ühe nimetatud käitiseosa puhul põhines taotlus soojuspõhisel võrdlusalusel ja teise puhul kütusepõhisel võrdlusalusel.[8]

18. Selleks et määrata kindlaks esialgne lubatud heitkoguse ühikute arv, mida kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa võis tasuta saada, võttis DEHSt esialgu arvesse võimsuskasutusteguri 109%. Nimelt, vastavalt Ingredioni esitatud andmetele oli käitiseosa võimsuse tegelik kasutamine käitise korrapärase kasutuselevõtu kuupäevast 15. augustil 2013 kuni lubatud heitkoguse ühikute eraldamise taotluse esitamise kuupäevani 20. juunil 2014 suurem kui 100% selle esialgsest installeeritud võimsusest.[9]

19. Hiljem leidis DEHSt, et kuna komisjon oli oma 24. märtsi 2015. aasta otsuses[10] lükanud tagasi arvestatava võimsuskasutusteguri 100% või üle selle kolme muu Saksa käitise puhul, tuleb nüüd aluseks võtta võimsuskasutustegur 99,9%, mitte 109%. Selle põhjal määras ta 1. septembri 2015. aasta otsusega kindlaks Ingredionile tasuta eraldatava lubatud heitkoguse ühikute koguse kauplemisperioodiks 2013–2020.

20. Põhikohtuasja kaebaja esitas selle otsuse peale vaide. Tema vaie jäeti rahuldamata 7. juuli 2017. aasta otsusega, mis toimetati talle kätte 10. juulil 2017. DEHSt põhjendas seda keeldumist, viidates lisaks komisjoni 24. märtsi 2015. aasta otsusele viimase poolt avaldatud juhendmaterjalidele[11].

21. Põhikohtuasja kaebaja jäi 9. augustil 2017 Verwaltungsgericht Berlinile (Berliini halduskohus) esitatud kaebuses oma nõude juurde.

22. DEHSt tühistas 28. jaanuari 2019. aasta otsusega oma 1. septembri 2015. aasta otsuse osas, milles eraldamise taotluses oli kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa osas tehtud arvutusviga. Ingredion muutis selle arvutusvea tõttu 20. jaanuaril 2019 vastavalt oma kaebuse nõuet.

7 Tärklisetooted hõlmavad kõiki tärklist sisaldavaid põllumajandustooteid.

8 Nagu ma olen märkinud oma ettepanekus kohtuasjas INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896, punkt 58 ja 35. joonealune märkus), sisuliselt „[v]õrdlusaluste puhul on tegemist süsinikdioksiidi teatavate heitkogustega, mille heidet peab komisjon asjaomase toote teatava koguse valmistamiseks vajalikuks“ (vt kohtujurist Kokott'i ettepanek liidetud kohtuasjades Borealis Polyolefine jt C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2015:754, punkt 40). Esialgse aastase tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute koguse arvutamiseks peavad liikmesriigid otsuse 2011/278 artikli 6 kohaselt eristama käitiseosad vastavalt nende tegevusele, et saaks määrata kindlaks, kas neil tuleb kohaldada „tootepõhist“, „soojuspõhist“ või „kütusepõhist“ võrdlusalust, või hoopis eritegurit „protsessiheite käitiseosa puhul“ (vt 8. septembri 2016. aasta kohtuotsus Borealis jt, C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 61, ja 18. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punkt 28). Sellega seoses on Euroopa Kohus juba märkinud, et otsuse 2011/278 artiklis 3 tootepõhise, soojuspõhise ja kütusepõhise võrdlusaluse ning protsessiheite käitiseosa määratlused on üksteist vastastikku välistavad (vt 8. septembri 2016. aasta kohtuotsus Borealis jt, C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 62).

9 Mis puudutab esialgset installeeritud võimsust, siis tuletan meelde, et otsuse 2011/278 artikli 17 lõikes 4 on sisuliselt sätestatud, et direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis h nimetatud käitiste puhul, st uute osalejate puhul, välja arvatud käitised, mida on pärast 30. juunit 2011 oluliselt laiendatud, määratakse iga käitiseosa algne installeeritud võimsus kindlaks kasutades võrdlusena „tavavõimsusega tegevuse alguse määramisel aluseks olnud katkematut 90-päevast ajavahemikku“ (vt ka käesoleva ettepaneku punkt 8).

10 24. märtsi 2015. aasta otsus C(2015) 1733 (final) uute osalejate reservist pärinevate lubatud heitkoguse ühikute esialgse üldkoguse kohta, mis tuleb eraldada Saksamaa registreeritud käitistele DE000000000001744, DE000000000201341 ja DE000000000203762 tasuta.

11 Need dokumendid pealkirjaga „Guidance Document n 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologique)“ (juhenddokument nr 2 Euroopa Liidus pärast 2012. aastat tasuta vahendite eraldamise ühtlustatud metoodika kohta (eraldamismetoodika suunised)) ja „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications“ (Korduma kippuvad küsimused uute osalejate ja sulgemistaotluste kohta) on kättesaadavad komisjoni veebilehel järgmisel aadressil: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en#tab-0-1.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et tema menetluses oleva vaidluse lahendus sõltub küsimusest, kas otsuse 2011/278 artikli 18 lõike 2 teise lõigu kohaselt võib arvestatav võimsuskasutustegur olla suurem kui või võrdne väärtusega 100% kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosade puhul, mis, nagu see Ingredioni oma, alluvad „uute osalejate“ reeglitele.

