ESIMESE ASTME KOHTU OTSUS (seitsmes koda)

23. september 2009 *

Kohtuasjas T-263/07,

Eesti Vabariik, esindaja: L. Uibo,

hageja,

keda toetavad

Leedu Vabariik, esindaja: D. Kriaučiūnas,

ja

* Kohtumenetluse keel: eesti.

Slovaki Vabariik, esindajad: J. Čorba, hiljem B. Ricziová,

menetlusse astujad,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: U. Wölker, keda abistas advokaat T. Tamme,

kostja,

keda toetab

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindajad: Z. Bryanston-Cross, hiljem L. Seeboruth, seejärel S. Ossowski, keda abistas *barrister* J. Maurici,

menetlusse astuja,

mille ese on nõue tühistada komisjoni 4. mai 2007. aasta otsus riikliku kasvuhoonegaaside jaotuskava kohta, mille Eesti Vabariik on ajavahemiku 2008–2012 kohta esitanud kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta

direktiiviga 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631),

EUROOPA ÜHENDUSTE
ESIMESE ASTME KOHUS (seitsmes koda),

koosseisus: esimees N. J. Forwood (ettekandja), kohtunikud D. Šváby ja E. Moavero Milanesi,

kohtusekretär: ametnik K. Pocheć,

arvestades kirjalikus menetluses ja 11. veebruari 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

Õiguslik raamistik

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

lk 631) (edaspidi „direktiiv”), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta direktiiviga 2004/101/EÜ (ELT L 338, lk 18), artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva direktiiviga luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem […], mille eesmärk on vähendada tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid.”

2 Direktiivi artikli 9 lõige 1 näeb ette:

„Iga artikli 11 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ajavahemiku kohta töötab iga liikmesriik välja siseriikliku kava, milles esitatakse nende kvootide üldkogus, mida kavatsetakse kõnealuseks ajavahemikuks eraldada, ja kuidas neid eraldada. Kava peab põhinema objektiivsetel ja läbipaistvatel kriteeriumidel, sealhulgas III lisas loetletud kriteeriumidel, võttes nõuetekohaselt arvesse üldsuse märkusi. Ilma et see piiraks asutamislepingu kohaldamist, töötab komisjon hiljemalt 31. detsembriks 2003 välja juhised III lisas loetletud kriteeriumide rakendamiseks.

Artikli 11 lõikes 1 nimetatud ajavahemikku käsitlev kava avaldatakse ja sellest teatatakse komisjonile ja teistele liikmesriikidele hiljemalt 31. märtsil 2004. Järgnevate ajavahemike puhul avaldatakse kava ja sellest teatatakse komisjonile ja teistele liikmesriikidele vähemalt 18 kuud enne asjaomase ajavahemiku algust.”

3 Direktiivi artikli 9 lõige 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Komisjon võib kolme kuu jooksul pärast seda, kui liikmesriik on siseriikliku saastekvootide eraldamise kava lõike 1 kohaselt esitanud, kava või selle mõne aspekti tagasi lükata põhjusel, et see ei vasta III lisas loetletud kriteeriumidele või artiklile 10. Liikmesriik teeb artikli 11 lõikele 1 või 2 vastava otsuse üksnes juhul, kui komisjon kavandatavad muudatused heaks kiidab. Komisjon peab tagasilükkamise otsust põhjendama."

4 Direktiivi artikli 11 lõike 2 kohaselt:

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

5 Direktiivi III lisa (edaspidi „III lisa") loetleb 12 riiklikule jaotuskavale kohaldatavat kriteeriumi. III lisa kriteeriumid 1, 2, 3, 5, 6, 10 ja 12 sätestavad vastavalt järgmist:

„1. Asjaomaseks ajavahemikuks eraldatavate saastekvootide üldkogus peab vastama liikmesriigi kohustusele piirata oma heitkoguseid vastavalt [nõukogu 25. aprilli 2002. aasta] otsusele 2002/358/EÜ [mis käsitleb Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokolli heakskiitmist Euroopa Ühenduse

nimel ja sellega võetavate ühiste kohustuste täitmist (EÜT L 130, lk 1; ELT eriväljaanne 11/42, lk 24)] ja Kyoto protokollile, võttes arvesse ühelt poolt üldiste heitkoguste osa, mida need kvoodid esindavad võrreldes käesolevas direktiivis käsitlemata allikatest pärinevate heitkogustega, ja teiselt poolt iga riigi energiapoliitikat, samuti peavad need olema kooskõlas riikide kliimamuutuste programmidega. Eraldatavate saastekvootide üldkogus ei või olla suurem, kui on tõenäoliselt vaja käesoleva lisa kriteeriumide rangeks kohaldamiseks. Enne aastat 2008 peab kõnealune kogus olema kooskõlas meetmetega, mille kaudu iga liikmesriik püüab saavutada või ületada otsusele 2002/358/EÜ ja Kyoto protokollile vastavat eesmärki.

2. Eraldatavate saastekvootide üldkogus peab olema kooskõlas [nõukogu 24. juuni 1993. aasta] otsuse 93/389/EMÜ [ühenduse süsinikdioksiidi ja teiste kasvuhoonegaaside heitmete järelevalvesüsteemi kohta (EÜT L 167, lk 31)] kohaselt antava hinnanguga, mis käsitleb liikmesriikide tegelikke ja kavandatavaid edusamme ühenduse kohustuste täitmisel.

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

[…]

5. Vastavalt asutamislepingu, eriti selle artiklite 87 ja 88 nõuetele ei diskrimineeri kava mingeid ettevõtteid ega sektoreid ega anna teatavatele ettevõtetele ega tegevusaladele põhjendamatut eelist.

6. Kava sisaldab teavet selle kohta, kuidas suudavad uued osalejad asjaomases liikmesriigis ühenduse kavas osalemist alustada.

[…]

10. Kava sisaldab loetelu käesolevas direktiivis käsitletud käitistest ja saastekvootide kogustest, mida igale käitisele eraldada kavatsetakse.

[…]

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

Asjaolud ja menetlus

6 Eesti Vabariik esitas Euroopa Ühenduste Komisjonile oma riikliku kasvuhoonegaaside saastekvootide jaotuskava kooskõlas direktiiviga. Eesti Vabariigi sõnul esitati jaotuskava 30. juunil 2006, samas kui komisjoni väitel esitati see 7. juulil 2006.

7 Komisjoni ja Eesti Vabariigi vahel peetud kirjavahetuse tulemusel esitas Eesti Vabariik 2007. aasta veebruaris oma riikliku kasvuhoonegaaside saastekvootide jaotuskava uue versiooni.

8 Komisjon võttis 4. mail 2007 vastu otsuse riikliku kasvuhoonegaaside jaotuskava kohta, mille Eesti Vabariik on esitanud ajavahemiku 2008–2012 kohta kooskõlas direktiiviga (edaspidi „vaidlustatud otsus"). See otsus näeb ette 47,8%-lise saastekvootide vähenemise võrreldes Eesti Vabariigi poolt taotletud heitkogustega.

9 Vaidlustatud otsuse resolutsioon on järgmine:

„Artikkel 1

Direktiivi artikli 11 lõikes 2 sätestatud esimest viieaastast ajavahemikku hõlmava Eesti [Vabariigi] riikliku jaotuskava järgmised aspektid ei ole kooskõlas järgmiste kriteeriumitega.

1. Direktiivi III lisa kriteeriumid [nr] 1[–]3: kavandatud saastekvootide üldkoguse osa, mis vastab 11,657987 miljonile tonnile süsinikdioksiidi ekvivalendile aastas ja mis ei ole kooskõlas [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta] otsuse 280/2004/EÜ [ühenduse kasvuhoonegaaside heitmete järelevalve ja Kyoto protokolli rakendamise süsteemi kohta (ELT L 49, lk 1; ELT eriväljaanne 15/08, lk 57)] kohaselt teostatud hinnanguga ega heitkoguste vähendamise süsteemiga hõlmatud tegevusalade potentsiaaliga, sealhulgas tehnoloogilise potentsiaaliga. Osa on vähendatud määrani, mil projektimeetmete tulemusel vähendatud või piiratud heitkogused on põhjendatud ja kontrollitud selliste projektimeetmete heitkoguste võrra, mis olid juba 2005. aastal kasutusel ja mille tulemusena vähendati või piirati 2005. aastal heitkoguseid direktiivi reguleerimisalasse

kuuluvates käitistes. Üldkoguse osa, mis potentsiaalselt vastab 0,313883 miljonile tonnile saastekvootidele aastas (seoses esimese etapi riikliku jaotuskavaga hõlmamata põletuskäitise heitkogustega), määral, mis ei ole põhjendatud riikliku jaotuskavaga ettenähtud üldmetoodika kohaselt ega tugine heitkoguste kontrollitud andmetele.

2. Direktiivi III lisa kriteerium [nr] 3: [komisjoni 13. novembri 2006. aasta] otsuse 2006/780/EÜ [kasvuhoonegaasi heitkoguste vähendamise topeltarvestamise vältimise kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohase ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi raames seoses Kyoto protokolli kohaste projektimeetmetega (ELT L 316, lk 12)] artikli 3 lõigete 1 ja 2 kohaselt Eesti [Vabariigi] koostatud reservsaastekvootide lisamata jätmine riikliku jaotuskavaga ettenähtud saastekvootide üldkogusesse ning vastavalt väiksemate saastekvootide puudumine käitiste jaoks, kes teostavad asjakohaseid tegevusi.

3. Direktiivi III lisa kriteerium [nr] 5: teatavate käitiste saastekvoodid ületavad nende käitiste prognoositud vajadusi, mis on tingitud varajaste meetmete eest saadud tasu ja erineval viisil arvutatud saastekvootide koosmõjust.

4. Direktiivi III lisa kriteerium [nr] 6: teave selle kohta, kuidas suudavad uued osalejad asjaomases liikmesriigis ühenduse süsteemis osalemist alustada.

Artikkel 2

Riikliku jaotuskava suhtes ei esitata vastuväiteid, tingimusel et selles jaotuskavas tehakse mittediskrimineerival viisil järgmised muudatused ja teatatakse sellest komisjonile võimalikult kiiresti, võttes arvesse ajavahemikku, mis on vajalik riiklike menetluste teostamiseks liigse viivituseta.

1. Ühenduse süsteemi raames eraldatavate saastekvootide üldkogust vähendatakse 11,657987 miljoni tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi võrra aastas. Esimese etapi riikliku jaotuskavaga hõlmamata täiendava käitise saastekvoodid määratakse kindlaks riikliku jaotuskavaga ettenähtud üldmetoodika kohaselt ning heitkoguste kontrollitud ja põhjendatud andmete alusel, võttes arvesse, et üldkogust vähendatakse täiendavalt kõnealuse käitise saastekvootide ja kõnealusele käitisele eraldatud aastase reservsaastekvootide (0,313883 miljonit tonni) vahe võrra. Üldkogust suurendatakse määrani, mil projektimeetmete tulemusel vähendatud või piiratud heitkogused on põhjendatud ja kontrollitud selliste projektimeetmete heitkoguste võrra, mis olid juba 2005. aastal kasutusel ja mille tulemusena vähendati või piirati 2005. aastal heitkoguseid direktiivi reguleerimisalasse kuuluvates käitistes.

