KOHTUJURISTI ETTEPANEK

M. POIARES MADURO

esitatud 21. mail 2008 [1]

1. Käesoleva eelotsusetaotluse ese on küsimus selle kohta, kas võrdse kohtlemise põhimõttega on kooskõlas kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem, mis on kehtestatud ühenduse direktiiviga ja mille rakendamiseks on vaja hinnata keerukaid faktilisi asjaolusid. Võib näida paradoksaalne, et siseriikliku konstitutsiooniõiguse ja ühenduse õiguse vahelisi suhteid puudutava väga olulise kohtuotsuse aluseks on selline tehniline küsimus. Umbes 20 aastat pärast eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsuse tegemist kohtuasjas Nicolo [2], mis käsitles ühenduse õiguse ülimuslikkust seaduste suhtes, täpsustatakse Assemblée du contentieux du Conseil d'État 8. veebruari 2007. aasta kohtuotsuses Arcelor põhimõtteliselt küsimust Prantsuse põhiseaduse ja ühenduse õiguse vaheliste suhete kohta, samuti Euroopa Kohtu ja Prantsuse halduskohtu vahelise koostöö kohta olukorras, kus viimane peab lahendama küsimust seoses ühenduse direktiivi põhiseadusele vastavusega. Ilmne paradoks seisneb seega selles, et nagu me edaspidi näeme, sai direktiivi kehtivuse vaidlustamine ühenduse õigusesse kuuluva võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt alguse selle sama direktiivi põhiseadusele vastavuse vaidlustamisest. Seega annab käesolev kohtuasi Euroopa Kohtule võimaluse täpsustada omalt poolt liikmesriikide põhiseaduste ja ühenduse õiguse vahelisi suhteid. Samuti saab ta kummutada teatavaid võimaliku konflikti kartusi, mis – nagu me edaspidi näeme – ei ole üldse põhjendatud, võttes arvesse ühiseid põhiseaduslikke aluseid, millele tuginevad liikmesriikide õiguskorrad ja ühenduse õiguskord.

2. Ka eelotsuse küsimus ise pole tähtsusetu. Selles seatakse kahtluse alla ühenduse keskkonnakaitsepoliitika üheks peamiseks verstapostiks oleva õigusakti õiguspärasus. Selles palutakse Euroopa Kohtul teha otsus seadusandliku eksperimenteerimise ja võrdse kohtlemise normatiivsete nõuete vaheliste suhete kohta, mis on oma olemuselt dialektilised.

I. Õiguslik raamistik

3. Käesolevas kohtuasjas vaidlustatud tekst võeti vastu pidades silmas nende kohustuste täitmist, mille ühendus ja selle liikmesriigid võtsid Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokolliga (edaspidi „Kyoto protokoll"). Selle 11. detsembril 1997 vastu võetud protokolli eesmärk on vähendada aja-

1 – Algkeel: prantsuse.

2 – Vt Conseil d'Etat, Ass., 20. oktoober 1989, Lebon, lk 190.

vahemikul 2008–2012 kasvuhoonegaaside heitmete üldkogust vähemalt 5% võrra võrreldes 1990. aasta tasemega. Protokollis, mille ühendus kiitis heaks 25. aprilli 2002. aasta otsusega, sisaldub Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide kohustus vähendada ajavahemikul 2008–2012 kasvuhoonegaaside heitkoguseid 8% võrra võrreldes 1990. aasta tasemega ning seda kohustust peavad ühendus ja selle liikmesriigid täitma ühiselt.

4. Ootamata ära Kyoto protokolli jõustumist 16. veebruaril 2005, otsustasid ühendus ja selle liikmesriigid täita võetud kohustused juba varem. Selleks võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu 13. oktoobril 2003 EÜ artikli 175 lõike 1 alusel vastu direktiivi 2003/87/EÜ [3]. Direktiiv jõustus 25. oktoobril 2003 ning selle ülevõtmise tähtajaks määrati 1. jaanuar 2005.

5. Selleks et vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt, loodi direktiiviga 2003/87 kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem. Esimeses etapis aastatel 2005–2007 hõlmab direktiiv selle artikli 4 kohaselt üksnes üht selle II lisas nimetatud kasvuhoonegaasidest ehk süsinikdioksiidi (CO_2) ja üksnes direktiivi I lisas loetletud tegevusalasid. Seega kuulub kvootidega kauplemise süsteem esimeses etapis kohaldamisele üksnes energiasektori tegevuse, raudmetallide (malm, teras) tootmise ja töötlemise, mineraalitööstuse (tsement, klaas, keraamika) ning paberimassi, paberi ja papi tootmise suhtes. Siiski on direktiivi 2003/87 artiklis 30 ette nähtud ülevaatamine, mille eesmärk on vajaduse korral selle I lisa muutmine, et lisada sinna muid tegevusalasid ja muude kasvuhoonegaaside heitkoguseid.

6. Direktiivi 2003/87 artikli 4 kohaselt peavad kõigil käitistel, mis tegelevad selle direktiivi I lisas loetletud tegevusaladega ja millega kaasnevad CO_2 heitkogused, olema pädeva asutuse poolt välja antud luba, kusjuures viimane antakse üksnes juhul, kui käitaja on võimeline CO_2 koguseid kontrollima ja neist aru andma. Riigi poolt saastekvootide üldkoguse eraldamine nimetatud I lisas loetletud käitiste käitajatele toimub siseriikliku saastekvootide eraldamise kava alusel. Selles täpsustatakse esimeseks kolmeaastaseks ajavahemikuks ja sellele järgnevateks viieaastasteks ajavahemikeks nii saastekvootide üldkogus, mida liikmesriik kavatseb asjaomaseks ajavahemikuks eraldada, kui ka kriteeriumid, mille alusel ta kavatseb neid eraldada.

7. Direktiivi artikkel 10 sätestab liikmesriikidele kohustuse eraldada esimeseks etapiks

3 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 63).

vähemalt 95% ja teiseks ajavahemikuks vähemalt 90% saastekvootidest tasuta. Artikli 12 kohaselt võib saastekvoote üle anda ühenduse isikute vahel ning ühenduse isikute ja kolmandate riikide isikute vahel.

8. Direktiiv 2003/87 võeti Prantsuse õigusesse üle 15. aprilli 2004. aasta määrusega, mis käsitles kasvuhoonegaasidega kauplemise süsteemi loomist, ning selle rakendamise kord tuli kehtestada Conseil d'État' dekreediga. Selle alusel võeti 19. augustil 2004 vastu dekreet nr 2004-832.

II. Menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimus

9. Äriühing Arcelor ja teised terasetootmise ettevõtjad palusid vabariigi presidendil, peaministril, ökoloogia- ja säästva arengu ministril ning tööstuse valdkonna eest vastutaval ministril tühistada 19. augusti 2004. aasta dekreedi nr 2004-832 artikkel 1 osas, milles see näeb ette selle dekreedi kohaldamise ka terasesektori käitiste suhtes. Kuna nad soovitud tulemust ei saavutanud, esitasid hagejad 15. novembril 2005 kaudse tühistamisest keeldumise peale Conseil d'État'le pädevuse piiride ületamise tuvastamise hagi ja palusid kohustada pädevaid ametiasutusi sätte tühistama. Oma hagi toetuseks tuginesid nad mitme sellise põhiseadusliku väärtusega põhimõtte nagu omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja võrdsuse põhimõtte rikkumisele.

10. Conseil d'État märkis eelotsusetaotluses, et terasetootmise tegevusala lisamisega kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi vaidlusaluse dekreedi artiklis 1 üksnes korratakse sõna-sõnalt direktiivi 2003/87 sisu. Õigupoolest on nimetatud direktiivi I lisas, mis määratleb tegevusalad, mille suhtes seda kohaldatakse, nimelt süsinikdioksiidi saastekvootide osas nimetatud ka „raudmetallide tootmise ja töötlemise" tegevusalad, st „metallimaakide (sh sulfiidmaagid) särdamis- või paagutamisahjud" ja „käitised malmi või terase tootmiseks (esmane või teisene sulatamine), sealhulgas pidevvaluks, tootmisvõimsusega üle 2,5 tonni tunnis". Samamoodi sätestab 19. augusti 2004. aasta dekreedi artikkel 1, et „käesolevat dekreeti kohaldatakse keskkonnakaitseks määratud rajatistele, mis toodavad või töötlevad raudmetalle, toodavad energiat, mineraalitooteid, paberit või paberimassi ja vastavad käesoleva dekreedi lisas nimetatud kriteeriumidele, vastavalt nende süsinikdioksiidi atmosfääri paiskamisele"; ja nimetatud dekreedi lisa punkti II-A kohaselt kuuluvad raudmetallide tootmise ja töötlemise tegevusalade alla „metallimaakide (sh sulfiidmaagid) särdamis- või paagutamisahjud", ja „käitised malmi või terase tootmiseks (esmane või teisene sulatamine), sealhulgas pidevvaluks, tootmisvõimsusega üle 2,5 tonni tunnis". Nagu Conseil d'État õigesti märgib, kohustas nimetatud

direktiiv selle sisu kordama ja välistab seega liikmesriigi võimaluse jätta selle I lisas nimetatud tegevusalad kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi kohaldamisalast välja.