24. Eelkõige märgib see kohus, et selle sätte sõnastuses ei mainita väiksema kui 100% suuruse arvestatava võimsuskasutusteguri võimalikku piiramist. Ta tõdeb, et tema menetluses oleva kohtuasja asjaoludel põhineb kõrgema teguri kohaldamine põhjendatud ja sõltumatult tõendatud teabel, mis ei puuduta mitte ainult Ingredioni käitiseosa eeldatavat tavakasutust, vaid ka tegelikku kasutamist kuni taotluse esitamiseni. Ta lisab, et erinevalt olemasolevatest käitistest [12] on uute osalejate võrdlusperiood otsuse 2011/278 artikli 17 lõike 4 kohaselt 90 päeva pärast tavapärase majandustegevuse algust, mitte neli aastat. [13]

25. Igal juhul täheldab see kohus lisaks, et võrdlemisel tootepõhise võrdlusaluse käitiseosaga uute osalejatega ilmnes, et viimaste puhul kohaldatav standardne võimsuskasutustegur ei ületa selle otsuse artikli 18 lõike 1 punkti a kohaselt mingil juhul väärtust 100% [14]. Ka hälbiks tasuta lubatud heitkoguse ühikute kindlaksmääramine direktiivi 2003/87 artikli 10a kohaselt ajutiselt selles direktiivis sätestatud lubatud heitkoguse ühikute enampakkumise põhimõttest [15], mis toetaks asjakohaste sätete kitsendavat tõlgendamist.

26. Nendel asjaoludel otsustas Verwaltungsgericht Berlin (Berliini halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas otsuse [2011/278] artikli 18 lõike 1 punkti c ja lõike 2 teist lõiku koostoimes direktiivi [2003/87] artikli 3 punktiga h ja artikliga 10a tuleb tõlgendada nii, et uute osalejate kütusepõhise tootmistaseme kindlaksmääramisel aluseks võetav võimsuskasutustegur peab olema väiksem kui 100%?“

27. Ingredion, Saksamaa Liitvabariik ja Euroopa Komisjon esitasid Euroopa Kohtule kirjalikud seisukohad.

28. Ingredion, Saksamaa Liitvabariik, Saksamaa valitsus ja komisjon olid esindatud kohtuistungil, mis toimus 12. märtsil 2020.

IV. Analüüs

A. Sissejuhatavad kaalutlused

29. Käesolevas eelotsusetaotluses palutakse Euroopa Kohtul sisuliselt kindlaks teha, kas „uutele osalejatele“ tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise süsteemi raames võib kohaldatav võimsuskasutustegur kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul olla suurem kui või võrdne väärtusega 100%. Kui selle käitiseosa võimsuse tegelik kasutamine ületab tema esialgse installeeritud võimsuse, võimaldab see tegur vajaduse korral saada rohkem tasuta lubatud heitkoguse ühikuid.

12 Otsuse 2011/278 artikli 3 punkti a kohaselt on „tegevkäitis“ defineeritud kui „käitis […], mis i) on saanud kasvuhoonegaaside heiteloa enne 30. juunit 2011; või ii) töötab tegelikult, on 30. juuniks 2011 saanud kõik asjakohased keskkonnaload […] ning täitnud kõik muud asjaomase liikmesriigi siseriiklikus õiguskorras ette nähtud tingimused […]“.

13 Otsuse 2011/278 artikli 9 lõike 1 kohaselt „määravad [liikmesriigid] […] iga tegevkäitise varasemad tootmistasemed võrdlusperioodiks 1. jaanuarist 2005 kuni 31. detsembrini 2008, või kui need on siis kõrgemad, võrdlusperioodiks 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010“.

14 Standardse võimsuskasutusteguri väärtused määratakse kindlaks vastavalt komisjoni 5. septembri 2013. aasta otsuse 2013/447/EL (otsuse 2011/278/EL artikli 18 lõike 2 kohase standardse võimsuskasutusteguri kohta) lisale (ELT 2013, L 240, lk 23).

15 Direktiivi 2003/87 artikli 10 lõikes 1 „Lubatud heitkoguse ühikute müük enampakkumisel“ on muu hulgas ette nähtud, et selle direktiivi I lisas loetletud tegevuste puhul, välja arvatud lennutegevus, müüvad liikmesriigid alates 2013. aastast enampakkumisel „kõik lubatud heitkoguse ühikud, mida kooskõlas artiklitega 10a ja 10c ei eraldata tasuta“.

30. Tuletan meelde, et see tegur võimaldab kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa esialgse installeeritud võimsusega korrutades arvutada kütusepõhise tootmistaseme. Otsuse 2011/278 artikli 19 lõike 1 punkti c kohaselt määratakse seejärel kindlaks esialgne aastane tasuta lubatud heitkoguse ühikute kogus, korrutades nimetatud tootmistaseme vastava võrdlusaluse väärtusega.

31. Märgin sellega seoses, et kuigi kohaldatava võimsuskasutusteguri määravad vastavalt otsuse 2011/278 artikli 18 lõike 2 teisele lõigule „kindlaks liikmesriigid nõuetekohaselt põhjendatud ja sõltumatult tõendatud teabe põhjal […], mida võrreldakse sektorile eriomase teabega“, ei näe see säte seevastu ette selle teguri väärtuse sõnaselget piiramist.

32. Ka pooled nõustusid oma kirjalikes seisukohtades ja Euroopa Kohtu istungil selle järeldusega. Nad toetasid sisuliselt kolme erinevat seisukohta, millised võib kokku võtta järgmiselt.

33. Esiteks, Ingredion leidis, et arvestatavat võimsuskasutustegurit võib kohandada väärtuseks üle 100%, kui ajavahemiku jooksul, mis ületab 90 päeva alates käitise tavapärase käitamise algusest, ületab tema kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa võimsuse tegelik kasutamine tema esialgse installeeritud võimsuse.[16]

34. Teiseks, Saksamaa Liitvabariik ja Saksamaa valitsus väitsid sisuliselt, et küsimus, kas see tegur on või ei ole piiratud väärtusega alla 100%, sõltub peamiselt kaalutlusõigusest, mis liikmesriikidel on otsuse 2011/278 artikli 18 lõike 2 teise lõigu alusel nimetatud teguri kindlaksmääramisel.[17]

35. Kolmandaks, komisjon väitis, et vastavalt selle otsuse artikli 3 punktile i ja artiklile 20 saab uuele osalejale esialgu eraldatud tasuta lubatud heitkoguse ühikute kogust muuta üksnes siis, kui võimsust suurendatakse oluliselt, see tähendab esialgse installeeritud võimsusega võrreldes vähemalt 10% võrra. Nimetatud otsuse ülesehituse ja eesmärkidega oleks vastuolus, kui arvestatavat võimsuskasutustegurit saaks kasutada suurendamise arvessevõtmiseks, mis – nagu Ingredioni puhul – ei ületa 10% künnist ega kuulu seega nende sätetega ette nähtud mehhanismi alla. Lisaks on „uutele osalejatele“ kohaldatava tootepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul standardse võimsuskasutusteguri väärtus alati väiksem kui 100%. Võttes arvesse „uute osalejate“ võrdse kohtlemise põhimõtet, peaks sama kehtima kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa suhtes arvestatava võimsuskasutusteguri kohta.