2. Eesti [Vabariik] lisab otsuse 2006/780/EÜ artikli 3 lõigete 1 või 2 kohaselt koostatud reservsaastekvootide koguse direktiivi III lisa kriteeriumite [nr] 1[–]3 kohaselt arvutatud saastekvootide üldkogusele 12,717058 miljonit tonni, enne kui tehakse riiklike saastekvootide eraldamise lõplik otsus vastavalt direktiivi artikli 11 lõikele 2, ning eraldab vastavalt väiksemad saastekvoodid käitistele, kes teostavad asjakohaseid tegevusi.

3. Varajaste meetmete eest antava tasu kohaldamisel ei ületa teatavate käitiste saastekvoodid nende käitiste prognoositud vajadusi.

4. Direktiivi III lisa kriteeriumite ja artikli 10 kohaselt esitatakse teavet selle kohta, kuidas suudavad uued osalejad ühenduse süsteemis osalemist alustada.

Artikkel 3

1. Ei tohi ületada riikliku jaotuskava kohaselt Eesti [Vabariigi] poolt käitistele ja uutele osalejatele eraldatavate saastekvootide iga-aastast keskmist üldkogust 12,717058 miljonit tonni, mida on vähendatud otsuse 2006/780/EÜ artikli 3 lõigete 1 ja 2 kohaselt koostatud Eesti [Vabariigi] reservsaastekvootide koguse võrra ja lisaks esimese etapi riikliku jaotuskavaga hõlmamata täiendava käitise saastekvootide ja kõnealusele käitisele eraldatud aastaste reservsaastekvootide (0,313883 miljonit tonni) vahe võrra määral, mis ei ole põhjendatud riikliku jaotuskavaga ettenähtud üldmetoodika kohaselt ja tugineb kõnealuse käitise kontrollitud heitkoguste andmetele, ning suurendatud määral, mil projektimeetmete tulemusel vähendatud või piiratud heitkogused on põhjendatud ja kontrollitud selliste projektimeetmete heitkoguste võrra, mis olid juba 2005. aastal kasutusel ja mille tulemusena vähendati või piirati 2005. aastal heitkoguseid direktiivi reguleerimisalasse kuuluvates käitistes.

2. Riiklikku jaotuskava võib muuta ilma komisjoni eelneva nõusolekuta, kui tegemist on muudatustega saastekvootide üldkoguse raames üksikkäitistele eraldatavate saastekvootide kohta, mis tulenevad andmete kvaliteedi tehnilistest parandustest või tasuta eraldatavate saastekvootide koguse vähendamisest direktiivi artiklis 10 sätestatud määral.

3. Kõikidest riikliku jaotuskava muudatustest, mis tehakse artiklis 1 osutatud vastuolude parandamiseks, kuid mis erinevad artiklis 2 nimetatutest ja mille puhul

on nõutav direktiivi artikli 9 lõike 3 kohaselt komisjoni eelnev nõusolek, tuleb teatada komisjonile võimalikult kiiresti, võttes arvesse ajavahemikku, mis on vajalik riiklike menetluste teostamiseks liigse viivituseta. Kõik muud riikliku jaotuskava muudatused, välja arvatud need, mis tehakse kooskõlas käesoleva otsuse artikliga 2, ei ole lubatud.

Artikkel 4

Käesolev otsus on adresseeritud Eesti Vabariigile.”

10 Eesti Vabariik esitas hagiavalduse, mis saabus Esimese Astme Kohtu kantseleisse 16. juulil 2007 ning milles ta taotles vaidlustatud otsuse tühistamist.

11 Seoses Esimese Astme Kohtu kodade koosseisu muutmisega kuulub ettekandja-kohtunik seitsmenda koja koosseisu, millele käesolev asi on seetõttu määratud.

12 Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik esitas 8. oktoobril 2007 Esimese Astme Kohtusse avalduse menetlusse astumiseks komisjoni nõuete toetuseks.

13 16. oktoobril ja 8. novembril 2007 esitasid vastavalt Leedu Vabariik ja Slovaki Vabariik avalduse menetlusse astumiseks Eesti Vabariigi nõuete toetuseks.

14 Esimese Astme Kohtu seitsmenda koja esimees rahuldas 29. jaanuari 2008. aasta määrusega need kolm menetlusse astumise avaldust.

15 Ettekandja-kohtuniku ettekande alusel otsustas Esimese Astme Kohus (seitsmes koda) avada suulise menetluse ja esitada pooltele kodukorra artiklis 64 sätestatud menetlust korraldavate meetmete raames küsimusi. Pooled vastasid nendele küsimustele.

16 Poolte kohtukõned ja vastused Esimese Astme Kohtu küsimustele kuulati ära 11. veebruari 2009. aasta kohtuistungil.

Poolte nõuded

17 Eesti Vabariik palub Esimese Astme Kohtul:

– tühistada vaidlustatud otsus;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

18 Leedu Vabariik palub Esimese Astme Kohtul vaidlustatud otsus tühistada.

19 Slovaki Vabariik ei esitanud menetlusse astuja seisukohti ning ei esitanud oma nõudeid kirjalikult.

20 Komisjon palub Esimese Astme Kohtul:

– jätta hagi vaidlustatud otsuse artikli 1 lõigete 3 ja 4, artikli 2 lõigete 3 ja 4 ning artikli 3 lõigete 2 ja 3 osas vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;

– muude vaidlustatud otsuse sätete osas jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja Eesti Vabariigilt.

21 Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik palub Esimese Astme Kohtul:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja Eesti Vabariigilt.

Vastuvõetavus

Poolte argumendid

22 Komisjon väidab kostja vastuses, et hagi on vastuvõetamatu osas, mis puudutab vaidlustatud otsuse artikli 1 lõikeid 3 ja 4, artikli 2 lõikeid 3 ja 4 ning artikli 3 lõikeid 2 ja 3. Ta väidab, et esitatud väited puudutavad põhiliselt otsuse artikli 1 lõikes 1, artikli 2 lõikes 1 ja artikli 3 lõikes 1 ette nähtud saastekvootide üldkoguse ülempiiri õiguspärasust ning osaliselt ka artikli 1 lõikes 2 ja artikli 2 lõikes 2 nimetatud reservsaastekvootide lisamata jätmist. Komisjon on seisukohal, et isegi kui Esimese Astme Kohus peaks leidma, et esitatud väited on põhjendatud, ei too see endaga kaasa kogu otsuse tühistamist, kuna Eesti Vabariik ei ole esitanud ühtegi fakti- või õigusväidet, mis oleks seotud vaidlustatud otsuse ülejäänud sätetega.

23 Komisjon tuletab meelde, et vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artiklile 21 peab ühenduste kohtule esitatud avaldus sisaldama lühikest ülevaadet avalduse aluseks olevatest asjaoludest. Ta märgib, et kodukorra artikli 44 lõike 1 punkt c näeb samuti ette, et hagiavalduses tuleb märkida hagi ese ja ülevaade fakti- ja õigusväidetest. Eeltoodut arvestades leiab komisjon, et käesolevas asjas ei vasta hagiavaldus nendele nõuetele osas, mis puudutab vaidlustatud otsuse artikli 1 lõikeid 3 ja 4, artikli 2 lõikeid 3 ja 4 ning artikli 3 lõikeid 2 ja 3. Lisaks võivad kõnealused sätted jääda iseseisvalt kehtima isegi siis, kui vaidlustatud otsus ülejäänud osas tühistatakse. Seega selles osas, milles hagiga taotletakse nimetatud sätete tühistamist, tuleb hagi jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.

24 Eesti Vabariik rõhutab kõigepealt, et ta on oma hagiavalduses palunud tühistada vaidlustatud otsuse tervikuna.

25 Seejärel märgib Eesti Vabariik, et kohtupraktika kohaselt on ühenduse õigusakti osaline tühistamine võimalik vaid juhul, kui need osad, mille tühistamist taotletakse, on ülejäänud aktist eraldatavad.

26 Kõnesoleval juhul on vaidlustatud otsuse puhul tegemist Eesti Vabariigile adresseeritud üksikaktiga, mis on ühtse läbiva mõtte ja ülesehitusega, kuna selle preambul ja resolutsiooni artiklid on kõik omavahel seotud. Eesti Vabariik on seisukohal, et teatavaid akti osi ei saa eraldada, ilma et akti mõte kaotsi ei läheks või akt oma ühtsust ei kaotaks.

27 Ülaltoodust tulenevalt leiab Eesti Vabariik, et komisjoni vastuväide, et hagi on osaliselt vastuvõetamatu, ei ole põhjendatud ja et vaidlustatud otsus tuleb tühistada tervikuna.

Esimese Astme Kohtu hinnang

28 Kõigepealt tuleb meenutada, et nagu tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, on ühenduse õigusakti osaline tühistamine võimalik vaid juhul, kui need osad, mille tühistamist taotletakse, on ülejäänud aktist eraldatavad (Euroopa Kohtu 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-29/99: komisjon *vs.* nõukogu, EKL 1999, lk I-11221, punkt 45, ja 30. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-239/01: Saksamaa *vs.* komisjon, EKL 2003, lk I-10333, punkt 33; vt selle kohta ka 21. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-378/00: komisjon *vs.* parlament ja nõukogu, EKL 2003, lk I-937, punkt 30). Euroopa Kohus on ka korduvalt tõdenud, et see eraldatavuse nõue ei ole täidetud, kui õigusakti osalise tühistamisega muudetakse akti põhisisu (Euroopa Kohtu 24. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-244/03: Prantsusmaa *vs.* parlament ja nõukogu, EKL 2005, lk I-4021, punkt 13; vt selle kohta ka Euroopa Kohtu 31. märtsi 1998. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-68/94 ja C-30/95: Prantsusmaa jt *vs.* komisjon, EKL 1998, lk I-1375, punkt 257, ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, punkt 46).

29 Käesolevas asjas on vaidlustatud otsuse artikli 1 algus sõnastatud järgmiselt: „Direktiivi artikli 11 lõikes 2 sätestatud esimest viieaastast ajavahemikku hõlmava Eesti [Vabariigi] riikliku jaotuskava järgmised aspektid ei ole kooskõlas järgmiste kriteeriumitega […]". Seejärel loetleb komisjon selle artikli lõigetes 1–4 Eesti Vabariigi riikliku saastekvootide jaotuskava eri vastuolud ühe või mitme III lisa kriteeriumiga. Arvestades artikli 1 ülesehitust, tooks selle artikli teatavate lõigete võimalik tühistamine kaasa selle, et väheneb vaidlustatud otsuses tuvastatud vastuolude arv direktiiviga.

30 Seejärel tuleb märkida, et vaidlustatud otsuse artikkel 2 algab järgmiselt: „[r]iikliku jaotuskava suhtes ei esitata vastuväiteid, tingimusel et selles jaotuskavas tehakse mittediskrimineerival viisil järgmised muudatused ja teatatakse sellest komisjonile võimalikult kiiresti, võttes arvesse ajavahemikku, mis on vajalik riiklike menetluste teostamiseks liigse viivituseta […]". Selle artikli lõigetes 1–4 näeb komisjon igas lõikes ette kava muutuse, mis on vajalik artikli 1 vastavas lõikes toodud vastuolu kaotamiseks. Seega, neist üksnes teatavate lõigete võimaliku tühistamise tulemusel jääks jõusse komisjoni kohustus jätta riikliku jaotuskava suhtes vastuväited esitamata, samal ajal väheneb nende muudatuste arv, mille tegemise tingimusel see kohustus esialgu võeti.