11. Seetõttu seatakse dekreedi põhiseadusele vastavuse kritiseerimise kaudu kaudselt kahtluse alla nimetatud direktiivi kooskõla Prantsuse põhiseadusega. Selles osas meenutab Conseil d'État alustuseks põhiseaduse ülimuslikkust siseriiklikus õiguskorras. Ta märgib siiski, et Prantsuse Vabariigi nõusolekust osaleda Euroopa ülesehitamises, mis on sõnastatud Prantsuse 4. oktoobri 1958. aasta põhiseaduse artiklis 88-1, tuleneb „põhiseaduslik kohustus võtta üle direktiivid", mille suhtes ei tohi põhimõtteliselt takistusi teha. Sellest tuleneb, et kontrolli direktiivi põhiseadusliku väärtusega põhimõtetele ja normidele vastavuse üle saab Conseil d'État teostada üksnes vastava kaitse puudumise korral, st juhul, kui puudub ühenduse õiguse norm või üldpõhimõte, mis lähtuvalt selle olemusest ja ulatusest sellisel kujul nagu seda ühenduse kohtupraktikas vastaval ajahetkel tõlgendatakse, tagaks tõhusalt oma kohaldamisega asjaomase sätte või põhiseadusliku põhimõtte järgimise. Kui aga vastav kaitse on olemas, siis siseriiklik kohus „kannab asja üle" [4] ühenduse õigusnormi ja siseriikliku põhiseadusest tuleneva normi vahelise konflikti ühenduse tasandile: põhiseadusliku väärtusega normi või põhimõtte eiramist käsitlev väide kvalifitseeritakse ümber, nii et direktiivi põhiseadusele vastavuse kriitikast saab selle kehtivuse vaidlustamine ühenduse õiguse suhtes; nimetatud vaidlustamise põhjendatuse küsimuse lahendab tõsiste raskuste korral Euroopa Kohus vastavalt kohtupraktikale Foto-Frost [5].

12. Selliselt koostatud kontrolliskeemi kohaldades märgib Conseil d'État kõigepealt, et omandiõigus ja ettevõtlusvabadus on võrdväärses ulatuses tagatud ka ühenduse õiguskorras, ning leiab, et vaidlusalust direktiivi ei saa pidada neid kahjustavaks. Mis puudutab põhiseadusest tuleneva võrdsuse põhimõtte rikkumise etteheidet, mis seisneb erinevate olukordade sarnases kohtlemises, siis selle lükkab Prantsuse halduskohus ainetuse tõttu tagasi, kuna erinevalt ühenduse võrdsuse põhimõttest ei kohusta põhiseadusest tulenev võrdsuse põhimõte kohtlema erinevaid olukordi erinevalt. [6]

13. Alles jääb väide põhiseadusest tuleneva võrdsuse põhimõtte eiramise kohta, mis seisnes võrreldavate olukordade erinevas kohtlemises. Selles osas märgib Conseil

4 – Kordan valitsuse voliniku Matthias Guyomari õnnestunud väljendit tema ettepanekus asjaomase kohtuasja osas, RFDA 2007, lk 384, eriti lk 394.

5 – 22. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 314/85 (EKL 1987, lk 4199).

6 – Vt selle kohta Conseil d'Etat, Ass., 28. märts 1997, Société Baxter, Lebon, lk 114, ja Conseil d'Etat, Sect., 19. märts 2007, Le Gac, hagi nr 300 467 jt.

d'État, et ühenduse õiguskorras on üldine põhimõte, mis vastavalt Euroopa Kohtu praktikaga kujundatud ulatusele „tagab põhiseadusliku põhimõtte tõhususe". 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi kehtivus tõstatab lähtuvalt sellest ühenduse võrdsuse põhimõttest olulise probleemi. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlusi süvendavad järgmised kaalutlused: plasti- ja alumiiniumitööstused on terasesektori tööstustega võrreldes sarnases olukorras, kuna nad paiskavad õhku sama kasvuhoonegaasi, mille heitkoguseid 13. oktoobri 2003. aasta direktiiviga piirata püütakse, ning nad konkureerivad terasetööstusega, kuna nad toodavad materjale, mis on viimati nimetatud toodetega osaliselt asendatavad; neid aga koheldakse erinevalt, kuna kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem neid iseenesest ei hõlma; sellise erineva kohtlemise objektiivse õigustatuse küsimus teeb ettevaatlikuks, isegi kui plasti- ja alumiiniumitööstuste kui selliste kõnealusesse süsteemi esialgu kaasamata jätmise otsuse tegemisel võeti arvesse nende suhtelist osa kasvuhoonegaaside heitmete koguhulgas ja vajadust tagada tervikliku süsteemi järkjärguline ülesehitamine.

14. Sel põhjusel pidas Conseil d'État vajalikuks esitada Euroopa Kohtule küsimuse 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi kehtivuse kohta, pidades silmas võrdsuse põhimõtet, kuna direktiiv muudab kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi kohaldatavaks terasesektori käitiste suhtes ja jätab sellest välja alumiiniumi- ja plastitööstuse.

III. Hinnang

15. Võib näida, et olukorras, kus Conseil d'Étať l on palutud teha otsus 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi Prantsuse põhiseadusele vastavuse kohta, on talle antud võimatu ülesanne lepitada lepitamatut: kuidas tagada põhiseaduse kaitse siseriiklikus õiguskorras, kahjustamata seejuures ühenduse õiguse ülimuslikkuse olemuslikku nõuet? See juriidilise suveräänsusega konkureeriv nõue on iseenesest juriidilise mitmekesisuse väljendus, milles seisneb Euroopa integratsiooni protsessi eripära. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt pakutud lahendusest ongi sündinud käesolev eelotsuse küsimus. See küsimus ei põhjusta sugugi ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise kahjustamist, vaid selle kaudu palutakse asja lahendaval kohtul eelotsusemenetluse raames Euroopa Kohtu kaasabil tagada see, et ühenduse õigusaktid järgiksid neid väärtusi ja põhimõtteid, mis on tagatud asjaomase riigi põhiseadusega. Selles üleskutses ei ole midagi üllatavat, kuna ühendus ise põhineb liikmesriikide ühistel põhiseaduslikel põhimõtetel, nagu on märgitud Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõikes 1. Tegelikult ei palu Conseil d'Etat Euroopa Kohtul kontrollida, kas ühenduse õigusakt on teatud siseriiklike põhiseaduslike väärtustega kooskõlas – seda ta ei saakski teha –, vaid kontrollida selle õiguspärasust, pidades silmas analoogseid Euroopa põhiseaduslikke väärtusi. Sellisel viisil saab esmapilgul lepitamatu õigupoolest lepitatud. Euroopa Liit ja siseriiklikud õiguskorrad tuginevad samadele juriidilistele põhiväärtus-

tele. Kui siseriiklike kohtute ülesanne on tagada nende väärtuste järgimine nende põhiseaduse kohaldamisalas, siis Euroopa Kohtu ülesanne on teha seda sama ühenduse õiguskorra raames.

16. Euroopa Liidu lepingu artikkel 6 väljendab austust, mida siseriiklikud põhiseaduslikud väärtused väärivad. Selles on toodud ka meetmed nimetatud väärtustega reaalsesse konflikti sattumise vältimiseks, milleks on eelkõige liidu põhiseaduslike aluste sidumine liikmesriikide ühiste põhiseaduslike põhimõtetega. Selle sättega tagatakse liikmesriikidele see, et Euroopa Liit ei ohusta nende põhiseaduste põhilisi väärtusi. Samal ajal on nad siiski andnud nende väärtuste kaitsmise ülesande ühenduse õiguse kohaldamisalas üle Euroopa Kohtule. Selles osas on Conseil d'Etat'l õigus, kui ta eeldab, et tema põhiseaduse ja ühenduse õiguskorra alusväärtustel on identne ühisosa. Tuleb siiski rõhutada, et see struktuuriline ühilduvus on tagatud üksnes süstemaatilises plaanis ning see on tagatud üksnes ühenduse tasandil ja asutamislepingus ette nähtud meetmete abil. Sellele süstemaatilisele identsusele viidatakse Euroopa Liidu lepingu artiklis 6 ja see tagab, et siseriiklikke põhiseadusi ei kahjustata, isegi kui viimaseid ei saa enam kasutada ühenduse aktide õiguspärasuse kontrollimisel viitenormidena. Kui see nii oleks, siis võiks ühenduse õigusaktide kohaldamisel teha ühes liikmesriigis erandeid ja teises mitte, kuivõrd siseriiklike põhiseaduste sisu ja kaitsemeetmed erinevad oluliselt. Selline tulemus läheks vastuollu Euroopa Liidu lepingu artiklis 6 sätestatud põhimõtetega ja eriti ühenduse kui õigusel põhineva ühenduse määratlusega. Teisiti öelduna – kui siseriiklikele põhiseadustele saaks tugineda selleks, et kohaldada ühenduse õigusnorme Euroopa Liidu territooriumil selektiivselt ja diskrimineerivalt, siis paradoksaalsel kombel kahjustaks see ühenduse õiguskorra kooskõla liikmesriikide ühesuguste riigiõiguslike tavadega. Sel põhjusel otsustas Euroopa Kohus kohtuasjas Internationale Handelsgesellschaft, et „väide, et rikutud on ühe riigi põhiseaduses sätestatud kujul selle riigi põhiõigusi või riigi põhiseaduse struktuuripõhimõtteid, ei saa mõjutada ühenduse meetmete kehtivust ega nende toimet liikmesriigis" [7]. Seega on ühenduse õiguse ülimuslikkus õigusel põhineva ühenduse õiguskorra olemuslik nõue.