36. Märgin kohe, et minu arvates tulenevad Ingredioni tõstatatud probleemid peamiselt esialgse installeeritud võimsuse arvutamiseks kasutatud võrdlusperioodi – tema arvates liiga lühikesest – kestusest. Tuletan meelde, et vastavalt otsuse 2011/278 artikli 17 lõikele 4 on see periood 90 päeva pärast käitise tavapärase käitamise algust.[18]

16 Euroopa Kohtu istungil täpsustas Ingredion, et tema seisukoht ei ole see, et aluseks tuleks võtta käitiseosa maksimaalne võimsus, vaid et kohaldatav võimsuse tegur peab peegeldama selle käitiseosa võimsuse tegelikku kasutamist.

17 Täielikkuse huvides lisan, et Saksamaa Liitvabariik väitis oma kirjalikes seisukohtades, et nii Ingredioni kui ka komisjoni seisukoht on kooskõlas direktiiviga 2003/87 ja otsusega 2011/278. Ta rõhutas siiski, et liikmesriikidel oli õigus tugineda komisjoni lõplikele otsustele tasuta lubatud heitkoguse ühikute esialgse eraldamise kohta teistele nende territooriumil asuvatele käitistele ning et DEHSt võis komisjoni 24. märtsi 2015. aasta otsust C(2015) 1733 final arvestades keelduda kohaldamast arvestatavat võimsuskasutustegurit väärtusega 100% või üle selle.

18 Täpsustan, et Saksamaa Liitvabariik rõhutas oma kirjalikes seisukohtades samuti, et „peamine argument arvestatav võimsuskasutusteguri […] piiramise kohta on see, et algne paigaldatud võimsus, mis on kindlaks määratud vastavalt otsuse 2011/278 artikli 17 lõikele 4, ei ole 90-päevase lühikese ajavahemiku tõttu alati käitise tegeliku võimsuse näitaja“.

37. Mis puudutab arvestatava võimsuskasutusteguri kindlaksmääramist, siis lubab Saksa õigus võtta arvesse käitise tegelikku kasutust kuni taotluse esitamiseni [19]. Ingredion leiab sisuliselt, et selle teguri väärtus peab seetõttu võtma arvesse käitiseosa tegelikku võimsuskasutust nagu see ilmneb sellel perioodil (Ingredioni puhul 15. augusti 2013. aasta ja 20. juuni 2014. aasta vahel), vajaduse korral rakendades suuremat kui 100protsendilist väärtust, kui see kasutus ületab esialgu installeeritud võimsuse.

38. Järgnevates osades näitan ära põhjused, miks ma leian vastupidi Ingredionile, et arvestatava võimsuskasutusteguri piiramine alla 100% on vajalik, arvestades esiteks otsuse 2011/278 artikli 18 lõike 2 esimese lõigu sõnastust ja konteksti, mis puudutab tootepõhise võrdlusaluse käitiseosa suhtes kohaldatavat standardset võimsuskasutustegurit (osa B), teiseks selle otsuse üldist ülesehitust (osa C) ning kolmandaks tasuta lubatud heitkoguse ühikute esialgse eraldamise korra üldeesmärki ja eesmärke (osa D).

39. Teise võimalusena esitan mõned märkused selle otsuse artikli 18 lõike 2 teise lõigu alusel liikmesriikidele antud kaalutlusruumi kohta, et vastata Saksamaa Liitvabariigi ja Saksamaa valitsuse argumentidele (osa E).

B. Tõlgendamine otsuse 2011/278 artikli 18 lõike 2 esimese lõigu sõnastust ja konteksti arvestades

40. Märgin, et otsuse 2011/278 artikli 18 lõike 1 punkti a ja lõike 2 esimese lõigu kohaselt erineb tootepõhise võrdlusaluse käitiseosa tootmistaseme kindlaksmääramiseks kasutatav arvutusvalem sellest, mida kasutatakse soojuspõhise, kütusepõhise või protsessiheitepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul. [20] Nimelt ei ole tootepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul arvestatav võimsuskasutustegur asjasse puutuv ja aluseks võetakse standardne võimsuskasutustegur, mille väärtuse on komisjon täpselt ja selgelt kindlaks määranud. [21]

41. Märgin sellega seoses, nagu tegi ka eelotsusetaotluse esitanud kohus, et otsuse 2013/447 kohaselt, milles see tegur määrati kindlaks aastateks 2013–2020, on väärtused igal kirjeldatud juhul väiksemad kui 1 (ja seega väiksem kui 100%). [22]

42. Tunnistan, et mul on raske ette kujutada, et uutele osalejatele kohaldatava tootmistaseme kindlaksmääramisel kasutatav tegur ja lõpuks viimastele eraldatav esialgse lubatud heitkoguse ühikute kogus võiks kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul olla suurem kui 100%, samas kui tootepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul on selline võimalus välistatud.

43. Seega leian esiteks, et uute osalejate võrdse kohtlemise põhimõte, mis on sisuliselt sätestatud otsuse 2011/278 põhjenduses 36 [23], nõuab – nagu väidab Saksamaa Liitvabariik –, et tootmistaseme kindlaksmääramiseks arvestatud teguri väärtus peab olema sama kõigi „uute osalejate“ jaoks.