31 Nende kahe artikli struktuurist järeldub, et nende lõikeid 1–4 ei saa pidada eraldatavaks eespool punktis 28 meenutatud kohtupraktika tähenduses. Nimelt muudaks artikli 1 mõne lõike ning artikli 2 vastava lõike tühistamine vaidlustatud otsuse põhisisu.

32 Niisuguse tühistamise puhul asendataks vaidlustatud otsus, mille kohaselt võib Eesti Vabariigi riikliku saastekvootide jaotuskava vastu võtta tingimusel, et tehakse neli konkreetset muudatust, mis võimaldavad lahendada neli vastuolu III lisa kriteeriumidega, teistsuguse otsusega, mille kohaselt võib selle jaotuskava vastu võtta tingimusel, et tehakse vähem muudatusi. See, et otsus, millega võidakse vaidlustatud otsus asendada,

erineks viimasest oluliselt, peab veelgi enam paika, kuna Eesti Vabariigi esitatud väited seavad kahtluse alla tuvastatud vastuolu ning vaidlustatud otsuse artiklite 1 ja 2 lõigetes 1 ja 2 nõutud muudatuse. Kuid just need kaks vastuolu nõuavad kõige olulisemate muudatuste tegemist Eesti Vabariigi riiklikus jaotuskavas.

33 Vaidlustatud otsuse artikli 3 lõigete 2 ja 3 osas piisab, kui märkida, et need sätted sisaldavad täpsustusi teiste vaidlustatud otsuse sätete rakendamiseks. Seega, kui oletada, et tühistatakse vaidlustatud otsuse artiklid 1 ja 2 ning artikli 3 lõige 1, mida Eesti Vabariigi esitatud väidetes samuti taotletakse, langeks artikli 3 lõigete 2 ja 3 ese ära.

34 Kõigest eeltoodust tuleneb, et juhul kui Eesti Vabariigi esitatud väited on põhjendatud, tuleb vaidlustatud otsus tervikuna tühistada, kuna esitatud etteheidete esemeks olevad sätted ei ole ülejäänud aktist eraldatavad. Järelikult tuleb komisjoni argumendid käesoleva hagi väidetava osalise vastuvõetamatuse kohta tagasi lükata.

Sisulised küsimused

35 Eesti Vabariik esitab viis väidet, mis tuginevad esiteks direktiivi artikli 9 lõigete 1 ja 3 ning artikli 11 lõike 2 rikkumisest tulenevale pädevuse ületamisele, teiseks ilmsetele kaalutlusvigadele, kolmandaks EÜ artikli 175 rikkumisele, neljandaks hea halduse põhimõtte rikkumisele ning viiendaks põhjenduse puudumisele.

Esimene väide, mis tugineb direktiivi artikli 9 lõigete 1 ja 3 ning artikli 11 lõike 2 rikkumisest tulenevale pädevuse ületamisele

Poolte argumendid

36 Eesti Vabariik, keda toetavad Leedu Vabariik ja Slovaki Vabariik, leiab, et komisjon on vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel ületanud oma volitusi, mis tulenevad direktiivi artikli 9 lõigetest 1 ja 3 ning artikli 11 lõikest 2. Eesti Vabariigi arvates nähtub nendest sätetest, et riikliku jaotuskava koostamine kuulub liikmesriigi pädevusse ja komisjoni roll peab piirduma sellega, et ta kontrollib, kas jaotuskava vastab direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidele ja artiklile 10. Seega on liikmesriigil õigus otsustada, millise meetodi ta jaotuskava koostamisel aluseks võtab ning milliseid lähteandmeid ja prognoose ta kasutab jaotuskavaga määratud perioodiks käitistele lubatud heitkoguste kindlaksmääramiseks.

37 Kõnesoleval juhul aga ei ole komisjon arvesse võtnud meetodit, mille Eesti Vabariik on oma saastekvootide jaotuskava koostamisel aluseks võtnud. Vaidlustatud otsuse põhjendustest 5 ja 6 nähtub, et lubatava saastekvootide üldkoguse kindlaksmääramisel kasutas komisjon oma meetodit ja et ta tugines tema enda poolt valitud algandmetele ja Kreeka eksperdi poolt välja töötatud PRIMES-i mudelile, jättes sisuliselt Eesti Vabariigi saastekvootide jaotuskava arvesse võtmata. Seega on komisjon ise *de facto* kindlaks määranud Eesti Vabariigi jaotuskava raames eraldatavate saastekvootide üldkoguse.

38 Eesti Vabariik lisab repliigis, et mõistel „ülempiir", mis komisjoni arvates on liikmesriigi poolt kindlaksmääratava saastekvootide üldkoguse välispiir, puudub õiguslik alus ja see ei esine ei direktiivis ega vaidlustatud otsuses.

39 Lõpuks toonitab Eesti Vabariik vastuses Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi esitatud seisukohtadele, et „õigusriigis" peavad haldusaktid olema vastu võetud õiguspäraselt ja seega erinevatele haldusasutustele antud pädevust arvestades. Isegi kui vaidlustatud otsuse tühistamisel võiks olla märgatav mõju Euroopa Liidu kauplemissüsteemile, ei saaks see õigustada õigusvastase otsuse kehtima jäämist. Igal juhul rõhutab Eesti Vabariik, et tema jaotuskavas ette nähtud eraldatavate saastekvootide üldkogus on ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi laiemas kontekstis marginaalne.

40 Leedu Vabariik rõhutab, et komisjonil ei ole üldpädevust anda luba esitatud jaotuskava kohta, vaid üksnes kontrollipädevus, mis piirdub küsimusega, kas kava vastab III lisas esitatud kriteeriumidele.

41 Sissejuhatuseks kirjeldab komisjon ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi ja märgib eelkõige, et süsteemi toimimise esimesel perioodil aastatel 2005–2007 leidis aset oluline saastekvootide ülejaotus võrreldes kontrollitud heitkogustega aastatest 2005 ja 2006, nii et kauplemissüsteemi kasu keskkonnale on olnud väga piiratud või üldse olematu. Komisjoni sõnul oli selline kvootide ülejaotus Eestis vägagi arvestatav, kuna 2005. aasta kontrollitud süsinikdioksiidi (CO_2) heitkogused küündisid 12,62 miljoni tonnini, samas kui keskmine aastane saastekvootide kogus esimesel perioodil oli 19 miljonit tonni süsinikdioksiidi ekvivalenti.

42 Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik väidab, et kui komisjon kaotab mõne riikliku jaotuskavaga seonduvatest kohtuvaidlustest, tooks sellele järgnev saastekvootide ülepakkumine kaasa II etapi saastekvootide märgatava hinnalanguse, mis nulliks täielikult direktiivi kui heitkoguste vähendamise vahendi mõju. Teisisõnu, tagajärjed oleksid äärmuslikud. Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik palub Esimese Astme Kohtul tõlgendada direktiivi teleoloogiliselt, mis võimaldab komisjonil riiklikke jaotuskavu tõhusalt kontrollida ja seega takistada liikmesriikidel selliste ülempiiride

seadmist, millega ei kaasneks süsiniku hinna tõus ja mis ei stimuleeriks seega heitkoguste vähendamist.

43 Komisjon ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik väidavad seejärel, et vaidlustatud otsuses ei ole komisjon kindlaks määranud mitte Eesti Vabariigi poolt eraldatavate saastekvootide üldkogust, vaid üldkoguse ülempiiri. Komisjon väidab, et selle ülempiiri kindlaksmääramiseks peab ta tingimata kasutama objektiivseid ja usaldusväärseid andmeid ning kohaldama ühiseid, kogu Euroopa Liidu jaoks samadel eeldustel põhinevaid hindamisstandardeid, et vähendada siseturu moonutusi ja vältida liikmesriikide ebavõrdset kohtlemist.

44 Komisjon märgib samuti, et kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi tõhusaks toimimiseks on esmatähtis, et kvootide üldkogus nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriigi tasandil oleks ebapiisav. Just neil põhjustel kasutas komisjon unikaalset mudelit, s.o PRIMES-i mudelit, ning vabalt kättesaadavaid andmeid, mis koguti siseriiklike ekspertidega konsulteerides, et kindlaks määrata kvootide ülempiir iga liikmesriigi poolt eraldatavale üldkogusele. Komisjon leiab, et üksnes sõltumatu ja järjepidev kasutatavate andmete kontroll võimaldab saavutada piisavad tagatised selleks, et andmed kajastaksid tegelikkust ja nende kasutamisega ei kaasneks märkimisväärset kvootide ülejaotust, nagu esimesel kauplemisperioodil 2005–2007. Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendriigi hinnangul muudavad EÜ artiklid 87 ja 88 kohustuslikuks liikmesriikide riiklike jaotuskavade sõltumatu ja objektiivse hindamise.

45 Komisjoni hinnangul on ta eelkõige vaidlustatud otsuse põhjendustes 2, 5 ja 6 ning ka erinevates avaldatud teatistes andnud Eesti Vabariigile põhjalikke selgitusi selle kohta, miks ta pidas 2005. aasta kontrollitud heitkoguste andmeid parimateks kättesaadavateks andmeteks. Komisjon märgib, et Eesti Vabariigi osutatud 7. jaanuari 2004. aasta teatisele (KOM(2003) 830 (lõplik)) järgnesid kaks sama eesmärgiga teatist (KOM(2005)

703 (lõplik) ja KOM(2006) 725 (lõplik)), milles ei ole mingeid vastuolusid komisjoni valitud lähenemisviisiga.

46 Seevastu tunnistab komisjon vasturepliigis, et ta sai elektronposti teel 1. juulil 2005 Eesti Vabariigilt märkusi, mis sisaldusid hagiavalduse lisas 4 toodud aruandes ja milles Eesti eksperdid esitasid mõned üldised märkused selle kohta, kuidas võeti elektrienergia tootmist arvesse 2005. aasta lähteandmetes, täpsustamata siiski, mida nad muuta soovivad. Komisjon märgib, et kõnealuse aruande arvessevõtmise tulemusel muutsid Ateena Rahvusliku Tehnikaülikooli modelleerijad oluliselt kasutatud andmeid ja lähteprognoose.

47 Komisjon leiab, et ta ei ole oma arvutusmetoodikat ei Eesti Vabariigile ega ka ühelegi teisele liikmesriigile peale surunud ning märgib, et mitmed liikmesriigid on oma riikliku jaotuskava koostanud neile adresseeritud komisjoni otsustes kindlaksmääratud saastekvootide üldkoguse ülempiiri raames püsides. Ei ole õige väita, et komisjon jättis Eesti Vabariigi ilma kaalutlusruumist, mis tal peaks olema oma riikliku kava koostamisel, sealhulgas eraldatavate saastekvootide üldkoguse osas. Ka ei saa öelda, et siseriikliku kava koostamisel toimunud üldsusega konsulteerimine oleks muutunud täiesti mõttetuks. Komisjon märgib selles osas, et riiklikud jaotuskavad määravad kindlaks mitte ainult eraldatavate saastekvootide üldkoguse, vaid ka saastekvootide eraldamise erinevatele tema territooriumil asuvatele käitistele.