17. Euroopa Liidu lepingu artikkel 6 piirdub selgitusega selle kohta, mis tuleneb juba sellest olemuslikust nõudest ehk sellest, et ühenduse õigusaktide kooskõla liikmesriikide põhiseaduslike väärtuste ja põhimõtetega saab kontrollida üksnes ühenduse õiguse enda kaudu ning põhimõtteliselt piirdub see nende põhiväärtustega, mis kuuluvad nende ühesuguste riigiõiguslike tavade hulka. Kuna ühenduse õigusesse on sel viisil integreeritud liikmesriikide põhiseaduslikud väärtused, siis peavad siseriiklikud põhiseadused kohandama oma ülimuslikkuse pretensioone, et järgida ühenduse õiguse ülimuslikkuse olemuslikku nõuet oma kohaldamisalas. See

7 – 17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 11/70: Internationale Handelsgesellschaft (EKL 1970, lk 1125, punkt 3).

ei tähenda, et siseriiklikel kohtutel ei ole mingit rolli ühenduse üldpõhimõtete ja põhiõiguste tõlgendamisel. Vastupidi, Euroopa Liidu põhiseaduslikele väärtustele kui liikmesriikide ühistele põhiseaduslikele väärtustele on olemuslikult omane, et Euroopa Kohus peab neid täpsustama ja arendama, olles pidevas dialoogis siseriiklike kohtutega, eelkõige siseriiklike põhiseaduste tõlgendamisega tegelevate liikmesriigi kohtutega. Selleks dialoogiks sobiv vahend on eelotsusetaotlus ja käesolevat küsimust tuleb vaadelda selles kontekstis.

18. Neist esialgsetest tähelepanekutest lähtudes ilmneb, et käesolevas eelotsusetaotluses palutakse Euroopa Kohtul vastata kahele küsimusele. Esimene puudutab neid punkte, mille alusel võib vaidlusaluse direktiivi kehtivust kontrollida. See on küsimus kehtivuse kontrollimise ulatuse kohta. Teine vastab eelotsuse küsimuse esemele endale. See küsimus puudutab vaidlustatud direktiivi kooskõla võrdsuse põhimõttega.

A. *Kehtivuse kontrollimise ulatus*

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsuse küsimus kehtivuse kohta puudutab üksnes direktiivi 2003/87 kooskõla võrdsuse põhimõttega, „kuivõrd see muudab kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi kohaldatavaks terasesektorite käitiste suhtes, jättes hõlmamata alumiiniumi- ja plastitööstuse". Siiski paluvad põhikohtuasja hagejad Euroopa Kohtul laiendada kehtivuse kontrolli ka teistele õiguspärasust puudutavatele väidetele, mille enamik neist esitasid sisuliselt juba siseriikliku kohtumenetluse raames. Need väited käsitlevad võrdsuse põhimõtte rikkumist – kuivõrd direktiiv toob kaasa ka erinevate olukordade ühesuguse kohtlemise –, ettevõtlusvabaduse, omandiõiguse, ametialase tegevuse vabaduse ning proportsionaalsuse ja õiguskindluse põhimõtte eiramist.

20. Kas need põhikohtuasja hagejate esitatud väited on vastuvõetavad? Kui kaugele võib ulatuda Euroopa Kohtu teostatav õiguspärasuse kontroll, kui tema poole on pöördutud eelotsuse küsimusega kehtivuse hindamise kohta?

21. Põhimõtteliselt on Euroopa Kohtu kontroll eelotsusemenetluse raames piiratud asja sisuliselt lahendava kohtu esitatud küsimu-

sega. Pooled ei saa muuta selle sisu [8] ja Euroopa Kohus ei saa vastu tulla nende palvele seda teha [9]. Selle põhjus seisneb selles, et EÜ artikkel 234 näeb ette Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute vahel otsese koostöö väljaspool kohtumenetlust, mis ei allu poolte taotlustele ning mille raames tehakse viimastele üksnes ettepanek esitada oma märkused. [10] Selle sättega kehtestatud kohtutevaheline koostöö põhineb siseriikliku kohtu ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel eristamisel, mistõttu on üksnes selle kohtu pädevuses, kellele vaidlus on lahendada antud ja kes peab asjas otsuse tegema, hinnata kohtuasja eripära arvestades nii eelotsuse vajalikkust oma otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. [11] Neile sisulistele põhjustele, mis tulenevad eelotsusemenetluse olemusest endast, lisandub veel üks menetluslik põhjus, mille kohaselt mõjutab eelotsuse küsimuste sisu mis tahes muutmine Euroopa Kohtu kohustust tagada liikmesriikide valitsustele ja huvitatud pooltele vastavalt Euroopa Ühenduste Kohtu põhikirja artiklile 23 (varem artikkel 20) võimalus esitada märkusi, võttes arvesse asjaolu, et huvitatud pooli teavitatakse selle sätte alusel üksnes eelotsusetaotlustest. [12]

22. Isegi kui austatakse siseriikliku kohtu pädevust määratleda eelotsusetaotluse uurimise raamistik, ei välista see teatud paindlikkust. Kui kehtivust puudutava eelotsuse küsimuse sõnastus on lahtine, st selle sõnastuses on kehtetuse põhjused esitatud üksnes näidetena, siis võib Euroopa Kohus otsustada, et talle on antud volitus kontrollida kehtivust kõige laiemas tähenduses. [13] Veelgi enam, mõnikord näitab ta üles suurt vabadust küsimuste sõnastuse osas ja ei kõhkle vajaduse korral neid ümber sõnastada. Tuleb ka ette, et ta muudab tõlgendamise küsimuse kehtivust puudutavaks küsimuseks. [14] Lisaks võib ühenduse meetmele antud tõlgendus ajendada Euroopa Kohut vahel kontrollima meetme kehtivust [15] ja isegi tuvastama selle kehtetuse [16].

23. Kui aga eelotsuse küsimuses on märgitud kehtetuse põhjused, siis piirdub Euroopa Kohus, v.a võimaliku avalikul huvil põhineva väite omaalgatusliku uurimise korral, [17] oma kontrollis eespool nimetatud põhjuste uurimisega ja jätab kõrvale põhikohtuasja poolte

8 – Vt 9. detsembri 1965. aasta otsus kohtuasjas 44/65: Singer (EKL 1965, lk 1191, eriti lk 1198) ja 17. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-412/96: Kainuun Liikenne ja Pohjolan Liikenne (EKL 1998, lk I-5141, punkt 23).

9 – Vt 12. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-236/02: Slob (EKL 2004, lk I-1861, punkt 29).

10 – Vt nt 6. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-402/98: ATB jt (EKL 2000, lk I-5501, punkt 29).

11 – Vt veel hilisemad 26. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-305/05: Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (EKL 2007, lk I-5305, punkt 18) ja 15. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-390/06: Nuova Agricast (EKL 2007, lk I-2577, punkt 43).

12 – Vt eelkõige 30. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-178/95: Wiljo (EKL 1997, lk I-585, punkt 30) ja 20. märtsi 1997. aasta otsus kohtuasjas C-352/95: Phytheron International (EKL 1997, lk I-1729, punkt 14).

13 – Vt nt 30. novembri 1978. aasta otsus kohtuasjas 87/78: Welding (EKL 1987, lk 2457); 7. juuli 1981. aasta otsus kohtuasjas 158/80: Rewe-Handelsgesellschaft Nord ja Rewe-Markt Steffen (EKL 1981, lk 1805) ja 17. juuli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-183/95: Affish (EKL 1997, lk I-4315).

14 – Vt nt 1. detsembri 1965. aasta otsus kohtuasjas 16/65: Schwarze (EKL 1965, lk 1081, eriti lk 1094 ja 1095) ja 15. oktoobri 1980. aasta otsus kohtuasjas 145/79: Roquette Frères (EKL 1980, lk 2917, punktid 6 ja 7).

15 – Vt 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 313/86: Lenoir (EKL 1988, lk 5391) ja 6. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-383/98: Polo *vs.* Lauren (EKL 2000, lk I-2519).

16 – Vt 14. juuni 1990. aasta otsus kohtuasjas C-37/89: Weiser (EKL 1990, lk I-2395) ja 7. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-61/98: De Haan (EKL 1999, lk I-5003).

17 – Vt nt 18. veebruari 1964. aasta otsus liidetud kohtuasjades 73/63 ja 74/63: Rotterdam ja Putterskoek (EKL 1964, lk 1, 28).

esitatud väited, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole nimetanud. [18] Siin on küsimus siseriikliku kohtu kui ühenduse kohtu usaldamises ja sellest positsioonist lähtuvate ülesannete teostamise austamises, millest tulenevalt ei saa Euroopa Kohus vaadata üle siseriikliku kohtu poolt ühenduse akti õiguspärasusele antud hinnangut, kui ta ei sea ohtu ühenduse õiguse ühetaolist kohaldamist. [19]

24. Ka ei peaks Euroopa Kohus arutama neid põhjendusi, mis põhikohtuasja hagejad on esitanud oma märkustes direktiivi 2003/87 kehtetuse kohta ja mis käsitlevad muude põhimõtete rikkumist peale võrdsuse põhimõtte. Põhikohtuasja hagejate argumendiga, mille kohaselt on vaidlusaluse direktiivi suhtes Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtus menetluses tühistamishagi, mille toetuseks esitatud väited on laiemad kui Conseil d'Etat' esitatud kehtetuse põhjus, ei kaasne teistsugune järeldus. Selle kaudu Euroopa Kohtu kontrolli ulatuse ühtlustamine Esimese Astme Kohtu kontrolli ulatusega tähendaks kahe erineva õiguskaitsevahendi ehk tühistamishagi ja eelotsusetaotluse autonoomia eiramist, kuna kumbki on määratletud nende esemest lähtuvalt.