19 ZuV 2020 § 17 lõige 2.1 näeb ette, et Saksamaa territooriumil asuvate käitiseosade puhul määratakse arvestatav võimsuskasutustegur kindlaks eelkõige teabe põhjal, mis puudutab muu hulgas käitiseosa tegelikku kasutamist *kuni lubatud heitkoguse ühikute eraldamise taotluse esitamiseni*, samuti käitise või käitiseosa kavandatud tegevust, kavandatud hooldusperioode ja tootmistsükleid. Euroopa Kohtu istungil rõhutas Saksamaa Liitvabariik, et kuna tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise taotlused esitasid sageli uued osalejad alles aasta pärast käitiseosa kasutamist, oli ZuV 2020 kohaselt võimalik kasutada arvestatavat võimsuskasutustegurit, et parandada võimalikke ebatäpsusi võrdlusperioodi jooksul kogutud andmetes, tuginedes muudele andmetele kuni taotluse esitamise kuupäevani. Komisjon märkis siiski, et need täiendavad andmed ei olnud uutele osalejatele tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamiseks hädavajalikud, mistõttu ei pea kõikide liikmesriikide ametiasutused neid arvesse võtma.

20 Mis puudutab nende erinevate võrdlusaluste asjakohasust ja liigendust, siis viitan ma käesoleva ettepaneku 8. joonealusele märkusele.

21 Täpsustan lisaks, et otsuse 2011/278 artikli 18 lõike 2 esimese lõigu kohaselt on tootepõhise võrdlusaluse käitiseosa suhtes kohaldatav standardne võimsuskasutustegur „80-protsentiil kõikide asjaomast toodet tootvate käitiste keskmistest aastastest võimsuskasutusteguritest“.

22 Täpsemalt jäävad need väärtused vahemikku 0,731–0,964.

23 Täpsustan, et otsuse 2011/278 põhjenduse 36 kohaselt „[a]rvestades seda, et saastekvootide arv uute osalejate reservis on piiratud, on juhul, kui uutele osalejatele eraldatakse sellest reservist märkimisväärne hulk saastekvoote, asjakohane hinnata, kas *õiglane ja võrdne juurdepääs* reservi alles jäänud saastekvootidele on tagatud“ (kohtujuristi kursiiv).

44. Teiseks ilmneb otsuse 2011/278 artikli 3 punktides b–d ja h esitatud mõisteid koos lugedes, et selle otsuse artikli 18 lõike 2 esimeses lõigus tootepõhise võrdlusaluse käitiseosa kohta määratletud meetodit tuleb käsitada täpsemana. Komisjoni selgituste kohaselt kasutatakse arvestatavat võimsuskasutustegurit üksnes juhul, kui tootepõhise võrdlusaluse arvutamine ei olnud võimalik.[24]

45. Seda tõlgendust kinnitab konkreetse käitiseosa suhtes kohaldatavate erinevate võrdlusaluste hierarhia, mis on sõnaselgelt ette nähtud otsuse 2011/278 põhjenduses 12. Selles põhjenduses on märgitud, et soojuspõhise, kütusepõhise või protsessiheitepõhise võrdlusaluse alusel tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise meetodid moodustavad „kolm varuvarianti“ juhuks, kui tootepõhist võrdlusalust ei ole võimalik arvutada.

46. Seega näib mulle, et kui standardne võimsuskasutustegur on otsuse 2013/447 kohaselt väiksem kui 1 (või 100%), siis peab see olema nii ka kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosas arvestatava võimsuskasutusteguri puhul. Selline piirang on minu arvates vajalik selleks, et tagada kõikide uute osalejate võrdne kohtlemine ja järgida võrdlusaluste vahelist hierarhiat.[25]

C. Tõlgendamine otsuse 2011/278 üldisest ülesehitusest lähtudes

47. Kui võtta arvesse otsuse 2011/278 üldist ülesehitust ja selles otsuses ette nähtud erinevaid tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise arvutusmeetodeid „tegevkäitiste“[26] ja „oluliselt suurenenud võimsusega käitiste“ jaoks, näib olevat vajalik piirata arvestatav võimsuskasutustegur alla 100%.[27]

1. „Tegevkäitiste“ suhtes kohaldatavad eeskirjad

48. Mis puudutab „tegevkäitisi“, siis märgin, et nende suhtes kehtivad eeskirjad, mis erinevad „uutele osalejatele“ kohaldatavatest eeskirjadest. Juhul kui nende suhtes tuleb kohaldada kütusepõhist võrdlusalust, vastab esialgne aastane tasuta lubatud heitkoguse ühikute kogus otsuse 2011/278 artikli 10 lõike 2 punkti b alapunkti ii kohaselt kütusepõhise võrdlusaluse väärtusele, mida korrutatakse tarbitud kütuse varasema kütusepõhise tootmistasemega. See tootmistase vastab sisuliselt teatava hulga kaupade jaoks kasutatud kütuse ajaloolise aastase tarbimise mediaanväärtusele[28] võrdlusperioodil 1. jaanuarist 2005 kuni 31. detsembrini 2008 või 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010[29].

49. Märgin, et see võrdlusperiood (kaks kuni neli aastat) on palju pikem kui selles otsuses kindlaks määratud 90-päevane võrdlusperiood, et määrata kindlaks uute osalejate algne paigaldatud võimsus. Lisaks, nagu komisjon õigesti märgib, toimub olemasolevate käitiste tootmistaseme arvutamine ilma, et kohaldataks uutele osalejatele kohaldatavat kordajat.

24 Vt selle kohta 28. aprilli 2016. aasta kohtuotsus Borealis Polyolefine jt (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:754, punkt 68). Komisjoni tõlgendust toetab minu arvates ka otsuse 2011/278 põhjendus 4, millest tuleneb, et „[k]omisjon on *võimaluste piires* töötanud välja võrdlusalused toodetele“ (kohtujuristi kursiiv).

25 Kuna vastavalt otsusele 2013/447 ei saavuta standardvõimsuse kasutustegur mingil juhul väärtust 1, siis näib mulle, et arvestatav võimsuskasutustegur peab samuti jääma rangelt alla 100%.