48 Seoses Eesti Vabariigi argumentatsiooniga, mis põhineb direktiivi artikli 30 lõikel 2, rõhutab komisjon, et see säte ei viita saastekvootide üldkoguse kindlaksmääramise metoodika ühtlustamisele, vaid selle metoodika edasise ühtlustamise võimalusele. Igatahes ei ole komisjonil muud võimalust kui kohaldada kõikidele liikmesriikidele kohaldatavate saastekvootide üldkoguse ülempiiri arvutamisel sama metoodikat, et vältida võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist.

Esimese Astme Kohtu hinnang

– Pädevuse jaotus liikmesriikide ja komisjoni vahel

49 Kõigepealt, poolte vahel ei ole vaidlust selles – nagu muu hulgas nähtub direktiivi põhjendustest ja üldisest ülesehitusest –, et kasvuhoonegaaside vähendamine üldiselt ja eelkõige direktiiviga loodud saastekvootidega kauplemise süsteem on esmatähtis võitluses kliima soojenemisega – nähtusega, mis on üks suurimaid sotsiaalseid, majanduslikke ja keskkonnaalaseid ohtusid, millega maailm praegu silmitsi seisab.

50 Siiski meenutab Eesti Vabariik vastuseks Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi argumentidele õigustatult, et õigusel põhinevas ühenduses peavad haldusaktid olema vastu võetud erinevatele haldusasutustele antud pädevust arvestades. Isegi kui oletada, et Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi väide, et vaidlustatud otsuse tühistamine avaldaks negatiivset mõju ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi nõuetekohasele toimimisele, on põhjendatud, ei saaks see tõdemus seega õigustada vaidlustatud otsuse jõusse jätmist juhul, kui see akt võeti vastu direktiiviga vastavalt liikmesriikidele ja komisjonile antud pädevust rikkudes.

51 Kui tegemist on keskkonnaalase direktiivi ülevõtmise või rakendamisega, tuleb meenutada EÜ artikli 249 kolmanda lõigu sõnastust, mille kohaselt „direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele”. Sellest järeldub, et kui kõnealune direktiiv ei näe konkreetse tulemuse saavutamiseks ette vormi ja meetodeid, siis on liikmesriigil nimetatud tulemuse saavutamiseks sobiva vormi ja sobivate meetodite valikul põhimõtteliselt täielik tegutsemisvabadus. Samuti järeldub sellest, et kui puudub ühenduse õigusnorm, mis sätestab selgelt ja täpselt vormi ja meetodid, mida liikmesriik peab kasutama, siis peab komisjon eelkõige EÜ artiklitest 211 ja 226 tuleneva kontrollipädevuse teostamisel õiguslikult piisavalt

tõendama, et sel eesmärgil liikmesriigi kasutatud meetmed on ühenduse õigusega vastuolus (vt selle kohta Esimese Astme Kohtu 7. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas T-374/04: Saksamaa *vs.* komisjon, EKL 2007, lk II-4431, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).

52 Tuleb lisada, et nende põhimõtete range kohaldamine on esmatähtis, et tagada EÜ artikli 5 teises lõigus sätestatud subsidiaarsuse põhimõtte järgimine, millega ühenduse institutsioonid peavad oma täitevvõimu teostamisel arvestama ning mida direktiivi vastuvõtmisel on ilmselt järgitud (direktiivi põhjendus 30). Selle põhimõtte kohaselt võtab Euroopa Ühendus valdkondades, mis ei kuulu tema ainupädevusse, meetmeid ainult juhul kui ja ulatuses, milles liikmesriigid ei suuda täielikult saavutada kavandatava meetme eesmärke ning seetõttu võib neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada ühenduse tasandil. Niisuguses valdkonnas nagu keskkond, mida reguleerivad EÜ artiklid 174–176 ning milles ühendusel ja liikmesriikidel on jagatud pädevus, lasub tõendamiskoormis järelikult ühendusel, st käesolevas asjas komisjonil, kellel tuleb tõendada, millisel määral on liikmesriigi pädevus ja järelikult tema tegutsemisruum direktiivi artiklit 10 ja III lisa kriteeriume arvestades piiratud (eespool viidatud 7. novembri 2007. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, punkt 79).

53 Mis puudutab täpsemalt direktiivi rakendamist, siis tuleneb direktiivi artikli 9 lõigetest 1 ja 3 ning artikli 11 lõikest 2 selgelt, et ainult liikmesriik on pädev esiteks välja töötama riikliku jaotuskava, milles ta teeb ettepaneku selles direktiivis määratletud kasvuhoonegaaside heitkogustega seonduvate eesmärkide saavutamiseks ja mille ta teeb komisjonile teatavaks, ning teiseks tegema lõplikud otsused, millega määratakse kindlaks igal viie aastase pikkusel perioodil jaotatavate saastekvootide üldkogused ja selle üldkoguse jaotamine ettevõtjate vahel. Liikmesriigil on selle pädevuse teostamisel seega teatav tegutsemisruum, et valida meetmed, mida ta peab kõige sobivamaks, et saavutada nimetatud direktiivis ette nähtud tulemus riikliku energeetikaturu konkreetses kontekstis (vt selle kohta eespool viidatud 7. novembri 2007. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, punkt 80).

54 Seevastu on komisjonil direktiivi artikli 9 lõike 3 kohaselt riikliku jaotuskava kontrollimise pädevus. Komisjonil on pädevus kontrollida liikmesriigi esitatud riikliku jaotuskava kooskõla direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidega ja artikli 10 sätetega ning põhistatud otsusega see jaotuskava tagasi lükata põhjusel, et see ei vasta nendele kriteeriumidele ja sätetele. Direktiivi artikli 9 lõikest 3 nähtub samuti, et juhul kui riiklik jaotuskava tagasi lükatakse, võib liikmesriik artikli 11 lõikele 2 vastava otsuse teha üksnes juhul, kui komisjon pärast tagasilükkamist esitatud muudatused heaks kiidab (vt selle kohta allpool punkt 92).

55 Komisjonil on riikliku jaotuskava kontrollimise pädevuse teostamisel kaalutlusruum, kuna selle kontrolli raames peab ta andma omapoolseid keerulisi majanduslikke ja ökoloogilisi hinnanguid, arvestades üldist eesmärki vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid tulemusliku ja majanduslikult tõhusa saastekvootidega kauplemise süsteemi abil (direktiivi artikkel 1 ja põhjendus 5). Eelnevast tuleneb, et sellega seotud õiguspärasuse kontrolli raames teostab ühenduste kohus täielikku kontrolli selle üle, kas komisjon on asjassepuutuvaid õigusnorme õigesti kohaldanud. Seevastu ei saa Esimese Astme Kohus komisjoni asendada, kui viimati nimetatu peab selles kontekstis andma keerukaid majanduslikke ja ökoloogilisi hinnanguid. Selles suhtes peab Esimese Astme Kohus piirduma vaid kontrollimisega, kas vaidlusaluse meetme puhul ei ole tehtud ilmset hindamisviga või kuritarvitatud võimu, kas pädev asutus ei ole ilmselgelt ületanud oma kaalutlusõiguse piire ja kas on täielikult kinni peetud menetluslikest tagatistest, mis on selles kontekstis esmatähtsad (vt selle kohta eespool viidatud 7. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas Saksamaa *vs.* komisjon, punktid 80 ja 81; vt selle kohta ka Esimese Astme Kohtu 11. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas T-13/99: Pfizer Animal Health *vs.* nõukogu, EKL 2002, lk II-3305, punktid 166 ja 171, ja otsus kohtuasjas T-70/99: Alpharma *vs.* nõukogu, EKL 2002, lk II-3495, punktid 177 ja 182, ning 21. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas T-392/02: Solvay Pharmaceuticals *vs.* nõukogu, EKL 2003, lk II-4555, punktid 126 ja 188).

– Komisjoni pädevuse teostamine käesolevas asjas

56 Käesolevas asjas heidab Eesti Vabariik komisjonile ette seda, et viimane on vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel ületanud talle direktiivi artikli 9 lõigetest 1 ja 3 ning artikli 11

lõikest 2 tulenevat pädevust. Kuna selle argumendi eesmärk on tõendada, et komisjon kohaldas asjassepuutuvaid õigusnorme vääralt, siis peab Esimese Astme Kohus selle õigusküsimuse osas teostama täielikku kontrolli. Sellega seoses on oluline rõhutada, et Eesti Vabariigi tegutsemisruum direktiivi rakendamisel ja komisjoni hindamisruum – arvestades, et riikliku jaotuskava õiguspärasuse kontroll tähendab seda, et viimane peab andma omaenda keerukad majanduslikud ja ökoloogilised hinnangud – puutuvad asjasse üksnes sedavõrd, et määrata kindlaks Esimese Astme Kohtu kontrolli ulatus küsimuses, kuidas iga asutus on oma pädevust teostanud, kuid ei saa muuta nende asutuste pädevuse jaotust.

57 Selles osas tuleb märkida, et vaidlustatud otsuse põhjenduses 13 ja artikli 1 lõikes 1 on komisjon tuvastanud, et kavandatud saastekvootide üldkoguse osa, mida Eesti Vabariik kavandab eraldada, s.o 11,657987 miljonit tonni süsinikdioksiidi ekvivalenti aastas, ei ole kooskõlas III lisa kriteeriumidega nr 1–3. Veelgi enam, üldkoguse osa, mis vastab esimese etapi jaotuskavaga hõlmamata põletuskäitise täiendavatele heitkogustele ja mis hinnanguliselt on 0,313883 miljonit tonni süsinikdioksiidi ekvivalenti aastas, ei ole samuti nende kriteeriumidega kooskõlas.

58 Samas täpsustab komisjon vaidlustatud otsuse artikli 2 lõikes 1, et ta ei esita riikliku jaotuskava suhtes vastuväiteid, tingimusel et ühenduse süsteemi raames eraldatavate saastekvootide üldkogust vähendatakse 11,657987 miljoni tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi võrra aastas. Sama sätte kohaselt tuleb selliselt komisjoni poolt heakskiidetud saastekvootide üldkogust veel täiendavalt vähendada eelmises punktis nimetatud käitisele eraldatud saastekvootide ja kõnealusele käitisele eraldatud aastaste reservsaastekvootide (0,313883 miljonit tonni süsinikdioksiidi ekvivalenti) võimaliku vahe võrra. Viimaseks täpsustab komisjon vaidlustatud otsuse artikli 3 lõikes 1, et ei tohi ületada saastekvootide iga-aastast keskmist üldkogust 12,717058 miljonit tonni süsinikdioksiidi ekvivalenti, mida on vähendatud Eesti Vabariigi koostatud „reserv-saastekvootide" koguse võrra ning eespool nimetatud käitise saastekvootide ja kõnealusele käitisele eraldatud aastaste reservsaastekvootide (0,313883 miljonit tonni süsinikdioksiidi ekvivalenti) võimaliku vahe võrra.