25. Kas Euroopa Kohus võib siiski uurida ka võrdsuse põhimõtte väidetavat rikkumist, mis seisnes erinevate olukordade samasuguses kohtlemises ja mille kohta esitasid põhikohtuasja hagejad väite nii Euroopa Kohtus kui eelotsusetaotluse esitanud kohtus? On tõsi, et vastavalt Euroopa Kohtu praktikas antud ulatusele püüab võrdsuse põhimõte ühenduse õiguskorras keelata nii võrreldavate olukordade erineva kohtlemise kui ka erinevate olukordade ühesuguse kohtlemise. [20] Raskus seisneb selles, et norm, mille alusel hagejad põhikohtuasja menetluses erinevate olukordade ühesuguse kohtlemise etteheite esitasid, ei olnud ühenduse õigusesse kuuluv võrdsuse põhimõte. Nad tuginesid Prantsuse konstitutsiooniõiguslikule võrdsuse põhimõttele, esitades seega direktiivi siseriiklikust põhiseaduslikkusest lähtuva kriitika. Kuna Prantsuse õigusesse kuuluv põhimõte ei keela erinevate olukordade ühesugust kohtlemist, siis lükkas Conseil d'Etat selle väite ainetuse tõttu tagasi selle põhjendatust uurimata. Teisiti öeldes – kuna võrdsust puudutav siseriiklik õigus, millele hagejad tuginevad, on kitsam, siis ei kohustanud nende argumentatsioon eelotsusetaotluse esitanud kohut direktiivi ja siseriikliku konstitutsiooniõiguse vahelist konf-

18 – Põhikohtuasja poolte tõstatatud, kuid eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt esitamata jäetud kehtetuse põhjuste hindamisest eriti kindlakäelise keeldumise kohta vt eespool viidatud kohtuotsused Ordre des barreaux francophones et germanophone jt, punktid 17–19, ja Nuova Agricast, punktid 42–44.

19 – Õigupoolest unustatakse liiga tihti, et (eespool viidatud) kohtuotsuses Foto-Frost tunnustatakse siseriikliku kohtu pädevust uurida ühenduse aktide kehtivust, jättes üksnes kehtetuse tuvastamise ainult Euroopa Kohtu pädevusse.

20 – Hiljutiseks meenutuseks vt 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-273/04: Poola *vs*. nõukogu (EKL 2007, lk I-8925, punkt 86).

likti lahendama. Seega ei olnud siseriiklikul kohtul vaja selleks, et vältida direktiivi Prantsuse põhiseadusele vastavuse kontrollimist, mis oleks võinud ühenduse õiguse kohaldamist takistada, kanda konflikti üle ühenduse tasandile, kvalifitseerides põhiseadusele vastavust puudutava väite ümber ühenduse õigusesse kuuluva võrdsuse põhimõtte eiramist käsitlevaks väiteks ja suunates selle uurimiseks Euroopa Kohtule.

26. Erinevate olukordade ühesugust kohtlemist käsitleva väite saatus oleks kindlasti olnud teistsugune, kui hagejad oleksid tuginenud ühenduse õigusesse kuuluvale võrdsuse põhimõttele: põhikohtuasja lahendav kohus oleks uurinud selle põhjendatust ja oleks sellega seoses direktiivi kehtivuse kahtluse korral saatnud selle küsimuse Euroopa Kohtule. Nõustudes laiendama oma uurimist siiski võrdsuse põhimõtte sellele tasandile, võiks Euroopa Kohus seega jätta ebameeldiva mulje, et ta parandab vea kohtuvaidluse strateegias.

27. Vastupidine võimalus ehk nimetatud väite osas otsuse tegemata jätmine tähendaks lõpuks ühenduse õigusesse kuuluva võrdsuse põhimõtte ühtlustamist vähem kaitsva Prantsuse õiguse vastava põhimõttega. See läheks vastuollu ühenduse õiguse autonoomiaga. Seetõttu näib mulle, et Euroopa Kohus peaks uurima ka erinevate olukordade ühesugust kohtlemist käsitlevat etteheidet. Kuivõrd seda tehes piirduks kehtivuse kontrollimine kahtlusi põhjustanud ja eelotsusetaotluse esitamiseni viinud põhimõtte järgimise kontrollimisega, siis võib selles valdkonnas tehtud lahendusi liigselt otsimata asuda seisukohale, et Euroopa Kohtu uurimine jääks talle esitatud „eelotsuse küsimuse raamidesse” [21].

B. *Direktiivi 2003/87 kehtivus lähtuvalt võrdsuse põhimõttest*

28. Üldine võrdsuse põhimõte ühenduse õiguse üldpõhimõttena nõuab, et „sarnaseid olukordi ei koheldaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei koheldaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud” [22].

21 – 28. oktoobri 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 50/82–58/82: Dorca Marina jt (EKL 1982, lk 3949, punkt 13).

22 – 13. detsembri 1984. aasta otsus kohtuasjas 106/83: Sermide (EKL 1984, lk 4209, punkt 28); 20. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 203/86: Hispaania *vs.* nõukogu (EKL 1988, lk 4563, punkt 25); 19. märtsi 1992. aasta otsus kohtuasjas C-311/90: Hierl (EKL 1992, lk I-2061, punkt 18); 5. oktoobri 1994. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-133/93, C-300/93 ja C-362/93: Crispoltoni jt (EKL 1994, lk I-4863, punkt 51); 10. septembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-222/94: komisjon *vs.* Ühendkuningriik (EKL 1996, lk I-4025, punkt 34); 9. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-304/01: Hispaania *vs.* komisjon (EKL 2004, lk I-7655, punkt 31) ja eespool viidatud kohtuotsus Poola *vs.* nõukogu, punkt 86.

29. Nagu öeldud, peab vaidlusaluse direktiivi kehtivuse kontrollimine lähtuvalt ühenduse õigusesse kuuluvast võrdsuse põhimõttest puudutama kahte dimensiooni, mis on sellele Euroopa Kohtu praktikas omistatud.

30. Enne selle juurde asumist tuleb meenutada Euroopa Kohtu teostatava võrdsuse põhimõtte järgimise kontrolli eset ja intensiivsust.

31. Võrdsuse põhimõte loob eelduse, mille kohaselt kujutab igasugune erinev kohtlemine endast diskrimineerimist, välja arvatud juhul, kui seadusandja esitab vastuvõetava [23], st objektiivse ja mõistliku põhjenduse [24]. Selle põhjenduse ja sellest tuleneva erineva kohtlemise kontrolli intensiivsus varieerub igas kohtusüsteemis lähtuvalt valdkonnast ja seadusandja poolt valitud kohtlemise erinevuse põhjustest. [25]

32. Kui seadusandja kasutab kahtlasi kategooriaid, st neid, mis on seotud rassi, soo, etnilise päritolu, poliitiliste või usuliste vaadetega (…), siis on kontroll väga täpne ja võib ulatuda kuni range proportsionaalsuse kontrollini. Lisaks loob ühenduse õiguses asutamislepingus selgesti väljendatud preventsioon teatud eristamiskriteeriumide suhtes, nagu kodakondsus (EÜ artikkel 12) või EÜ artiklis 13 nimetatud kriteeriumid, diskrimineerimise eelduse, mis toob samuti kaasa üldjuhul ranget proportsionaalsuse uurimist sisaldava kohtuliku kontrolli.

33. Seevastu teatud valdkondades, täpsemalt majandus- ja sotsiaalküsimusi käsitlevate õigusnormide puhul, ja juhul kui seadusandja ei kasuta selliseid kahtlasi kategooriaid, st juhul kui küsimuse all on üksnes võrdsus seaduse ees, on kontrolli intensiivsuse aste

23 – Vt Benedettelli, M. V., *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle comunità europee*, Dott. A. Milani, Padoue, 1989, lk 20.

24 – Vt Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ 2003, lk 427 jj.

25 – Vt selle kohta Saksa konstitutsioonikohtu praktika kokkuvõtlikku esitust selles valdkonnas, Somek, A., „The Deadweight of formulae : what might have been the second germanization of american equal protection review", *Journal of Constitutional Law*, 1998–1999, lk 284; Sachs, M., „The Equality Rule Before the German Federal Constitutional Court", *Saint-Louis-Warsaw transatlantic Law Journal* 1998, lk 139; vt ka hilisema kohtupraktika meenutamiseks BverfGE, 13. märts 2007, 1BvF 1/05, § 79–82. Prantsuse konstitutsioonikohtu praktikas ilmneb kohtuliku kontrolli astmestik, mis lähtub võrdsuse põhimõtte kohaldamise valdkondadest ja seadusandja loodud diskrimineerimiste tüüpidest (vt Mélin-Soucramanien, F., *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica 1997, lk 130–162).

madalam. See konstateering kehtib kõigi siseriiklike kohtusüsteemide kohta, isegi kui seda kontrolli piiravad märksõnad („reasonableness", „rational basis", „erreur manifeste", „Willkürverbot"…) ja kontrolli ulatus võivad varieeruda. Madalama kontrollimäära puhul võib välja tuua kolm põhjendust. Esiteks, kuna võrdsuse põhimõttele võib tugineda igasuguste valitsuse meetmete puhul, olenemata asjaomastest huvidest või tegevusaladest, siis olukorras, kus kohtud teostaksid pidevalt põhjalikku kontrolli, annaksid nad sageli seadusandja majanduslikele ja sotsiaalsetele valikutele uue hinnangu, mis seaks ohtu nii nende legitiimsuse kui nende kohtumenetluse võime. Teiseks tähendab igasugune seadusandlik tegevus valikuid ja ümberjaotamist: kuigi neis valikutes ja ümberjaotamises soositakse vältimatult teatud sotsiaalseid või majanduslikke kategooriaid teiste arvel, ei kujuta need endast diskrimineerimist ning nende ümberjaotamiste üle arutamine, nende määratlemine ja teostamine on poliitiline protsess. Kolmandaks on kohtutel õigus teostada rangemat kontrolli poliitilistest otsustest tingitud kohtlemise erinevuse suhtes üksnes juhul, kui teatud grupid, mis on sageli poliitilistes otsustusprotsessides alaesindatud, on seadusega määratletud ja kaitstud.