26 Mõiste „tegevkäitised“ määratluse kohta vt käesoleva ettepaneku 12. joonealune märkus.

27 Mis puudutab oluliselt suurenenud võimsusega käitisi, siis täpsustan, et need on hõlmatud direktiivi 2003/87artikli 3 punktis h määratletud mõistega „uued osalejad“. „Uue osalejana“ on määratletud mitte ainult „käitis, […] mis on saanud kasvuhoonegaaside heitmeloa esimest korda pärast 30. juunit 2011“ (nagu põhikohtuasjas käsitletava Ingredioni käitiseosa puhul), vaid ka „käitis […] kus on toimunud märkimisväärne laiendamine pärast 30. juunit 2011, üksnes nimetatud laiendamise osas“.

28 Erinevad asjasse puutuvad tootmised on loetletud otsuse 2011/278 artikli 9 lõikes 4.

29 Nagu ma juba märkisin käesoleva ettepaneku 9. joonealuses märkuses, on see ajavahemik (kaks kuni neli aastat) määratletud otsuse 2011/278 artikli 9 lõikes 1.

50. Sellega seoses võib tekkida küsimus, milline on arvestatava võimsuskasutusteguri roll kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul, mis on hõlmatud „uute osalejate“ eeskirjadega. Kas selle eesmärk on, nagu väidab Ingredion, kompenseerida nende käitiseosade esialgse installeeritud võimsuse arvutamisel kasutatud võrdlusperioodi suhteliselt lühemat aega?[30]

51. Leian, et sellele küsimusele tuleb vastata eitavalt.

52. On tõsi, et tegevkäitiste ja uute osalejate puhul arvessevõetavate võrdlusperioodide erinev kestus toob viimaste jaoks kaasa suurema tõenäosuse kui tegevkäitiste jaoks, et tema käitiseosade algne installeeritud võimsus ei kajasta nende tegelikku tootmisvõimsuse kasutamist. Ingredioni soovitud lähenemise kohaselt võib selle riski osaliselt kompenseerida sellega, et arvestatava võimsuskasutusteguri kindlaksmääramisel võetakse arvesse pikema ajavahemiku andmeid, mis ulatuvad kuni eraldamistaotluse esitamise kuupäevani, mis võimaldavad vajaduse korral suurendada käitiseosade tootmistaset ja seega tasuta lubatud heitkoguse ühikute kogust.

53. Mulle näib siiski, et isegi kui arvestatava võimsuskasutusteguri väärtuses kajastaks iga käitiseosa tegelikku kasutamist 90-päevase võrdlusperioodi lõpu ja lubatud heitkoguse ühikute eraldamise taotluse esitamise vahelisel ajal, ei saa uusi osalejaid puudutavaid andmeid laiendada ajavahemikule, mis on võrdne tegevkäitiste ajalooliste andmetega[31]. Kuna direktiivi 2003/87 artikli 3 punktis h on ette nähtud, et mõiste „uus osaleja“ hõlmab eelkõige kõiki käitisi, mis on saanud kasvuhoonegaaside heitmeloa esimest korda *pärast 30. juunit 2011*, siis on täiesti võimatu kohaldada neile eraldamistaotluse esitamise ajal nii pikka võrdlusperioodi kui olemasolevatele käitistele.

54. Lisaks ja eelkõige ei jäta otsuse 2011/278 artikli 17 lõige 4, mille kohaselt on ette nähtud lühike 90-päevane võrdlusperiood, mingilgi määral ruumi ebaselgusele. Komisjon täpsustas, et ta oli selle otsuse vastuvõtmise ajal teadlik, et uute kasutuselevõetud käitiste või käitiseosade kavandatud tavapärane käitamine ei ole veel saavutatav kuupäeval, mil see ajavahemik algaks. Ta lisas õigustatult, et võimalus, et käitise või käitiseosa võimsuse tegelik kasutamine ületab esialgse installeeritud võimsuse, mida kasutati „uutele osalejatele“ eraldatud tasuta lubatud heitkoguse ühikute esialgse koguse kindlaksmääramiseks, oli otsuse 2011/278 vastuvõtmisel „teadlik valik“[32], kuna otsuse artikli 3 punktis n on ette nähtud, et kõnealune võrdlusperiood hakkab kulgema hetkest, mil käitis saavutab 40% võimsusest, milleks see oli kavandatud.

55. Neid asjaolusid arvestades leian niisamuti nagu Saksamaa Liitvabariik, et arvestatava võimsuskasutusteguri suurendamine väärtuseni 100% või üle selle, juhul kui niisugune käitiseosa – nagu seda on Ingredioni oma – tegelik kasutusvõimsus saavutaks või ületaks tema esialgse installeeritud võimsuse, läheks vastuollu seadusandja teadliku valikuga piirata võrdlusperioodi, mida kasutati esialgse installeeritud võimsuse kindlaksmääramiseks, 90 päevaga pärast käitamise algust. Selline suurendamine läheks lõpuks vastuollu selle otsuse artikli 17 lõike 4 sõnastusega koostoimes selle otsuse artikli 3 punktiga n, kuna see viiks sama tulemuseni kui kõnealuse võimsuse suurendamine.

30 Sellega seoses märgin, et komisjoni 19. detsembri 2018. aasta delegeeritud määruse (EL) 2019/331, millega määratakse kindlaks üleliidulised üleminekueeskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a kohaste lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamiseks ühtlustatud viisil (ELT 2019, L 59, lk 8), artikli 17 kohaselt toimub tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamine „uutele osalejatele“ ajavahemikuks 2021–2030 (st neljanda kauplemisperioodi puhul) varasema tootmistaseme alusel, mida hinnatakse esimesel kalendriaastal pärast tavavõimsusega tootmise algust. Nii ei ole alates 2021. aastast määratavate eraldiste puhul arvestatav võimsuskasutustegur ja 90-päevane võrdlusperiood enam asjakohased.

31 Tuletan meelde, et otsuse 2011/278 artikli 7 lõike 1 kohaselt koguvad liikmesriigid iga olemasoleva käitise kohta „käitajalt kõikide aastate kohta ajavahemikus 1. jaanuarist 2005 kuni 31. detsembrini 2008 või vajaduse korral 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010, mil käitis tegutses, kogu asjakohase teabe ja andmed […]“.