59 Komisjon väidab Esimese Astme Kohtule esitatud kirjalikes märkustes, et eespool nimetatud saastekvootide koguste väljajätmine tähendab seda, et Eesti Vabariigile kehtestatakse välispiir või „ülempiir", mitte ei määrata kindlaks saastekvootide üldkogust, mida Eesti Vabariik võib eraldada.

60 Ometi tuleb tõdeda, et kuna komisjon on täpsustanud konkreetse saastekvootide koguse, mille mis tahes ületamist loetakse direktiivis sätestatud kriteeriumidega vastuolus olevaks, ning kuna ta on tagasi lükanud Eesti Vabariigi riikliku jaotuskava põhjusel, et selles kavandatud saastekvootide üldkogus seda künnist ületab, siis on komisjon ületanud selle kontrollipädevuse piire, mida tal tuleb teostada direktiivi artikli 9 lõigete 1 ja 3 ning artikli 11 lõike 2 alusel.

61 Selles osas on selge, et komisjon on direktiivi artikli 9 lõike 3 kohaselt pädev kontrollima liikmesriigi poolt direktiivi artikli 9 lõike 1 alusel välja töötatud riiklikku jaotuskava ning selle ka tagasi lükkama, kui ta jõuab järeldusele, et jaotuskava ei vasta direktiivi III lisas loetletud kriteeriumidele või artikli 10 sätetele.

62 Lisaks on komisjonil niisugust kontrolli läbi viies ja sellist tagasilükkamise otsust põhjendades õigus esitada tuvastatud vastuolude osas konkreetset kriitikat ning kui ta peab seda vajalikuks, siis sõnastada ettepanekuid või soovitusi, mis ei ole siduvad ja mille eesmärk on võimaldada liikmesriigil oma kava muuta viisil, mis komisjoni arvates viiks selle kooskõlla nimetatud kriteeriumide ja sätetega.

63 Hinnates küsimust, kas eri liikmesriikide riiklikud jaotuskavad on kooskõlas III lisa kriteeriumidega, on komisjonil lubatud valida ühine võrdlusalus. Selleks võib ta muu hulgas välja töötada enda majandusliku ja ökoloogilise mudeli. Niisuguse mudeli väljatöötamisel ja kasutamisel on komisjonil vastavalt eespool punktis 55 mainitud kohtupraktikale hindamisruum ning seega on taolise ühise võrdluspunkti kasutamist

riikliku jaotuskava tagasilükkamise otsuses võimalik vaidlustada vaid põhjusel, et otsuses on tehtud ilmne hindamisviga.

64 Seevastu kui komisjon kehtestab riikliku jaotuskava tagasilükkamise otsuse resolutsioonis konkreetse ülempiiri, mis on arvutatud tema enda majandusliku mudeli ja tema valitud andmete alusel ja mille ulatuses võib liikmesriik määrata saastekvootide üldkoguse, määrab komisjon selle üldkoguse praktiliselt liikmesriigi asemel. Nimelt võib selline säte kohustada liikmesriiki muutma oma riiklikku jaotuskava nii, et saastekvootide üldkogus vastaks täpselt komisjoni poolt tagasilükkamise otsuses märgitud ülempiirile. Sel juhul on liikmesriik kohustatud määrama üldkoguse, mis on komisjoni märgitud ülempiiriga võrdne või sellest madalam ning vastasel korral ei ole tal võimalik otsust vastavalt direktiivi artikli 11 lõikele 2 vastu võtta.

65 Niisugune tagasilükkamise otsus võtab direktiivi artikli 11 lõikelt 2 kasuliku mõju, kuna see säte näeb ette, et jaotatavate saastekvootide üldkoguse kohta teeb otsuse just liikmesriik, mitte komisjon. See tähelepanek on eriti asjakohane niisugusel juhul nagu käesolevas asjas, kus komisjoni kehtestatud konkreetne ülempiir, s.o 12,717058 miljonit tonni süsinikdioksiidi ekvivalenti aastas, on vaid 52,2% saastekvootide üldkogusest, mida Eesti Vabariik kavatses oma riiklikus jaotuskavas eraldada.

66 On selge, et Eesti Vabariigil on jätkuvalt võimalus kooskõlas direktiivi artikli 11 lõikega 2 vastuvõetavas otsuses kindlaks määrata eraldatavate saastekvootide üldkogus, mis on väiksem kui saastekvootide üldkogus, mida komisjon peab direktiiviga kooskõlas olevaks. Kuna komisjon nägi ette drastilise vähendamise saastekvootide üldkoguse osas, mida Eesti Vabariik kavatses eraldada, siis ei ole käesoleva asja asjaoludel siiski mõeldav, et viimati nimetatu määrab eraldatavate saastekvootide üldkoguse vaidlustatud otsuses komisjoni poolt määratust erinevale tasemele. Tegelikult on komisjon seega Eesti Vabariigi asemel kaudselt kindlaks määranud eraldatavate saastekvootide üldkoguse.

67 Lisaks tuleb nentida, et põhjendus, mille komisjon esitas vaidlustatud otsuses, et selgitada, mille alusel kehtestatud ülempiir arvutati, kinnitab, et ta ei piirdunud Eesti Vabariigi esitatud riikliku jaotuskava õiguspärasuse kontrollimisega, vaid asendas viimati nimetatu analüüsi tegelikult enda analüüsiga.

68 Sellega seoses tuleb märkida, et direktiivi eesmärkide saavutamiseks sobiva ja III lisas loetletud kriteeriume, eelkõige kriteeriume nr 1–3 järgiva siseriikliku jaotuskava väljatöötamine kohustab liikmesriiki tegema mitmeid keerukaid majanduslikke ja ökoloogilisi hinnanguid, eelkõige poliitika ja erimeetmete osas, mida tuleb nimetatud eesmärkide saavutamiseks siseriiklikul tasandil võtta ning ka meetmete osas, mida peavad kohaldama ettevõtjad. Lisaks on need hinnangud eelkõige prognoosid, kuna liikmesriik peab ette nägema heitgaaside arengu oma territooriumil mitu aastat ette ning ta peab seda tegema riikliku jaotuskava vastuvõtmise ajal kättesaadavate andmete alusel.

69 Niisugusest tegevusest on lahutamatu see, et liikmesriik on kohustatud tegema valikuid, esiteks poliitika ja võetavate meetmete osas ja teiseks kasutatavate meetodite ja andmete osas, mille alusel tehakse analüüs, et prognoosida kõnealuste heitkoguste eeldatavat arengut. Eelduslikult ei ole niisugused valikud ei täiesti õiged ega täiesti valed, kuna õigustatult on võimalik kasutada teatud arvu erinevaid meetodeid ja andmeid. Liikmesriigi niisuguseid valikuid kontrollides peab komisjon seega respekteerima liikmesriigile antud tegutsemisruumi ja kui liikmesriik võtab aluseks III lisa kriteeriumide seisukohast usaldusväärsed ja piisavad andmed ja analüüsiparameetrid, ei tohi komisjon riiklikku jaotuskava tagasi lükata. Seevastu on komisjoni ülesanne eelkõige kontrollida kõikide liikmesriigi väljatöötatud kava aspektide usaldusväärsust ja järjekindlust ning kontrollida, kas need aspektid kujutavad endast asjaolude kombinatsiooni, mida tuleb keeruka olukorra hindamisel arvesse võtta, ja kas need võivad põhjendada nende põhjal tehtud järeldusi.

70 Just nende kaalutluste põhjal tuleb uurida komisjoni poolt vaidlustatud otsuses Eesti Vabariigi riikliku jaotuskava suhtes esitatud konkreetset kriitikat.

– Heitkoguseid puudutavate arvandmete valik, mis tuleb võtta ajavahemiku 2008–2012 prognooside lähtepunktiks

71 Sissejuhatuseks tuleb meenutada, et vaidlustatud otsuse põhjenduses 4 märkis komisjon, et III lisa kriteerium nr 1 oli antud kontekstis asjakohane, kuna see näeb ette, et eraldatavate saastekvootide üldkogus ei või ületada seda, mis on tõenäoliselt vajalik selle lisa teiste kriteeriumide rangeks kohaldamiseks. Sellega seoses tuleb nentida, et komisjon on ise määratlenud III lisa kriteeriumide range kohaldamise mõiste 7. jaanuari 2004. aasta teatise punktis 18 (vt eespool punkt 45), täpsustades, et selle nõude täitmiseks ei või liikmesriik eraldada rohkem saastekvoote, kui on vaja kõige rangemate kohustuslike kriteeriumide, st III lisa kriteeriumide nr 1–5 kohaselt. Vaidlustatud otsusest nähtub seega, et komisjon – nagu ta muu hulgas ka kohtuistungil kinnitas – asus seisukohale, et Eesti riiklik jaotuskava oli III lisa kriteeriumiga nr 1 vastuolus, ent mitte autonoomselt, vaid seetõttu, et kavandatav saastekvootide üldkogus ei piirdunud sellega, mis on III lisa kriteeriumide nr 2 ja 3 kohaselt vajalik.

72 Seejärel nähtub vaidlustatud otsuse põhjendustest 5–7, et komisjon kohaldas III lisas nimetatud kriteeriumit nr 2, määrates kasvuhoonegaaside olemasolevate heitkoguste osas lähtepunktiks 2005. aasta heitkoguseid puudutavad arvandmed, selle asemel et võtta lähtepunktiks Eesti Vabariigi poolt riiklikus jaotuskavas kasutatud arvandmed ja kontrollida nende õiguspärasust, kontrollides eelkõige seda, kas viimati nimetatu on ületanud talle direktiivi rakendamisel kuuluvat tegutsemisruumi.

73 III lisa kriteeriumi nr 2 nõuetekohane kohaldamine lubab komisjonil kontrollida eraldatavate saastekvootide üldkoguse kooskõla „otsuse [nr 280/2004/EÜ] kohaselt antava hinnanguga, mis käsitleb liikmesriikide tegelikke ja kavandatavaid edusamme ühenduse kohustuste täitmisel". Siiski märgib komisjon vaidlustatud otsuse põhjenduses 5, et viimasel hindamisel, mis enne vaidlustatud otsuse vastuvõtmist Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta otsuse nr 280/2004/EÜ ühenduse kasvuhoonegaaside heitmete järelevalve ja Kyoto protokolli rakendamise süsteemi kohta (ELT L 49, lk 1; ELT eriväljaanne 15/08, lk 57) alusel läbi viidi, lähtuti Eesti käitiste

poolt 2005. aasta kohta esitatud arvandmetest, sest need andmed olid kasutatavatest andmetest kõige usaldusväärsemad ja täpsemad. Lisaks nähtub vaidlustatud otsuse põhjendusest 6, et kuigi mitu liikmesriiki, sh Eesti Vabariik, otsustasid prognooside lähtepunktina kasutada 2005. aasta heitkoguste sõltumatult kontrollitud andmeid ja liikmesriikide muudeks aastateks prognoositavate heitkoguste keskmisi näitajaid, et tasandada teatava aasta üksiksündmuste mõju, lükkas komisjon selle lähenemisviisi tagasi, märkides, et need konkreetsed tegurid, sh ilmastikutingimused, üldiselt tasakaalustavad üksteise mõju aasta lõikes ning et tal ei olnud tõendeid, et 2005. aasta kontrollitud heitkoguste andmeid ei saa käsitada tüüpilisena.