34. Analoogsed kaalutlused toovad ka ühenduse õiguses kaasa seadusandliku võimu kandja kaalutlusõiguse tunnustamise ja sellele vastava kohtuliku kontrolli piiramise. Kuna valikute tegemine ja erinevate huvide vahel otsustamine eeldavad keeruliste hinnangute andmist, siis on Euroopa Kohus andnud ühenduse seadusandjale selleks ulatusliku kaalutlusõiguse, olgu see siis põllumajandus-,[26] sotsiaal-[27], kaubandus-[28] või transpordivaldkonnas[29]. See on nii ka keskkonnapoliitika valdkonnas, „tulenevalt vajadusest kaaluda teatud eesmärke ja põhimõtteid, mis on sätestatud EÜ asutamislepingu artiklis 130r (muudetuna EÜ artikkel 174), samuti tulenevalt niisuguste kriteeriumide rakendamise keerukusest, mida ühenduse seadusandja peab keskkonnapoliitika rakendamisel järgima"[30].

35. Selleks et austada institutsioonide kaalutlusõigust ja võimude lahususe rikkumise läbi mitte sekkuda nende pädevusse kuuluvasse poliitilisse vastutusalasse, asendades nime-

26 – Vt 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-280/93: Saksamaa *vs*. nõukogu (EKL 1994, lk I-4973, punktid 89 ja 90).

27 – Vt 12. novembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-84/94: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EKL 1996, lk I-5755, punkt 58).

28 – Vt 19. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-150/94: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EKL 1998, lk I-7235, punkt 53).

29 – Vt 17. juuli 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-248/95 ja C-249/95: SAM Schiffahrt ja Stapf (EKL 1997, lk I-4475).

30 – 15. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-86/03: Kreeka *vs.* komisjon (EKL 2005, lk I-10979, punkt 88). Vt ka 14. juuli 1998. aasta otsused kohtuasjas C-284/95: Safety Hi-Tech (EKL 1998, lk I-4301, punkt 37) ja kohtuasjas C-341/95: Bettati (EKL 1998, lk I-4355, punkt 35).

tatud institutsioonide pädevusse antud hinnangud enda omadega,[31] piirdub Euroopa Kohtu kontroll juhul, kui ei ole tegemist kahtlaste kategooriatega, üksnes ilmse kaalutlusvea otsimisega seadusandlikes valikutes. Neis valdkondades järgitakse seda kohtuliku kontrolli piirangut, sealhulgas ka juhul, kui uuritakse võetud meetme kooskõla ühenduse õiguse üldpõhimõtetega, eelkõige võrdsuse põhimõttega.[32]

36. Seda kohtuliku kontrolli piirangut ei saa pidada kontrolli puudumiseks. Kui piiratud kontroll puudutab võrdsuse põhimõtet, siis võib seda skemaatiliselt esitada järgmiselt:

– kõigepealt uurib Euroopa Kohus, kas seadusandja tehtud eristamised vastavad objektiivsetele kriteeriumidele, st on kooskõlas seaduslikult saavutatava eesmärgiga, mida asjaomaste normidega taotletakse;[33]

– samuti tagab Euroopa Kohus – eesmärgiga ära hoida omavoli – asjaomaste õigusnormide sisemise järjepidevuse, st seadusandja valitud objektiivsete kriteeriumide ja sellest lähtuvate otsuste kaalumise;

– viimaks selgitab kohus välja, kas kehtestatud erinev kohtlemine on vastavuses taotletud eesmärgiga, ning kontrollib seda silmas pidades sageli seda, kas võetud meede ei ole ilmselgelt sobimatu.

37. Mis on siis ilmne viga? Kuigi tegemist on kohtupraktika standardiga, mille piirid määratleb Euroopa Kohus iga kohtuasja puhul eraldi, ilmneb kohtupraktika süstematiseerimisest, et ilmne viga on eelkõige *ilmselge* viga. Teoreetiliselt võib ilmsuse välja

31 – Õigupoolest tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et Euroopa Kohtu jaoks põhineb kaalutlusõigus ja sellega kaasnev tema kontrolli piirang võimude lahususe printsiibist tuleneval vajadusel austada „poliitilist vastutust", mis on asutamislepinguga ühenduse seadusandjale usaldatud, ning sellest lähtuvalt mitte asendada viimase valikuid, mille langetamine on talle ülesandeks tehtud (vt nt 11. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 265/87: Schräder HS Kraftfutter (EKL 1989, lk 2237, punkt 22) ja 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-331/88: Fedesa jt (EKL 1990, lk I-4023, punkt 14)).

32 – Vt eelkõige 21. veebruari 1990. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-267/88–C-285/88: Wuidart jt (EKL 1990, lk I-435, punktid 13–18). Vt ka 26. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 58/86: Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (EKL 1986, lk 1525, punktid 14–17) ja 8. juuni 1989. aasta otsus kohtuasjas 167/88: AGPB (EKL 1989, lk 1653, punktid 29–33).

33 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 42.

otsida „lühinägeliku detektiivi entusiasmiga” [34] või vastupidi üles leida „politseikirjanduse suurimate kangelaste meetoditega” [35]. Kuid ka siin nähtub ühenduse kohtupraktika tähelepanelikust lugemisest, et ilmselge ei ole üldjuhul viga, mis on vaidlustatav: kui püsib kahtlus, et hageja ei suuda tõendada, et Euroopa Kohtusse kaevatud ametiasutus tegi vea; teisisõnu – kui ühenduse ametiasutus „oli võinud” või „võis” akti vastu võtta, [36] st tal võis olla õigus, siis jäetakse hagi rahuldamata. Ilmne viga on ka *oluline* viga, kuna on õige, et teatud olulisuse astme saavutanud viga muutub ilmseks veaks. [37] Selliselt mõistetuna ei ole ilmse kaalutlusvea mõiste kuigi kaugel mõistetest „reasonableness” või „unreasonableness”, mis on Ühendkuningriigi kohtutes kaalutlusõiguse alusel vastu võetud haldusaktide kontrollimise piiriks. [38] Lisaks ei ole kindlasti juhus, et Euroopa Kohus on teatud kohtuotsustes pärast oma kontrolli pädevuse piiridele viitamist väite tagasi lükanud, kuna ühenduse ametiasutus „võis mõistlikult” vaidlusaluse kaalutlusotsuse teha, [39] sest see oli „mõistlikult lubatav” [40]. See näib olevat lähedane ka omavoli mõistega, mida kasutatakse eriti Saksa õiguses. [41]

38. Kuna olulise ja ilmse rikkumise otsimine sanktsioneerib ebamõistliku kaalutlusotsuse ja tsenseerib omavoli, siis ei ole ilmse kaalutlusvea kontrollimise eesmärk see, et meede, mille võtmiseks tuleb teha keerukaid kaalutlusotsustusi, on võimalikest parim; seadusandjale on jäetud ka teatud veamäär, tingimusel et see ei ületa ilmselge vea piiri.

39. Usun, et sellised on Euroopa Kohtu poolt majanduse valdkonnas teostatava võrdsuse põhimõtte kontrolli ese ja intensiivsus [42] ning järgnevalt esitan sellise analüüsi käesoleva kohtuasja kohta, et vastata esitatud eelotsuse küsimusele.

34 – Ilus väljend, mille autoriks on Kornprobst, M., „L'erreur manifeste”, *Recueil Dalloz* 1965, Chronique, lk 121, eriti lk 124.

35 – Bourgois, J.–P., *L'erreur manifeste d'appréciation, la décision administrative, le juge et la force de l'évidence*, väljaandes L'Espace juridique, 1988, eriti lk 231.

36 – Vt nt 18. märtsi 1975. aasta otsus kohtuasjas 78/74: Deuka (EKL 1975, lk 421, punkt 9) ja 13. detsembri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-306/93: SMW Winzersekt (EKL 1994, lk I-5555, punktid 25–27).

37 – Vt Euroopa Kohtu eriti selgitav sõnastus 17. juuni 1965. aasta otsuses kohtuasjas 32/64: Itaalia *vs.* komisjon (EKL 1965, lk 473, eriti lk 486 ja 487).

38 – Mõistete „reasonableness” või „unreasonableness” kohta vt Mac Cormick, N., «On reasonableness», teoses Ch. Perelman ja R. Van der Elst, *Les notions à contenu variable en droit*, kirjastus E. Bruylant, Bruxelles, 1984, lk 131.

39 – Eespool viidatud kohtuotsus Wuidart jt, punktid 16–18.

40 – 10. mai 1979. aasta otsus kohtuasjas 12/78: Itaalia *vs*. komisjon (EKL 1979, lk 1731, punktid 30 ja 31).