32 Täpsustan, et otsust 2011/278 vastu võttes teostas komisjon talle direktiivi 2003/87 artiklis 10a antud rakendamisvolitusi. Sellega seoses juhin tähelepanu, et ELTL artikli 291 lõike 3 kohaselt, kui komisjon võtab vastu rakendusakte, sätestavad Euroopa Parlament ja nõukogu enne eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbi viidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisvolituste teostamise suhtes. Lisaks võib parlament selliste aktide vastu olla ja komisjon peab seda seisukohta arvesse võtma, kuigi ta ei ole kohustatud sellega nõustuma.

56. Lisan, et nagu väitsid Saksamaa Liitvabariik ja komisjon, näib tegevkäitiste ja uute osalejate erinev kohtlemine minu arvates igal juhul objektiivselt põhjendatud [33], kuna esialgne aastane tasuta lubatud heitkoguse ühikute arv ei sõltu mitte saaja *tegelikest heitkogustest*, vaid *teoreetilistest „võrdlusalustest“*, mille komisjon arvutab 10% kõige tõhusamate käitiste heitkoguste põhjal vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikele 2.

57. Seega, olenemata sellest, milliseid eeskirju kohaldatakse käitiseosale (st tegevkäitistele või uutele osalejatele kohaldatavad), sõltub esialgne tasuta lubatud heitkoguse ühikute arv nendest teoreetilistest võrdlusalustest, mis on olemasolevate käitiste ja uute osalejate puhul samad. Erinevused, mis on seotud selle arvutuse muude elementidega, tulenevad uute kasutuselevõetud käitiste usaldusväärsete ja pikaajaliste andmete puudumisest ning vajadusest tugineda seega nende tootmistaseme hinnangule, et määrata kindlaks tasuta lubatud heitkoguse ühikute esialgne kogus.

58. Sellega seoses tuleb ka rõhutada, et otsuse 2011/278 artiklites 20 ja 21 on juba ette nähtud sama arvutusvalemi kohaldamine tegevkäitiste ja pärast 30. juunit 2011 [34] kasutusele võetud käitiste suhtes, kui nende tootmisvõimsust on oluliselt muudetud, st kui on toimunud nende tootmise „võimsuse oluline suurenemine või „võimsuse oluline vähenemine“ [35].

59. Seega, isegi kui seadusandja eeldab, et risk, et tootmistase ei näita tegelikku tootmisvõimsust, on suurem uute osalejate kui tegevkäitiste puhul, võib kõiki hälbeid, mis on suuremad kui 10%, võtta arvesse eelkõige otsuse 2011/278 artikli 20 alusel [36]. Selliseks puhuks on seadusandja ette näinud perioodi kuus kuud ja mitte 90 päeva, et määrata kindlaks lisandunud võimsus [37].

60. Seetõttu leian, et tegevkäitiste ja uute osalejate suhtes kohaldatavate eeskirjade võrdlevast analüüsist ei saa järeldada, et kui kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa tegelik tootmisvõimsus saavutab esialgse installeeritud võimsuse või ületab seda, peaks arvestatav võimsuskasutusteguri väärtus olema vähemalt 100%. Vastupidi, seadusandja selge tahe piirata uute osalejate puhul võrdlusperioodi 90 päevaga pärast käitise tavapärase käitamise algust, räägib minu arvates – nagu ma märkisin käesoleva ettepaneku punktis 55 – selle teguri väärtuse piiramise kasuks sellest protsendist allapoole.

2. Eeskirjad, mida kohaldatakse „oluliselt suurenenud võimsusega käitistele“

61. Leian lisaks, et otsuse 2011/278 artiklis 20 ette nähtud mehhanismiga oleks vastuolus, kui arvestatav võimsuskasutustegur võiks kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosa puhul, millele kohaldatakse „uutele osalejatele“ kohaldatavaid eeskirju, ulatuda või ületada 100%, kui võimsuse suurendamine jääb alla selles sättes kehtestatud 10% künnise.

33 Sellega seoses täheldan, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab võrdse kohtlemise üldpõhimõte kui liidu õiguse üldpõhimõte, et sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud (vt eelkõige 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Arcelor Atlantique et Lorraine jt, C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 23).

34 Otsuse 2011/278 artiklite 20 ja 21 lõige 1 näeb sisuliselt ette, et kui käitise võimsust on pärast 30. juunit 2011 suurendatud või vähendatud, määravad liikmesriigid käitaja taotluse korral kindlaks tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute koguse, et võtta arvesse suurendamist või vähendamist. Sellisel juhul kohaldatakse selle otsuse artiklis 19 määratletud meetodit, st uutele osalejatele ette nähtud arvutusmeetodit.

35 Mõiste „võimsuse oluline muutus“ määratlus tuleneb otsuse 2011/278 artikli 3 punktist k.

36 On tõsi, et otsuse 2011/278 artiklis 20 ette nähtud mehhanism ei võimalda käitiseosale esimese taotluse alusel tagantjärele parandada tasuta lubatud heitkoguse ühikute esialgset arvu. Seega on uute osalejate puhul tõsi, et arvestatava võimsuse võimalikku alahindamist esimese eraldamise ajal ei saa hiljem kompenseerida. Komisjon täpsustas siiski kohtuistungil, et uued osalejad võivad kuuluda artikli 20 kohaldamisalasse juba alates esimesele eraldamisele järgnevast aastast, tingimusel, et nende võimsus on oluliselt suurenenud.

37 Vt otsuse 2011/278 artikli 3 punkt l. Märgin, et põhikohtuasja asjaoludel tugineb Ingredion oma käitiseosa tegelikule kasutamisele ajavahemikus 15. augustist 2013 kuni 20. juunini 2014 ehk kauem kui kümme kuud. Ta väidab seega, et juhul kui käitiseosa kasutamine on 90-päevase võrdlusperioodi lõppedes ja enne taotluse esitamist suurendatud 9% võrra võrreldes tema algse installeeritud võimsusega, võib arvestatavat võimsuskasutustegurit kohandada andmete alusel, mis puudutavad oluliselt pikemat ajavahemikku (vähemalt neli kuud) kui see, mis on kohaldatav võimsuse olulise suurendamise korral (st üle 10protsendilise suurendamise korral).