74 Komisjoni pädevus kontrollida riikliku jaotuskava kooskõla eespool nimetatud hinnangutega ei luba tal asuda seisukohale, et nimetatud kava jaoks nende hinnangute raames kasutatud andmetest erinevate andmete kasutamine muudab jaotuskava III lisa kriteeriumiga nr 2 vastuolus olevaks, välja arvatud siis, kui liikmesriik ei suuda nende kasutamist põhjendada. Sellega seoses tuleb märkida, et komisjon lükkas vaidlustatud otsuse põhjendustes 5–7 tagasi argumendid, mille Eesti Vabariik oli haldusmenetluse käigus oma riiklikus jaotuskavas kasutatud arvandmete põhjenduseks esitanud, eelkõige põhjusel, et need olid „vähem usaldusväärsed" kui viimases hinnangus kasutatud andmed ja et Eesti puhul ei olnud „piisavalt põhjusi 2005. aasta heitkoguste sõltumatult kontrollitud andmete muutmiseks". Komisjon leidis, et ei saanud välistada, et Eesti Vabariik hindab heitkoguseid üle, ning viitab ohule, et viimati nimetatu esitatud andmed „ei kajasta tõenäoliselt õigesti tegelikke heitkoguseid".

75 Kuna komisjon lükkas Eesti Vabariigi esitatud riikliku jaotuskava tagasi niisugusele argumentatsioonile tuginedes, mis seisnes sisuliselt vaid viites kahtlusele Eesti Vabariigi poolt kasutatud andmete usaldusväärsuses, siis on komisjon rikkunud õigusnormi. Nagu sai märgitud eespool punktides 53–55, on komisjoni ülesanne kontrollida riikliku jaotuskava õiguspärasust, arvestades liikmesriigile nimetatud kava väljatöötamisel direktiivi rakendamiseks antud tegutsemisruumi. Kuna komisjon lükkas Eesti jaotuskava tagasi põhjusel, et selleks kasutatud andmed ei olnud tema arvates parimad kättesaadavad andmed ja et seega oli oht, et Eesti Vabariik hindab heitkoguseid üle ning et miski ei andnud tunnistust sellest, et andmeid, millele komisjon tugines, ei saanud pidada tüüpiliseks, siis on komisjon nimetatud tegutsemisruumi eiranud.

Nimelt tähendab niisuguse tegutsemisruumi olemasolu tingimata seda, et liikmesriik võib õigustatult valida oma prognooside lähtepunktiks teistsugused andmed. Komisjoni lähenemisviis, mille kohaselt võib riikliku jaotuskava väljatöötamisel kasutada üksnes tema valitud andmeid, jätab liikmesriigid selles osas ilma igasugusest tegutsemisruumist. Niisugust lähenemisviisi kasutades eiras komisjon asjaolu, et tema ülesanne on kontrollida liikmesriikide poolt riikliku jaotuskava väljatöötamiseks tehtud valikuid, selle asemel et teha kasutatavate andmete osas enda valik, ja võtta seisukoht üksnes liikmesriikide valiku võimaliku vaidlustamise kohta.

76 Igal juhul nähtub toimikust, et komisjoni kasutatud andmed Eesti Vabariigi heitkoguste kohta ei olnud tingimata kõige tüüpilisemad ega seega ka kõige usaldusväärsemad. Sellega seoses tuleb märkida, et põhjendustega, mille komisjon esitas, et lükata tagasi vaidlustatud otsuse põhjenduses 6 nimetatud teatud liikmesriikide lähenemisviis, ei saa nõustuda vähemalt osas, mis puudutab Eesti Vabariigi konkreetset juhtumit. Esiteks nähtub riikliku jaotuskava lisast 4, et aasta 2005, millele komisjon tugines, ei olnud Eesti Vabariigi puhul tüüpiline aasta. Nimelt on selle aasta heitkogused selgelt väiksemad kui kontrollväärtus, mis on elektrijaamade ja tööstuskäitiste osas arvutatud ajavahemikus 2000–2005 kolme aasta põhjal, mil need heitkogused olid kõige kõrgemad, ning soojustootmiskäitiste osas ajavahemikus 1995–2005 kolme aasta põhjal, mil need heitkogused oli kõige kõrgemad, hoolimata sisemajanduse kogutoodangu (SKT) iga-aastasest olulisest kasvust ajavahemikus 2000–2005. Teiseks ei esitanud komisjon, kellele Esimese Astme Kohus esitas kohtuistungil selle kohta küsimusi, ühtegi tõendit, mis võiks põhjendada tema väidet, mille kohaselt erisugused arvesse võetud tegurid, sh ilmastikutingimused, üldiselt tasakaalustavad üksteise mõju aasta lõikes.

77 Sellest tuleneb, et – vastupidi komisjoni kinnitustele vaidlustatud otsuses – komisjonil oli peale selle, et tema kasutatud arvandmed Eesti Vabariigi heitkoguste kohta ei olnud tingimata kõige tüüpilisemad ega seega ka kõige usaldusväärsemad, teatav hulk tõendeid, mis kinnitasid, et vähemalt Eesti Vabariigi puhul võis 2005. aasta arvandmete kasutamine arvutuste lähtepunktina neid arvutusi moonutada.

– Nende meetodite valik, mida kasutati heitkoguste arengu prognoosimiseks võrdlusperioodi ja ajavahemiku 2008–2012 vahelisel ajavahemikul

78 Vaidlustatud otsuse põhjenduses 8 ja järgmistes põhjendustes uuris komisjon riikliku jaotuskava vastavust III lisa kriteeriumile nr 3, mille kohaselt peavad eraldatavate saastekvootide kogused olema „kooskõlas käesolevas süsteemis käsitletud tegevusalade potentsiaaliga, sealhulgas tehnoloogilise potentsiaaliga, heitkoguseid vähendada". Selleks otsustas komisjon kasutada Ateena Riikliku Tehnikaülikooli eksperdi poolt välja töötatud PRIMES-i mudeli väljundandmeid, kuna komisjon käsitas neid „SKT kasvu ja süsinikuheite määra paranemise näitaja kõige täpsema ja usaldusväärsema hinnanguna", et hinnata heitkoguste arengut võrdlusperioodi ja ajavahemiku 2008–2012 vahel ning ka viimati nimetatud ajavahemikul. Nimelt võttis komisjon vaidlustatud otsuses seda arengut puudutavate prognooside aluseks 2005. aasta heitkoguste kontrollitud arvandmed, mida on muudetud kahe koefitsiendi abil, mis kajastavad vastavalt tema hinnangut SKT kasvumäära kohta ajavahemikul 2005–2010 ja süsinikuheite määra paranemise tõenäolist määra SKT ühiku kohta samal ajavahemikul.

79 Sellega seoses tuleb uuesti meenutada, et liikmesriikidel on tegutsemisruum, et otsustada, millist meetodit riikliku saastekvootide jaotuskava väljatöötamisel kasutada. Kuna komisjon otsustas kasutada PRIMES-i mudeli väljundandmeid, kuna nende usaldusväärsus on võrreldes teiste andmetega väidetavalt suurem, tõendamata Eesti Vabariigi poolt riikliku jaotuskava koostamiseks valitud andmete arvutamiseks kasutatud meetodi ebapiisavust, siis on komisjon seda tegutsemisruumi eiranud.

80 Muu hulgas on komisjon ise sõnaselgelt kohtuistungil möönnud, et tal ei ole õigust asendada poliitilisi valikuid puudutavate aspektide kohta liikmesriigi poolt riikliku jaotuskava väljatöötamiseks tehtud vastavaid hinnanguid oma hinnanguga, isegi mitte teostada vähematki kontrolli niisuguse valiku üle. Siiski väitis komisjon, et niisugust poliitilist valikut saab riikliku jaotuskava hindamise raames arvesse võtta vaid siis, kui see oli ette nähtud seadusandlikes aktides enne 2004. aastat ja kui sellest talle teatati, et ta saaks neid oma majandusliku mudeli väljatöötamisel arvesse võtta.

81 Tuleb märkida, et komisjon ei ole siiski viidanud ühelegi õigusaktile või õigusnormile, mis võiks õigustada liikmesriigi suhtes kohaldatavat piirangut võtta riikliku jaotuskava väljatöötamisel arvesse oma riiklikku energeetikapoliitikat. Vastupidi, just liikmesriik peab direktiivi artikli 9 lõike 1 kohaselt oma riikliku jaotuskava välja töötama ning seega kindlaks tegema, millised on need riikliku energeetikapoliitika aspektid, mida tuleb arvesse võtta. Hagiavaldusele lisatud Eesti Vabariigi riikliku jaotuskava punktist 3 nähtub, et nimetatud liikmesriik on rõhutanud oma põlevkivireservide strateegilisust ning ka probleeme seoses varustuskindlusega, mis võib kaasneda maagaasi tarbimise olulise kasvuga, märkides eelkõige, et tema imporditud gaas pärineb vaid ühest ekspordiriigist, st Venemaalt.

82 Kohaldades PRIMES-i mudelit, mis põhineb põhiliselt majanduslikel ja ökoloogilistel parameetritel, ei võtnud komisjon seega käesolevas asjas arvesse selle geostrateegilise kaalutluse võimalikku asjakohasust, mille Eesti Vabariik oli oma riiklikku jaotuskavasse ometi selgelt kaasanud, ning ei pidanud järelikult kinni oma kontrollipädevuse piiridest.

83 Igal juhul, mis puudutab esiteks SKT arengu määra ajavahemikul 2005–2010, siis nähtub toimikust, et SKT kasvu puudutavad arvandmed, mida komisjon vaidlustatud otsuses kasutas, et määrata kindlaks Eesti jaoks heitkoguste ülempiir ajavahemikuks 2008–2012, ei olnud parimad vaidlustatud otsuse tegemise ajal kättesaadavad andmed. Eesti Vabariik kasutas oma riiklikus jaotuskavas aastaks 2006 9,6%-list kasvuprognoosi, mis põhines viimastel Eesti Rahandusministeeriumi käsutuses olevatel andmetel. Ta prognoosis veidi väiksemat kasvumäära, st 7,4–8,4% iga nelja järgneva aasta kohta.

84 Vaidlustatud otsuse 24. joonealuses märkuses selgitas komisjon, et aastal 2005 dokumendis „European Energy and Transport Trends" avaldatud arvandmete kohaselt prognoositi aastatel 2005–2010 Eesti kasvuks 5,1839% aastas. Toimikust nähtub eelkõige koostoimes hagiavaldusele lisatud dokumendiga „PRIMES-i tabel „EESTI": Madal süsinikupiirang/süsinikdioksiidi sidumine ja ladustamine (CSS) puudub" ja vaidlustatud otsuse 24. joonealuse märkusega, et see 5,1839% määr leiti lihtsa

aritmeetilise arvutuse abil, milles lähtuti Eesti Vabariigi SKT-d puudutavatest arvandmetest, mida kasutati ka PRIMES-i mudelis, st 8 miljardit eurot aastal 2005 ja 10,3 miljardit eurot aastal 2010. Komisjon selgitas siiski samas joonealuses märkuses, et selleks, et võtta arvesse kõige hilisemad talle esitatud andmed, otsustas ta dokumendis „European Energy and Transport Trends" prognoositud SKT kasvu väärtuse asendada muude majandusprognoosidega, mis avaldati 2006. aasta novembris dokumendis „Economic Forecasts Autumn 2006", kuid ainult nende aastate puhul, mille puhul need kõige uuemad prognoosid olid kättesaadavad. Seega kasutas ta neid viimaseid andmeid aastate 2006–2008 puhul, kuid aastate 2009 ja 2010 puhul kasutas ka edaspidi 2005. aasta dokumendis „European Energy and Transport Trends" toodud andmete põhjal arvutatud kasvumäära.