41 – Nende võrdsuse põhimõtte kontrolli piirangu erinevate märkide samaväärsuse kohta ei ole paremat illustratsiooni, kui tsiteerida järgmisi lõike Karlsruhe föderaalse konstitutsioonikohtu praktikast: „[v]õrdsuse põhimõtet on rikutud, kui ei ole võimalik leida asjade olemusest tulenevat mõistlikku põhjendust või mis tahes objektiivselt usutavat põhjust, lühidalt öeldes – kui sätet tuleb pidada omavoliliseks” (BverfGE, 23. oktoober 1951, 1, 14 (52)), võttes arvesse, et omavoliline tegutsemine seisneb „seadusandliku meetme objektiivses ja ilmses ebasobivuses olukorra suhtes, mida see peaks reguleerima” (BverfGE, 7. mai 1953, 2, 266 (281)).

42 – Selline on ka kontrolli intensiivsus, mida teostab Saksamaa föderaalne konstitutsioonikohus direktiivi 2003/87 ülevõtmise seaduse suhtes, pidades silmas põhiseadusega tagatud võrdsuse põhimõtet. Tuvastades, et nimetatud direktiiv jättis liikmesriikidele ülevõtmise kohustuse täitmisel selles küsimuses kaalutlusruumi, otsustas ta, et ta saab vaidlustatud sätet kontrollida, seadmata kahtluse alla direktiivi enda vastavust põhiseadusele. Märkides seejärel, et Saksa seadusandjale on jäetud suur kaalutlusvabadus keskkonnakaitseks mõeldud seadusandlike meetmete suhtes, piirdus ta väljakujunenud kohtupraktikat korrates oma kontrollis *Willkürverbot*'i järgimisega (BverfGE, 13. märts 2007, 1BvF 1/05).

1. Võrreldavate olukordade erinev kohtlemine

40. Tuletan meelde, et Prantsuse Conseil d'Etat esitatud küsimus puudutab „13. oktoobri 2003. aasta direktiivi kehtivust, pidades silmas võrdsuse põhimõtet, kuivõrd see muudab kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi kohaldatavaks terasesektorite käitiste suhtes, jättes hõlmamata alumiiniumi- ja plastitööstuse". Eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsuse põhjendustest selgub, et kahtlused, mille tõttu nimetatud eelotsuse küsimus esitati, puudutavad objektiivse põhjenduse olemasolu vaidlustatud direktiiviga kehtestatud erineva kohtlemise osas ühelt poolt terasesektori ja teiselt poolt plasti- ja alumiiniumisektori vahel, kuigi need sektorid on võrreldavates olukordades.

41. Lükkan kohe tagasi komisjoni ja parlamendi esitatud vastuväite, mille kohaselt – isegi kui eeldada, et see on tõendatud – ei kujuta võrreldavate olukordade erinev kohtlemine endast diskrimineerimist, kuna see iseenesest ei aseta terasesektorit ebasoodsamasse olukorda võrreldes plasti- või alumiiniumitööstusega. Nimetatud kaks institutsiooni väidavad, et liikmesriikidel on vabad käed eraldatavate saastekvootide üldkoguse määramisel ja nende jaotamisel sektorite vahel, ning seega võivad nad eraldada terasesektorile kvoote nende koguvajaduse ulatuses. Veel väidavad nad, et liikmesriigid võivad hõlmamata sektoritele kehtestada saastekvootidega kauplemise süsteemist veelgi rangemad siseriiklikud meetmed, et täita Kyoto protokolliga võetud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise kohustused. Selle vastuväite puhul teeb sama välja, kui väita, et direktiiviga kehtestatud või lubatud diskrimineerimist saab korrigeerida liikmesriikide poliitika abil. Diskrimineerimise olemasolu hinnatakse aga lähtuvalt vaidlustatud tekstist ja sellega sisseseatavast korraldusest. Seega ei saa nimetatud vastuväitega nõustuda.

42. Esitatud küsimuse paremaks piiritlemiseks tuleb kõigepealt täpsustada, et selleks, et välja selgitada, kas võrreldavate olukordade erinev kohtlemine on objektiivselt põhjendatud, st põhineb objektiivsel kriteeriumil, tuleb tegelikkuses määratleda, kas erinev kohtlemine on põhjendatud olukordade erinevusega.[43] Õigupoolest ei ole olukorrad kunagi kõigis aspektides identsed ning võrdsust ei saa kunagi esineda kõigis võrdluse aluseks võetud punktides. Seetõttu on määrava tähtsusega niisuguse võrdlusaluse valimine, mis võimaldab ühenduse seadusandjal võrreldavate olukordade lõputute

43 – Vt selle kohta Lenaerts, K., „L'égalité de traitement en droit communautaire", *Cahiers de droit européen,* 1991, lk 3, eriti lk 11; Barents, R., „The significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: between Competition and Intervention", *Mélanges H. G. Schermers*, vol. 2, Martinus Njhoff publishers 1994, lk 527, eriti lk 536.

tunnuste hulgast eraldada need, mis on nende sarnasuse üle otsustamisel asjakohased. Kohtupraktikast tuleneb, et valitud kriteerium peab olema „objektiivne" [44], st vastama kohaldatavate õigusnormide esemele ja eesmärgile. [45] Teisiti öeldes tuleb asjaomaste olukordade analoogia kindlaks määrata pidades silmas asjaomaste meetmete eesmärki. Järelikult, kuivõrd objektiivse eristamise kriteerium peab olukordade võrdlemise kriteeriumina olema vastavuses seatud eesmärgiga, siis ei ole asjaomaste olukordade identsuse hindamine sarnaste olukordade erineva kohtlemise põhjendamisel seetõttu seatud eesmärgi suhtes enam asjakohane. Teisiti öeldes palutakse käesoleva kehtivust puudutava eelotsuse küsimusega Euroopa Kohtul välja selgitada, kas terasesektori hõlmamine kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi kohaldamisalasse ning alumiiniumi- ja plastisektori sellest väljajätmine on objektiivsetel kaalutlustel ehk vaidlustatud direktiivi esemest ja eesmärgist sõltuvatel kaalutlustel põhjendatud.

43. Nimetatud direktiivi artikli 1 kohaselt aga soovitakse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemiga „vähendada tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid". Isegi kui asjaomaste ettevõtjate vaheline konkurents võib mängida mõningast rolli, ei ole see nimetatud eesmärki silmas pidades määrava tähtsusega. Isegi kui oletada – nagu väidavad eelotsusetaotluse esitanud kohus ja põhikohtuasja hagejad –, et terase- ja alumiiniumtööstused omavahel konkureerivad, ei tähenda see, et neid tuleks käsitleda seatud eesmärkidest sõltumatult võrreldavates olukordades olevatena [46] ja et neid tuleks seega ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi silmas pidades ühtemoodi kohelda.

44. On tõsi, et kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärk nõuaks *a priori* kõigi saastavate tööstussektorite hõlmamist vaidlusaluse direktiiviga ja sellest tulenevalt ka mitteraudmetallide sektori ja keemiatööstuse hõlmamist. Kuid ühenduse poolt kehtestatud kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem on järkjärgulise (*step-by-step*) lähenemisega süsteem, mida nimetatakse ka

44 – Vt nt 13. juuli 1978. aasta otsus kohtuasjas 8/78: Milac (EKL 1978, lk 1721, punkt 18); 9. juuli 1985. aasta otsus kohtuasjas 179/84: Bozzetti (EKL 1985, lk 2301, punkt 34) ja 29. juuni 1995. aasta otsus kohtuasjas C-56/94: SCAC (EKL 1995, lk I-1769, punkt 28).

45 – Alates 1971. aastast on Euroopa Kohus põllumajanduse valdkonnas otsustanud, et olukordade võrreldavust või mittevõrreldavust „tuleb hinnata pidades silmas ühenduse põllumajandusrežiimi eesmärke" (27. oktoobri 1971. aasta otsus kohtuasjas 6/71: Rheinmühlen Düsseldorf (EKL 1971, lk 823, punkt 14). Vt ka kohtujurist Capotorti ettepanek liidetud kohtuasjades 117/76 ja 16/77: Ruckdeschel jt, milles otsus tehti 19. oktoobril 1977 (EKL 1977, lk 1753, eriti lk 1779).

46 – Vt samuti 11. märtsi 1987. aasta otsus liidetud kohtuasjades 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84: Rau Lebensmittelwerke jt *vs.* komisjon (EKL 1987, lk 1069, punktid 27–34): „jõuluvõid" puudutav kampaania loeti konkureeriva toote ehk margariini suhtes mittediskrimineerivaks, „võttes arvesse objektiivseid erinevusi, mis iseloomustavad asjaomaste turgude õiguslikke mehhanisme ja majanduslikke tingimusi". Vt ka Esimese Astme Kohtu 21. veebruari 1995. aasta otsus kohtuasjas T-472/93: Campo Ebro jt *vs.* nõukogu (EKL 1995, lk II-421, punktid 84 jj): võrdsuse põhimõttega ei hinnatud vastuolus olevaks määrust, mis nägi ette abi andmist üksnes suhkrutootjatele ja seda vaatamata suhkru ja isoglükoosi konkurentsiseose olemasolule, kuna nende kahe toote olukord ei olnud võrreldav, pidades silmas asjaomase määruse eesmärki kompenseerida toote laovarude säilitamisega kaasnevaid lisakulusid.