62. Tuletan sellega seoses meelde, et otsuse 2011/278 artikli 20 kohaselt – nagu rõhutas Saksamaa Liitvabariik – sõltub tasuta lubatud heitkoguse ühikute kogus, millega võetakse arvesse käitise võimsuse oluline suurenemine, selle otsuse artikli 3 punktis i ette nähtud kahest tingimusest.

63. Esiteks peab see toimuma ühe või mitme identifitseeritava füüsilise muudatusena, mis on seotud käitiseosa tehnilise konfiguratsiooni ja käitamisega, välja arvatud olemasoleva tootmisahela lihtne asendamine. Teiseks peab olema võimalik käitiseosa käitada vähemalt 10% suuremal võimsusel selle esialgse installeeritud võimsusest või peab see olema oluliselt suurema tootmistasemega, mille tulemusel eraldatakse täiendavalt rohkem kui 50 000 lubatud heitkoguse ühikut aastas.

64. Lisaks näeb otsuse 2011/278 artikli 20 lõige 2 ette, et „[l]iikmesriigid nõuavad, et käitaja esitaks koos avaldusega tõendeid, mis näitavad võimsuse olulise suurenemise tingimuste täitmist“.

65. Neil asjaoludel leian, et kui – nagu väidab Ingredion – arvestatav võimsuskasutustegur võib ulatuda üle 100%, et kajastada – nagu tema käitiseosa puhul – tegelikku kasutamise suurenemist 9% võrra võrreldes esialgse installeeritud võimsusega [38], läheks selline võimalus vastuollu seadusandja sõnaselge tahtega lubada eraldatud heitkoguse ühikute kogust kohandada vaid juhtudel, kui suurendamine on oluline, see tähendab vähemalt 10% võrreldes esialgse installeeritud võimsusega.

66. See seadusandja tahe on minu arvates selgelt kirjas otsuse 2011/278 põhjenduses 35, milles on ette nähtud, et „[i]nvesteeringud võimsuse oluliseks suurendamiseks, mis võimaldab kasutada […] uute osalejate reservi, peaksid olema selged ning kindla ulatusega, et vältida uutele osalejatele loodud saastekvootide reservi kiiret ammendumist, konkurentsimoonutusi ja tarbetut halduskoormust ning et tagada käitiste võrdne kohtlemine liikmesriikides“ [39].

67. Lisan, et kohtuistungil Euroopa Kohtus kinnitas komisjon, et arvestatavat võimsuskasutustegurit ei tohi kasutada selleks, et võtta arvesse käitise võimsuse võimalikku suurenemist, kuna need olukorrad on juba hõlmatud otsuse 2011/278 artiklis 20 ette nähtud erimehhanismi ja piiridega.

68. Eeltoodud asjaolusid arvestades nõustun selle seisukohaga.

3. Vahejäreldus

69. „Tegevkäitiste“ ja „oluliselt suurenenud võimsusega käitiste“ suhtes kohaldatavaid eeskirju arvestades leian, et arvestatav võimsuskasutustegur peab vastavalt otsuse 2011/278 üldisele ülesehitusele olema väiksem kui 100%. [40]

70. Järgmises osas analüüsin, miks näib mulle, et ka otsusega 2011/278 ja direktiiviga 2003/87 ette nähtud tasuta lubatud heitkoguse ühikute esialgse eraldamise korra eesmärgid toetavad arvestatava võimsuskasutusteguri piiramist alla 100%.

38 Ingredioni sõnul tuleks sel juhul arvestatava võimsuskasutusteguri suuruseks vastavalt määrata 109%.

39 Tuletan sellega seoses meelde, et vastavalt otsuse 2011/278 artikli 19 lõikele 4 eraldatakse uutele osalejatele reservi lubatud heitkoguse ühikud „kes ees, see mees“ põhimõttel.

40 Vt samuti dokumente pealkirjaga „Guidance Document no 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)“ (juhenddokument nr 2 Euroopa Liidus pärast 2012. aastat tasuta vahendite eraldamise ühtlustatud metoodika kohta (eraldamismetoodika suunised)), lk 32) ja „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications“ (Korduma kippuvad küsimused uute osalejate ja sulgemistaotluste kohta), lk 8), dokumendid, millele viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, kelle hinnangul ei või arvestatav võimsuskasutustegur ühelgi juhul olla suurem kui või võrdne väärtusega 100%. Sellega seoses juhin tähelepanu, et kuigi need dokumendid ei ole õiguslikult siduvad, kujutavad need endast siiski täiendavaid viiteid direktiivi 2003/87 ja otsuse 2011/278 üldise ülesehituse selgitamiseks (vt eelkõige 18. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Spenner, C-189/19, EU:C:2020:381, punkt 49).

D. Tõlgendamine tasuta lubatud heitkoguse ühikute esialgse eraldamise korra üldeesmärki ja eesmärke arvestades

71. Tuletan meelde, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvestada mitte üksnes sätte sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa see säte on.[41]

72. Mis puudutab üldist eesmärki ja direktiivi 2003/87 artikliga 10a ja otsusega 2011/278 kehtestatud tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise süsteemi eesmärke, siis märgin, et see kord kaldub kõrvale lubatud heitkoguse ühikute enampakkumise põhimõttest, mida seadusandja pidas üldiselt „majanduse seisukohast lihtsamaks ja tõhusamaks“[42], pidades silmas direktiivi 2003/87 artiklis 1 sõnastatud eesmärki „vähendada tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid“[43].

73. Selles kontekstis vähendatakse vastavalt nimetatud direktiivi artikli 10a lõikele 11 tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute kogust järk-järgult aastatel 2013–2020, eesmärgiga saavutada nende tasuta lubatud heitkoguse ühikute täielik kaotamine aastaks 2027[44]. Kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks liigutakse lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamisel seega järk-järgult eranditult enampakkumise põhimõtte poole.

74. Selle eesmärgi saavutamiseks on otsuse 2011/278 põhjenduses 36 rõhutatud, et lubatud heitkoguse ühikute arv uute osalejate reservis on piiratud[45]. Lisaks näeb direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 7 esimese lõigu teine lause ette, et lubatud heitkoguse ühikud, mida ei anta uutele osalejatele, panevad liikmesriigid müüki enampakkumisel.