85 Tuleb tõdeda, et selliselt toimides ei kasutanud komisjon parimaid kättesaadavaid andmeid Eesti Vabariigi SKT kasvuprognooside kohta aastateks 2009 ja 2010 ning samuti ei ole ta piisavalt põhjendanud Eesti Vabariigi poolt nende kahe aasta kohta esitatud prognooside tagasilükkamist. Nimelt põhinevad prognoosid, mille Eesti Vabariik tegi oma riiklikus jaotuskavas, esiteks uuematel algandmetel kui dokumendis „European Energy and Transport Trends" kasutatud andmed ning teiseks on need sarnasemad dokumendi „Economic Forecasts Autumn 2006" andmetele, mida komisjon ise aastate 2006–2008 puhul kasutas, leides, et need olid usaldusväärsemad. Neil asjaoludel ei ole usutav komisjoni seisukoht, et ta kasutas aastate 2009 ja 2010 puhul parimaid kättesaadavaid andmeid, kui ta lükkas tagasi Eesti Vabariigi prognoosid ning kasutas nende asemel dokumendis „Economic Forecasts Autumn 2006" toodud prognoose.

86 Mis puudutab teiseks süsinikuheite paranemise määra SKT ühiku kohta, siis on selge, et komisjon tugines otse PRIMES-i väljundandmetele, st 1 945,3 tonni süsinikdioksiidi heidet miljoni euro SKT kohta aastal 2005 ja 1 346,3 tonni miljoni euro SKT kohta aastal 2010. Ent nagu komisjon kohtuistungil tunnistas, kui üks osa PRIMES-i mudeli väljatöötamisel tehtavate arvutuste puhul arvesse võetud andmetest osutub ebaõigeks – nagu käesolevas asjas Eesti Vabariigi SKT kasvumäära puhul (vt eespool punktid 84 ja 85), siis on tingimata ebaõiged ka muud selle mudeli viimase versiooni andmed.

Nimelt põhinevad viimati nimetatud andmed SKT kasvuprognoosil, mis ei olnud mudeli väljatöötamise hetkel kõige täpsem kättesaadav prognoos. Nagu komisjon kohtuistungil samuti möönis, on neil asjaoludel vaja kõik mudelist tulenevad prognoosid uuesti arvutada, kasutades SKT kasvumäära ajakohastatud hinnanguid. Kuna komisjon seda ei teinud, ei saa vaidlustatud otsuses kasutatud andmeid pidada parimateks kättesaadavateks andmeteks.

– Muud põhjused, millega komisjon õigustas riikliku jaotuskava tagasilükkamist

87 Seejärel tuleb vastata komisjoni argumendile, mille kohaselt oli 2005. aasta andmete ja PRIMES-i mudeli kasutamine õigustatud, kuna iga riiklikku jaotuskava oli vaja hinnata samade arvandmete ja hinnanguparameetrite alusel, et kinni pidada võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevatest nõuetest.

88 Selle argumendiga ei saa nõustuda. Nimelt ei saa mainitud põhimõttele viitamine muuta komisjoni ja liikmesriikide pädevuse jaotust, mis on ette nähtud direktiivis ja mille kohaselt on liikmesriigid pädevad riiklikku jaotuskava välja töötama ja võtma vastu lõpliku otsuse eraldatavate saastekvootide üldkoguse kohta.

89 Lisaks, nagu Eesti Vabariik õigesti märkis, on komisjonil võimalik liikmesriikide võrdne kohtlemine tagada adekvaatselt, kui ta uurib nende esitatud jaotuskavu samasuguse hoolikusega. Nagu sai meenutatud eespool punktis 63, on komisjonil küll õigus välja töötada enda majanduslik ja ökoloogiline mudel, mis põhineb tema poolt valitud andmetel ja mida ta võib kasutada võrdlusalusena, et kontrollida, kas iga liikmesriigi riiklik jaotuskava on kooskõlas III lisa kriteeriumidega. Sellise mudeli väljatöötamiseks on komisjonil vastavalt eespool punktis 55 toodud kohtupraktikale hindamisruum.

90 Siiski ei ole komisjonil lubatud asendada liikmesriigi poolt riiklikus jaotuskavas tehtud hinnangut analüüsiga, mis tuleneb tema enda mudeli kohaldamisest, ega jaotuskava tagasi lükata põhjusel, et nimetatud hinnangu ja tema enda analüüsi osas esineb erinevus. Nimelt, kui komisjonil oleks õigus eelistada enda analüüsi, kaotaks igasuguse mõtte direktiivi artikli 9 lõige 1 ja artikli 11 lõige 2, mis annavad liikmesriikidele pädevuse töötada välja riiklik saastekvootide jaotuskava ning seejärel otsustada, milline on eraldatavate saastekvootide üldkogus.

91 Lõpuks tuleb tagasi lükata komisjoni argumendid, mille kohaselt võetaks direktiivi artikli 9 lõikelt 3, mis annab talle kontrollipädevuse ja pädevuse lükata tagasi riiklikud jaotuskavad, kasulik mõju, kui komisjon ei saaks vastu võtta otsust, millega määratakse kindlaks saastekvootide üldkoguse ülempiir, mida liikmesriik võib eraldada.

92 Eeltoodust, eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktidest 62 ja 63 nähtub, et komisjonil on võimalik riiklikku jaotuskava tõhusalt kontrollida ja see vajaduse korral tagasi lükata, ilma niisugust ülempiiri määramata. Lisaks ei saa nõustuda argumendiga, mille kohaselt võib direktiivi sätete osas tekkida ummikolukord, kui liikmesriik ja komisjon ei suuda jõuda kokkuleppele eraldatavate saastekvootide üldkoguse osas liikmesriigi esitatud riikliku jaotuskava hilisemate muudatuste põhjal. Esiteks ei ole Esimese Astme Kohtu ülesanne lahendada käesoleva vaidluse raames seda potentsiaalset probleemi, mida ei ole tekkinud. Teiseks, kui niisugune probleem oleks vaja lahendada püsiva ummikolukorra vältimiseks, siis oleks mõeldamatu, et see lahendataks nii, et liikmesriigi seisukohale eelistatakse komisjoni seisukohta, kuna – nagu nähtub eespool punktist 54 – komisjonil on kontrollipädevus ja tagasilükkamise pädevus, samas kui liikmesriik on pädev esitama riiklikku jaotuskava ning tegema lõpliku otsuse saastekvootide eraldamise osas.

93 Samuti sisaldab vaidlustatud otsuse artikli 1 lõige 1 järeldust, et III lisa kriteeriumidega nr 1–3 on vastuolus ka see, et hõlmatud on konkreetse käitise täiendavad heitkogused, s.o 0,313883 miljoni tonni süsinikdioksiidi ekvivalenti aastas. Eespool esitatud kaalutluste põhjal tuleb vaidlustatud otsus tühistada ka selle järelduse osas, kuna

komisjon ei piirdunud vaid nende põhjuste selgitamisega, mis viisid ta järelduseni, et eksisteerib nimetatud vastuolu, vaid nägi eelkõige vaidlustatud otsuse artikli 2 lõikes 1 ja artikli 3 lõikes 1 ette, et kõnealune kogus tuleb saastekvootide üldkogusest välja jätta.

94 Kõigest eeltoodust tuleneb, et vaidlustatud otsuse artikli 1 lõige 1, artikli 2 lõige 1 ja artikli 3 lõige 1 tuleb tühistada. Järelikult ei ole vaja uurida Eesti Vabariigi teist, kolmandat ja viiendat väidet, kuna need on suunatud samade sätete vastu.

Neljas väide, et rikutud on hea halduse põhimõtet

Poolte argumendid

95 Eesti Vabariik väidab, et hea halduse põhimõtte kohaselt on ühenduse institutsioonid kohustatud toimima hoolsalt ja erapooletult. Tema arvates tuleb seda põhimõtet kohaldada mitte ainult nende suhetele isikutega, vaid ka nende suhetele liikmesriikidega. Antud juhul ei ole komisjon arvesse võtnud kõiki asjaolusid ja teavet, mis talle esitati, ning ta ei ole seega vaidlustatud otsuse tegemisel olnud piisavalt hoolas.

96 Eesti Vabariik heidab komisjonile iseäranis ette seda, et viimane leidis vaidlustatud otsuse artikli 1 lõikes 2, et hageja riikliku saastekvootide jaotuskava oli vastuolus III lisa kriteeriumiga 3, kuna tema poolt vastavalt komisjoni 13. novembri 2006. aasta otsuse 2006/780/EÜ kasvuhoonegaasi heitkoguste vähendamise topeltarvestamise vältimise kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ kohase

ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi raames seoses Kyoto protokolli kohaste projektimeetmetega (ELT L 316, lk 12) artikli 3 lõigetele 1 ja 2 koostatud „reservsaastekvoote" ei lisatud eraldatavate saastekvootide üldkogusesse. See komisjoni tõdemus on ebatäpne, kuna saastekvootide jaotuskava ja eriti selle lisade 1 ja 3 hoolikal uurimisel nähtuks, et Eesti Vabariik lisas tegelikult vastavalt otsuse 2006/780 artikli 3 lõikele 1 kindlaksmääratud reservkvoodid üldkogusele.

97 Komisjon märgib, et Eesti Vabariigi poolt riiklikus jaotuskavas, eelkõige selle lisades 1 ja 3 esitatud teave, mis puudutab heitkoguste üldkogusesse „reservi" lisamist, ei olnud piisavalt selge ja et see oli isegi vastuoluline. Lisaks liitsid komisjoni teenistused kõik teiseks kauplemisperioodiks niisuguste käitiste osas ettenähtud heitkogused, mis on loetletud Eesti jaotuskava lisas 1. See arvutus ei võimaldanud asuda seisukohale, et „reserv" oli võetud arvesse üldkoguse määramisel vastavalt direktiivi 2006/780 artikli 3 lõigetele 1 või 3.

98 Ülejäänud osas viitab komisjon argumentidele, mis ta esitas vastuseks Eesti Vabariigi teisele väitele.

Esimese Astme Kohtu hinnang

99 Tuleb märkida, et ühenduse õiguskorra kohaselt haldusmenetluses antud tagatiste hulka kuulub ka hea halduse tava, millega on seotud pädeva institutsiooni kohustus hinnata hoolikalt ja erapooletult kõiki konkreetse juhtumi olulisi asjaolusid (Esimese Astme Kohtu 24. jaanuari 1992. aasta otsus kohtuasjas T-44/90: La Cinq *vs*. komisjon, EKL 1992, lk II-1, punkt 86; 29. juuni 1993. aasta otsus kohtuasjas T-7/92: Asia Motor France jt *vs*. komisjon, EKL 1993, lk II-669, punkt 34, ja 20. märtsi 2002. aasta otsus kohtuasjas T-31/99: ABB Asea Brown Boveri *vs*. komisjon, EKL 2002, lk II-1881, punkt 99).