õppimiseks tegemise käigus (*learning by doing*). Nagu kõik menetlusse astunud institutsioonid rõhutasid, oli direktiiviga 2003/87 loodud süsteem esimene sedalaadi süsteem maailmas. See pidi olemas eeskujuks mitte ainult asjaomastele osapooltele ühenduses, vaid ka kolmandatele riikidele, ning pidi seega igal juhul tõestama oma tõhusust. Kehtestatava korralduse uudsus, järelevalvemehhanismi keerukus, heitmeid puudutavate andmete esitamine ja tõendamine – see kõik vajas teatavat ettevaatlikkust. Vältida tuli süsteemi, mis algusest peale hõlmaks valdavat osa tööstussektoritest ja valdavat osa kasvuhoonegaasidest. Liiga suure ambitsiooni puhul oli oht läbi kukkuda, nagu rahvatarkus vanasõnaga „suur tükk ajab suu lõhki" meelde tuletab.

45. Eelkõige valdkondades, mis hõlmavad senitundmatuid ühiskondlikke riske ja/või milles seadusandja algatab uue poliitika, on sageli arukas ja ka tavapärane tegutseda ettevaatlikult, katsetades uusi korraldusi piiratud valdkondades. Samamoodi tunnistavad või isegi näevad liikmesriikide õigused ette seadusandliku eksperimenteerimise.[47] Euroopa Kohtu praktikas on tunnistatud õiguspäraseks õigusnormide ühtlustamine etapi kaupa,[48] võttes arvesse eelkõige reguleeritava „valdkonna keerukust"[49]. Euroopa Kohus on jätnud seadusandjale kaalutlusruumi etapi kaupa teostatava ühtlustamise sobivuse ja rütmi üle otsustamiseks.[50]

46. Seega on seadusandlikule eksperimenteerimisele omane, et selle ja võrdsuse põhimõtte vahel tekib pinge. Tegemise käigus õppimise idee ise juba eeldab tegelikult uue poliitika rakendamist esialgu üksnes piiratud hulgale potentsiaalsetele isikutele; sellega kaasneb vastava kohaldamisala kunstlik eraldamine selleks, et testida tagajärgi, enne kui laiendada neid eeskirju kõigile ettevõtjatele, kelle suhtes võivad need kohaldamisele kuuluda lähtuvalt nende eesmärgist. Seadusandliku eksperimenteerimise õiguspärasuse tunnistamine ei saa siiski vaigistada kogu võrdsuse põhimõttest lähtuvat võimalikku kriitikat. Seadusandliku eksperimenteerimisega vältimatult kaasnevad diskrimineerimised on võrdsuse põhimõttega kooskõlas üksnes juhul, kui teatud tingimused on täidetud.

47 – Kohalikele omavalitsustele kuuluvat normatiivse eksperimenteerimise õigust tunnustab ka Prantsuse 4. oktoobri 1958. aasta põhiseaduse artikkel 72 pärast põhiseaduse muutmist 28. märtsil 2003.

48 – Vt 29. veebruari 1984. aasta otsus kohtuasjas 37/83: Rewe-Zentrale (EKL 1984, lk 1229, punkt 20); 17. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-166/98: Socridis (EKL 1999, lk I-3791, punkt 26) ja 13. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-221/05: Sam Mc Cauley Chemists ja Sadja (EKL 2006, lk I-6869, punkt 26).

49 – Vt 29. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-193/94: Skanavi ja Chryssanthakopoulos (EKL 1996, lk I-929, punkt 27) ja 13. mai 1997. aasta otsus kohtuasjas C-233/94: Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (EKL 1997, lk I-2405, punkt 43).

50 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Rewe-Zentrale, punkt 20; 18. aprilli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-63/89: Assurances du crédit *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 1991, lk I-1799, punkt 11).

47. Kõigepealt peavad eksperimentaalsed meetmed olema üleminekulist laadi. Vaidlusaluse direktiivi puhul see nii on. Direktiivi artikkel 30 näeb ette nimetatud teksti ülevaatamise „saadud kogemuste" ja „kasvuhoonegaaside heitkoguste kontrollimisel saavutatud edusammude" põhjal eesmärgiga lisada kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi ka muid tööstuse sektoreid ja muude kasvuhoonegaaside heitkoguseid. Selle sätte alusel on komisjon teinud ettepaneku lisada lennutranspordiga seotud tegevused. [51] Ennekõike eesmärgiga vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähemalt 20% võrreldes nende tasemega 1990. aastal, soovitas ta laiendada kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi ühelt poolt naftakeemiasaaduste, ammoniaagi ja alumiiniumi tootmisel tekkivatele CO_2 heitkogustele ja teiselt poolt lämmastikhappe, adipiinhappe ja glüoksüülhappe tootmisel tekkivatele N2 O heitkogustele ning alumiiniumi tootmisel tekkivate perfluorosüsinike heitkogustele [52].

48. Seejärel peab eksperimenteeritava meetme kohaldamisala piiritlemine vastama teatud objektiivsetele kriteeriumidele. Käesoleval juhul peab kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi hõlmamine või sellest väljajätmine vastama teatud kaalutlustele, mis on seotud direktiiviga seatud eesmärkidega. Nagu ma juba märkisin, on selle eesmärk vähendada kasvuhoonegaasi heitkoguseid võimalikult väikse kuluga, st pidurdades võimalikult vähe majandusarengut ja tööhõivet. [53] Selle tarvis otsustas ühenduse seadusandja rakendada kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi esmajärjekorras süsinikdioksiidi heitmete suhtes, kuna 1999. aastal moodustas ühenduse kasvuhoonegaaside heitmetest üle 80% CO_2 ning süsinikdioksiidi heitkoguste järelevalve tulemusena saadi pidevalt kvaliteetseid andmeid, samas kui muude kasvuhoonegaaside järelevalves esines veel liiga palju probleeme. [54] Ja vaidlusaluse direktiiviga hõlmati üksnes need tööstuse sektorid, mis paiskavad atmosfääri kõige suuremas koguses CO_2, sest mida suuremad on ühe tööstussektori heitkogused, seda väiksema mõjuga on püsikulud (heitkoguste arvestuse pidamine ja neist aruandmine, nende tõendamine sõltumatu ametiasutuse poolt, saastekvootidega kauplemise haldamiseks vajaliku personali koolitamine ja töölevõtmine), mida saastekvootidega kauplemise süsteemi rakendamine tekitab ja mida peavad kandma kõik selles osalevad ettevõtjad; väikestele kasvuhoonegaaside tekitajatele, kellel on kauplemiseks vaid piiratud kogus saastekvoote, on kvootidega kauplemise süsteemist saadav võimalik kasu seevastu kindlasti väiksem kui suurtel.

51 – 20. detsembri 2006. aasta direktiivi ettepanek, KOM (2006) 818 (lõplik).

52 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. jaanuari 2008. aasta direktiivi ettepanek, millega muudetakse direktiivi 2003/87, et täiustada ja laiendada ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi, KOM(2008) 16 (lõplik).

53 – Vt direktiivi 2003/87 põhjendus 5.

54 – Vt 23. oktoobri 2001. aasta ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2001. aasta direktiiviks, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ, seletuskirja punkt 10, KOM(2001) 581 (lõplik).

49. Kasvuhooneefekti tekkimises kõige suuremat „vastutust" omava gaasi eelistamine ja selle gaasi igas tööstuse sektoris tekkivate heitkoguste arvessevõtmine on kindlasti objektiivsed kriteeriumid. Siiski vaidlustavad põhikohtuasja hagejad selle, et määravaks kriteeriumiks olid CO_2 heitkogused. Nad viitavad Euroopa saasteainete heitkoguste registri 2001. aasta statistikale, mille andmetel moodustasid kogu keemiasektori CO_2 heitmete kogused 5,35% ja alumiiniumisektoris 2% Euroopa Liidu tööstustegevuse heitmete üldkogusest, samas kui terasesektoris oli see 5,4%, klaasi-, keraamika- ja ehitusmaterjalide sektoris 2,7% ning paberi- ja trükitööstuse sektoris 1%. Siiski ei saa neile andmetele tugineda, kuna – nagu märkisid ka menetlusse astunud institutsioonid – neis ei eristata iga asjaomase sektori otseseid [55] ja kaudseid heitkoguseid [56]. Kuivõrd selliste põletusseadmete kaudsed heitkogused, mille põletusvõimsus on üle 20 megavati, kuuluvad energiasektori alla, siis otsustas seadusandja teiste sektorite puhul võtta arvesse üksnes otseseid CO_2 heitkoguseid. Asjaolu, et arvesse võetakse CO_2 heitkoguseid üksnes nende tekkimise hetkel ja tekkimise kohas, on kooskõlas EÜ artiklis 174 sätestatud põhimõttega, mille kohaselt saastaja maksab ja põhimõttega, et keskkonnakahjustus tuleb heastada kahjustuse kohas. Uurimuse kohaselt, millele viitasid kõik menetlusse astunud institutsioonid ja millele tugines ühenduse seadusandja, ei ole terasesektor vastupidi põhikohtuasja hagejate väidetele samas olukorras kui alumiiniumi- ja plastisektor: terasesektori (teras ja malm) otsesed CO_2 heitkogused olid 1990. aastal 174,8 miljonit tonni, mitteraudmetallide sektoril 16,2 miljonit tonni ja keemiasektoril 26,2 miljonit tonni.