75. Sellega seoses täpsustas komisjon samuti, et kui ta ei olnud otsust 2011/278 vastu võttes otsustanud kompenseerida käitiseosa võimsuse suurenenud kasutamist võrreldes tema esialgse installeeritud võimsusega, kohandades arvestatava võimsuskasutusteguri väärtust suuremaks kui 100%, siis just nimelt selleks, et soodustada sellises olukorras tõhusate tehnoloogiate kasutamist kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks või vajaduse korral samaväärse koguse lubatud heitkoguste ühikute hankimist vastavalt heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemile.

76. Neid asjaolusid arvestades ei ole minu arvates mingit kahtlust, et tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise korra üldeesmärk ja eesmärgid nõuavad, nagu ka otsuse 2011/278 artikli 18 lõike 2 esimeses lõigus esitatu ja selle otsuse üldine ülesehitus, et arvestatav võimsuskasutustegur oleks rangelt piiratud väärtusega alla 100%.[46]

41 Vt 20. juuni 2019. aasta kohtuotsus ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, punkt 71 ja seal viidatud kohtupraktika).

42 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/29/EÜ, millega muudetakse direktiivi [2003/87], et täiustada ja laiendada ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi, põhjendus 15. Viitan ka oma ettepanekule kohtuasjas ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, punkt 69).

43 Vt 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus PPC Power (C-302/17, EU:C:2018:245, punkt 18) ja 17. mai 2018. aasta kohtuotsus Evonik Degussa (C-229/17, EU:C:2018:323, punkt 41).

44 Vt 20. juuni 2019. aasta kohtuotsus ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).

45 Märgin sellega seoses, et direktiivi 2003/87 artikli 10a lõike 7 esimese lõigu esimese lause kohaselt on ainult 5% ajavahemikuks 2013–2020 eraldatud lubatud heitkoguse ühikute kogusest reserveeritud uutele osalejatele ja see on maksimumprotsent.

46 Sellega seoses osundan, et oma ettepanekus kohtuasjas ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, punkt 69) märkisin, et mis tahes tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise piirang aitab kaasa lubatud heitkoguse ühikute täieliku enampakkumise süsteemi järkjärgulisele rakendamisele, mida seadusandja soovis.

E. Teise võimalusena: liikmesriikide kaalutlusruum

77. Eespool esitatud põhjustel leian ma, et küsimus, kas kütusepõhise võrdlusaluse käitiseosade puhul, millele kohaldatakse „uutele osalejatele“ kohaldatavat korda, on arvestatav võimsuskasutustegur piiratud väärtusega alla 100%, tuleb lahendada kontekstipõhise ja teleoloogilise tõlgenduse abil, mis põhineb otsuse 2011/278 üldisel ülesehitusel ning esialgse tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise korra üldeesmärgil ja eesmärkidel. See küsimus ei kuulu seega – nagu väidavad aga Saksamaa Liitvabariik ja Saksamaa valitsus – kaalutlusruumi, mis on liikmesriikidel otsuse 2011/278 artikli 18 lõike 2 teise lõigu alusel.

78. Selles osas meenutan ammendavuse huvides, et seadusandja on seoses lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamisega rõhutanud direktiivi 2003/87 artikli 10a lõikes 1 täieliku ühtlustamise nõuet, nähes ette, et „[k]omisjon võtab […] vastu kogu ühenduses kohaldatavad ja täielikult ühtlustatud rakendusmeetmed […] saastekvootide eraldamiseks“.

79. Nagu ma varem oma ettepanekus kohtuasjas INEOS Köln [47] märkisin, võttis komisjon just sel alusel vastu otsuse 2011/278 ja minu silmis ei ole mingit kahtlust, et selle otsusega koostoimes direktiivi 2003/87 artikliga 10a ühtlustatakse tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise materiaalõiguslikud aspektid ammendavalt. [48]

80. Täpsemalt on selle otsuse artikli 19 lõike 4 teises lõigus ette nähtud, et komisjon võib keelduda uuele osalejale esialgse aastase tasuta lubatud heitkoguse ühikute üldkoguse eraldamisest.

81. Seega näib mulle, et isegi kui Euroopa Kohus peaks otsustama, nagu leiavad Saksamaa Liitvabariik ja Saksamaa valitsus, ja vastupidi minu soovitatud lähenemisele, et liikmesriigid võivad nimetatud otsuse artikli 18 lõike 2 teises lõigus sätestatud piirides vabalt kindlaks määrata arvestatava võimsuskasutusteguri väärtusega üle 100%, ei saa viimaseid kritiseerida komisjoni seisukohaga nõustumise eest, sealhulgas ka siis, kui see tuleneb sama otsuse kohaldamisest spetsiifiliste käitiste puhul (nagu põhikohtuasja asjaoludel [49]), seni, kuni nad suudavad ette näha, et see seisukoht kehtib ka muude käitiste kohta.

V. Ettepanek

82. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades teen ettepaneku vastata Verwaltungsgericht Berlini (Berliini halduskohus, Saksamaa) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

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, artikli 18 lõike 1 punkti c ja lõike 2 teist lõiku koostoimes 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 23. aprilli 2009. aasta direktiiviga 2009/29/EÜ, artikli 3 punktiga h ja artikliga 10a tuleb tõlgendada nii, et uute osalejate kütusepõhise tootmistaseme kindlaksmääramisel aluseks võetav võimsuskasutustegur peab olema väiksem kui 100%.

47 C-572/16, EU:C:2017:896, punkt 70.

48 Vt 22. juuni 2016. aasta kohtuotsus DK Recycling und Roheisen *vs.* komisjon (C-540/14 P, EU:C:2016:469, punktid 52–55).

49 Nagu ma märkisin käesoleva ettepaneku punktis 19, otsustas DEHSt põhikohtuasja asjaoludel tugineda arvestatavale võimsuskasutustegurile 99,9%, kuna komisjon oli oma 24. märtsi 2015. aasta otsuses tagasi lükanud kolme muu Saksa käitise puhul kohaldatava tootmisvõimsuse võimsuskasutusteguri 100%.