50. Põhikohtuasja hagejad vaidlevad vastu sellele, et paberimassi ja paberisektor hõlmati süsteemi, kuigi see tekitas 1990. aastal vaid 10,6 miljonit tonni CO_2 otseseid heitmeid, mis on palju vähem kui keemiatööstuse sektoris ja isegi vähem kui mitteraudmetallide sektoris. Kuid ühenduse seadusandja võttis tööstussektorite saastekvootidega kauplemise süsteemi lisamisel arvesse ka halduslikku teostatavust. Kuna nimetatud süsteemi tõhus toimimine eeldab keeruka järelevalvesüsteemi loomist iga käitise juures, siis see, et sektor, mille käitiste arv on võrreldes nende tekitatud heitmete koguhulgaga suur, hõlmatakse kohe alguses süsteemi, võib järelevalvemehhanismi toimimist raskendada ning kahjustada heitkoguste järelevalve kvaliteeti ja andmete usaldusväärsust, toomata seejuures märkimisväärset kasu keskkonnale. Keemiatööstusettevõtete arv ühenduses oli

55 – St heitkogused, mis vastavad toote tootmise kohal selle tootmisprotsessi käigus õhku paisatud gaasile.

56 – St heitkogused, mis vastavad enne tootmisprotsessi õhku paisatud gaasile, nt elektrijaamas, mis toodab teatud toodete tootmisprotsessis kasutatavat energiat.

eriti suur, hinnanguliselt 34 000 tootmisüksust.[57] Paberisektor seevastu oli väga koondunud. Selline saastekvootidega kauplemise süsteemi haldamise raskuste arvessevõtmine vastab vaidlustatud direktiivi artiklis 1 väljendatud eesmärgile vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid „tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt". Lisaks on Euroopa Kohus tunnistanud, et soov vältida ebaproportsionaalseid halduskulusid võib olla erineva kohtlemise objektiivne põhjendus.[58]

51. Põhikohtuasja hagejad väitsid kohtuistungil sellele halduskiku teostatavuse argumendile siiski vastu, et keemiasektoris toodab ainult väike arv käitisi valdava enamiku süsinikdioksiidi heitkogustest ning et saastekvootidega kauplemise süsteemi hõlmamise otsustamine peaks toimuma käitise kaupa, mitte terve sektori kaupa ning et süsteemi tuleks hõlmata keemiatööstuse käitised, mis ületavad teatud heitkoguse piiri. Selline lähenemine oleks siiski ohustanud sama sektori suurte ja väikeste käitiste vahelist võrdsust, kelle vahel on täielik konkurents.

52. On tõsiasi, et halduskiku tõhususe argumendiga on vähem põhjendatud alumiiniumisektori väljajätmine, kuivõrd selle koondumine on paberisektoriga võrreldav. Kuid viimane on väga avatud rahvusvahelisele konkurentsile. Kui alumiiniumisektor ei suuda saastekvootidega kauplemise süsteemiga hõlmamisel lisanduvat kulu turuosa kaotamise riskita integreerida, siis võib alumiiniumitööstuse käitisi ähvardada üleviimine kolmandatesse riikidesse, kes ei ole Kyoto eesmärkidega ühinenud. Paberisektori ja pabermassi sektori olukord on selles osas täiesti erinev: nagu komisjon kohtuistungil väitis, on üleviimise oht minimeeritud asjaoluga, et käitisi ei saa toormaterjali varustusallikast eriti kaugele viia, ja rahvusvaheline konkurents on minimeeritud asjaoluga, et väikese ühikuväärtusega kaupade transport ei ole pikkade vahemaade puhul majanduslikult tasuv.

57 – Vt eespool viidatud 23. oktoobri 2001. aasta direktiivi ettepaneku seletuskirja punkt 11.

58 – Vt 23. veebruari 1983. aasta otsus kohtuasjas 8/82: Wagner (EKL 1983, lk 371, punktid 19–21).

53. Ka terasesektoris on tugev rahvusvaheline konkurents ja esineb üleviimise oht riikidesse, kes ei ole Kyoto eesmärkidega seotud. Selles sektoris tekkivad CO_2 heitkogused on täiesti ebaproportsionaalsed võrreldes alumiiniumisektoris tekkivatega, kuna nad on enam kui kümme korda suuremad, ning põhjendavad seega selle saastekvootidega kauplemise süsteemi lisamist algusest peale.

54. Eespool toodud kaalutlustest tuleneb seega, et kuigi teatud kriitika põhikohtuasja hagejate esitatud võrdsuse põhimõtte kohta on mõnevõrra asjakohane ja kuigi nad on põhjendatult tekitanud eelotsusetaotluse esitanud kohtus vaidlusaluse direktiivi kehtivuse kohta kahtlusi, mis ajendasid käesolevat eelotsusetaotlust esitama, siis nagu eespool näidatud, ei ilmne, et võrdsuse põhimõtte rakendamine, kriteeriumide valik ja nende kaalumine oleksid olnud ebamõistlikud, eriti seadusandliku eksperimenteerimise kontekstis. Menetlusse astunud institutsioonide argumendid võetud seadusandliku meetme kaitseks näivad olevat põhjendatud. Kahtlemata on võimalikud ka teistsugused valikud; võibolla on olemas isegi parem lahendus. Kuid selle üle otsustada ei ole kohtu ülesanne. Kui mitu arvamust võivad asetseda absoluutsest ja objektiivsest tõest võrdsel kaugusel, siis kes võib võtta endale vastutuse neist ühe kõrvale jätta? Niiviisi toimides kaotaks Euroopa Kohus õiguspärasuse kontrolli objektiivse iseloomu, see tooks kaasa ühenduse seadusandja hinnangu asendamise tema majanduspoliitilise hinnanguga [59] ja sellest tulenevalt õõnestaks ühenduse seadusandja poliitilist vastutust rikkudes võimude lahusust. Kõigil neil põhjustel ei nähtu, et direktiivi puhul oleks tegemist võrdsuse põhimõtte rikkumisega.

55. See, et 23. jaanuari 2008. aasta direktiivi ettepanekus otsustati hõlmata teises faasis ka alumiiniumi- ja keemiasektor, kuigi neis sektorites tekkivad CO_2 heitkogused, nende käitiste arv ja rahvusvahelisele konkurentsile avatuse määr ei ole muutunud, ei kummuta vastupidi põhikohtuasja hagejate väidetele seda järeldust ega tõenda, et nimetatud sektorite esialgse kõrvalejätmise puhul oli tegemist ilmse hindamisveaga võrdsuse põhimõtte rakendamisel. Nagu nõukogu ja komisjon kohtuistungil väitsid, ei saa neid

59 – Tema õiguspärasuse kontrolli sellise moonutamise vältimine on iseenesest selle piirangu olemasolu põhjus (vt nt 14. märtsi 1973. aasta otsus kohtuasjas 57/72: Westzucker (EKL 1973, lk 321, punkt 14) ja eespool viidatud 13. mai 1997. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (punkt 56)).

kriteeriume süsteemi loomise ja end tõestanud süsteemi laiendamise ajal samadel alustel hinnata. Teatud mõttes on see osa järkjärgulise lähenemise olemusest.

2. Erinevate olukordade ühesugune kohtlemine

56. Põhikohtuasja hagejad väidavad, et terasesektor ei ole samas olukorras võrreldes teiste tööstussektoritega, kes kuuluvad vaidlustatud direktiivi kohaldamisalasse. Erinevalt viimastest ei ole tal lähitulevikus tehniliselt võimalik CO_2 heitkoguseid vähendada. Seega on terasetööstuse käitised sunnitud soetama täiendavaid kvoote, olles samal ajal erinevalt kvootidega kauplemise süsteemiga hõlmatud sektorite ettevõtjatest avatud tugevale rahvusvahelisele konkurentsile, mis takistab neil kvootidega seotud kulu jätta klientide kanda, v.a turuosa kaotamise hinnaga. Selle tagajärg on nende kasumimarginaalide oluline vähenemine ja sellest tulenevalt investeerimisvõimaluste kahanemine.

57. Põhikohtuasja hagejate argumentatsiooniga ei saa nõustuda. Kõigepealt tuleb märkida, et kohtuistungil vaidlustas Prantsuse valitsus terasetootmise ettevõtjate võimetuse vähendada oluliselt oma süsinikdioksiidi heitkoguseid, tuginedes mitmele tehnilisele lahendusele, mida saaks sellel eesmärgil rakendada. Veelgi enam, isegi kui oletada, et see pole nii ja terasetööstus on tõepoolest selles mõttes erinevas olukorras, siis võttis ühenduse seadusandja nimetatud olukorra erinevust nõuetekohaselt arvesse. Direktiivi 2003/87 III lisa punkt 3 kohustab liikmesriike arvestama kvootide eraldamisel kvootidega kauplemise süsteemis käsitletud tegevusalade potentsiaaliga, sealhulgas tehnoloogilise potentsiaaliga, heitkoguseid vähendada. Lisaks ilmneb kohtuistungi sõnavõttudest, et Arcelori kontserni kõik heitkogused on tasuta eraldatud kvootidega kaetud ning Arcelori 2006. aasta raamatupidamise aastaaruandest nähtub isegi, et ülemääraste kvootide müügist on saadud kasu. Võttes arvesse kontrolli piiratust seoses ühenduse seadusandjale omistatud kaalutlusõigusega antud valdkonnas, ei saa nõustuda võrdsuse põhimõtte rikkumist käsitleva etteheitega, mis tugineb erinevate olukordade ühesugusele kohtlemisele.

IV. Ettepanek

58. Eespool toodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Conseil d'Etat' eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Esitatud küsimuse uurimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis mõjutaks 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) kehtivust.