100 Seejärel tuleb märkida, et kuna Eesti Vabariik viitab käesoleva väite raames sisuliselt samadele puudustele nagu teise väite raames, vaidlustab ta komisjoni poolt vaidlustatud otsuse artikli 1 lõikes 1, artikli 2 lõikes 1 ja artikli 3 lõikes 1 eraldatavate saastekvootide üldkoguse ülempiiri kindlaksmääramise. Kuna need kolm sätet on esimese väite alusel juba tühistatud, ei ole käesoleva väite selle osa kohta vaja otsust teha.

101 Seevastu, kuna Eesti Vabariik heidab komisjonile ette seda, et ta on vaidlustatud otsuse artikli 1 lõikes 2 asunud seisukohale, et riiklik saastekvootide jaotuskava ei ole kooskõlas III lisa kriteeriumiga nr 3, kuna otsuse 2006/780 artikli 3 lõigete 1 ja 2 kohaselt Eesti Vabariigi koostatud „reservsaastekvoote" ei ole lisatud eraldatavate saastekvootide üldkogusesse, uuritakse seda väite osa järgnevates punktides. Kuna otsuse 2006/780 artikkel 3 näeb tegelikult vastavalt artikli lõigetes 1 ja 2 ette kahe eraldiseisva reservi loomise, käsitletakse reservi kahte osa, millele komisjon vaidlustatud otsuses viitab, käesolevas kohtuotsuses edaspidi kahe reservina.

102 Komisjon nüansseeris käesoleva väite viimast osa puudutavat seisukohta kohtuistungil. Lisaks sellele, et riiklik jaotuskava oli otsuses 2006/780 artikli 3 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud reservide osas ebaselge, väidab ta kirjalikes märkustes ka seda, et tema enda arvutustest, mis põhinevad nimetatud jaotuskava lisadel, tuleneb, et neid reserve ei ole nimetatud jaotuskavas ette nähtud saastekvootide üldkoguse hulka lisatud. Kohtuistungil täpsustas ta seevastu, et vaidlustatud otsuse koostamise ajal ei olnud Eesti Vabariigi riikliku jaotuskava, eelkõige selle lisade lugemisel selgelt näha, kas eespool nimetatud reservid olid saastekvootide üldkoguse arvutamisel arvesse võetud.

103 Tuleb nentida, et Eesti Vabariigi poolt riikliku jaotuskava lisades esitatud arvandmed näisid olevat sidusad ja arusaadavad ning et Eesti Vabariigi poolt vastavalt otsuse 2006/780 artikli 3 lõigetele 1 ja 2 koostatud reservsaastekvoodid olid, vastupidi komisjoni väitele, riiklikus jaotuskavas ette nähtud eraldatavate saastekvootide

üldkogusse lisatud. Eelkõige tuleneb riikliku jaotuskava lisast 1 koosmõjus lisa 3 esimesel lehel toodud tabeliga, et 948 531 tonnise süsinikdioksiidi ekvivalendi puhul on tegemist kõikide reservis sisalduvate saastekvootidega, mis puudutavad käitisi, kes viivad läbi projektimeetmeid, mille jaoks on heakskiidukiri juba vastavalt otsuse 2006/780 artikli 3 lõikele 1 väljastatud. Samuti nähtub nendest kahest lisast, et 795 026 tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi suuruse saastekvootide koguse peaks kompenseerima sellega, et teatavatelt konkreetsetelt käitistelt, kelle heitkoguseid vähendatakse otseselt tänu kõnealustele projektidele, võetakse saastekvoote ära. Nendes lisades sisalduvate andmete põhjal tehtud lihtne aritmeetiline arvutus näitab, et reservi jääk on 153 505 tonni süsinikdioksiidi ekvivalenti. Samuti tuleneb nendest lisadest, et neid saastekvootide koguseid peaks kompenseerima konkreetselt sellega, et saastekvoote võetakse ära käitistelt, kes on veel kindlaks määramata, kuid kes kuuluvad küttesektorisse, mille heitkoguseid vähendatakse otseselt tänu kõnealustele projektidele.

104 Samuti nähtub riikliku jaotuskava lisast 1 koosmõjus lisa 3 teisel leheküljel toodud tabeliga, et 9 194 742 tonnise süsinikdioksiidi ekvivalendi puhul on tegemist kõikide reservis sisalduvate saastekvootidega, mis puudutavad käitisi, kes viivad läbi projektimeetmeid, mille jaoks ei olnud veel heakskiidukirja vastavalt otsuse 2006/780 artikli 3 lõikele 2 väljastatud. Riikliku jaotuskava lisa 3 samal lehel esitatud selgitustest nähtub, et selles reservis sisalduvaid saastekvootide koguseid peaks samuti kompenseerima heitkoguste vähendamisega teatavates veel kindlaksmääramata käitistes.

105 Tuleb rõhutada, et kahes eespool nimetatud reservis hõlmatud saastekvootide koguseid kompenseerib seega heitkoguste vähendamine teatavates käitistes, mille tegelikud heitkogused on ometi arvesse võetud riikliku jaotuskava lisas 1 saastekvootide üldkoguse arvutamisel. Seega on eraldatavate saastekvootide üldkoguse osas nende saastekvootide reservidesse jaotamise mõju täiesti neutraalne. Seega, kui reservis sisalduvate saastekvootide kogused ei ole saastekvootide üldkogusest maha arvestatud, tuleb järeldada, et need on sellega tingimata hõlmatud.

106 Sellega seoses, riikliku jaotuskava lisas 1 märgitud väärtuste summa, mis vastab iga loetletud käitise heitkogustele, on 112 820 158 tonni süsinikdioksiidi ekvivalenti. See summa vastab aga täpselt 112 666 653 tonni süsinikdioksiidi ekvivalendile, mida kasutati selle lisa viimasel leheküljel toodud lõplikus arvutuses ja mis on niisugustele käitistele prognoositud saastekvootide summa, kes ajavahemikus 2008–2012 juba tegutsevad, välja arvatud osas, milles sellest on 153 505 tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi suurune saastekvootide kogus maha arvestatud. Viimane kogus vastab aga täpselt reservi osale, mis on koostatud vastavalt otsuse 2006/780 artikli 3 lõikele 1, mida oli vaja kaudselt kompenseerida kindlaksmääramata käitistes.

107 Riikliku jaotuskava lisadest ei nähtu, mis põhjusel Eesti Vabariik leidis, et see kogus tuleb saastekvootide üldkogusest maha arvata. Sellepärast tundub, et reservi kõnealust osa ei ole Eesti Vabariigi poolt arvutatud saastekvootide üldkogusesse lisatud. Igatahes näib riiklik jaotuskava selles osas ebaselge.

108 Seevastu, kuna teine, vastavalt otsuse 2006/780 artikli 3 lõikele 1 koostatud reservi osa, st 795 026 tonni süsinikdioksiidi ekvivalenti, ning ka kogu reserv, mis on moodustatud vastavalt selle otsuse artikli 3 lõikele 2, on jäetud saastekvootide üldkogusest maha arvamata, tuleneb toimiku materjalidest, et need on õigesti sellesse üldkogusesse lisatud.

109 Ühenduste kohtu ülesanne ei ole uurides käesolevat väidet, et väidetavalt on rikutud hea halduse tava, täpselt ja lõplikult kindlaks määrata, millises ulatuses on kõnealused reservid tegelikult saastekvootide üldkogusesse lisatud. Selles kontekstis peab ühenduste kohus kontrollima, kas komisjon on hoolikalt ja erapooletult uurinud kõiki antud juhtumi olulisi asjaolusid.

110 Selles osas tuleneb eeltoodust, et toimiku materjale ei näi olevat võimalik ühitada järeldustega, millele komisjon jõudis vaidlustatud otsuses ja mille kohaselt ei ole kõnealustes reservides sisalduvaid saastekvoote lisatud eraldatavate saastekvootide üldkogusesse. Pealegi ei ole komisjon selgitanud ei vaidlustatud otsuses ega Esimese Astme Kohtus, mille alusel ta sellise järelduseni jõudis; oma kirjalikes märkustes kinnitab komisjon vaid seda, et tema enda arvutused näitavad, et seda ei ole tehtud, ning kohtuistungil märkis ta, et ei ole selge, kas kõnealuseid reserve on saastekvootide üldkoguse arvutamisel arvesse võetud. Komisjon, olles kõigepealt kohtuistungil palunud luba dokumendi esitamiseks Esimese Astme Kohtule, selgitades, et tema enda arvutused on selles ära toodud, loobus sellest taotlusest, märkides, et see asjaolu ei olnud enam asjakohane.

111 Kuna komisjon ei ole esitanud täpseid selgitusi Eesti riikliku jaotuskava puuduste kohta või vigade kohta, mida Eesti Vabariik selles kavas väidetavalt oli teinud, siis ei ole komisjon tõendanud, et Eesti riiklikus jaotuskavas sisalduvate arvutuste osas oli tehtud vigu.

112 Eeltoodu põhjal tuleb järeldada, et komisjon ei ole sobival viisil uurinud Eesti Vabariigi esitatud riiklikku jaotuskava, eelkõige selle lisasid 1 ja 3, kui ta hindas küsimust, kas otsuse 2006/780 artikli 3 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud reservid olid lisatud taotletud saastekvootide üldkogusesse. Järelikult on ta rikkunud hea halduse põhimõtet ja selles osas on käesolev väide põhjendatud.

113 Seega tuleb vaidlustatud otsuse artikli 1 lõige 2 ja artikli 2 lõige 2 tühistada.

Järeldus

114 Nagu nähtub eespool punktidest 31–34, tuleneb vaidlustatud otsuse artikli 1 lõike 1, artikli 2 lõike 1 ja artikli 3 lõike 1 tühistamisest (vt eespool punkt 94) ning selle otsuse artikli 1 lõike 2 ja artikli 2 lõike 2 tühistamisest, et vaidlustatud otsus tuleb tervikuna tühistada. Nimelt ei ole need sätted ülejäänud vaidlustatud otsusest eraldatavad, kuna nende tühistamine muudab nimetatud otsuse põhisisu.

Kohtukulud

115 Kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna kohtuotsus on tehtud komisjoni kahjuks, jäetakse kohtukulud vastavalt Eesti Vabariigi nõudele komisjoni kanda.

116 Artikli 87 lõike 4 esimese lõigu alusel kannavad menetlusse astuvad liikmesriigid ise oma kohtukulud. Leedu Vabariik, Slovaki Vabariik ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik kannavad seega oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ESIMESE ASTME KOHUS (seitsmes koda)

otsustab:

1. **Tühistada komisjoni 4. mai 2007. aasta otsus riikliku kasvuhoonegaaside jaotuskava kohta, mille Eesti Vabariik on ajavahemiku 2008–2012 kohta esitanud kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiviga 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ.**

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

3. **Leedu Vabariik, Slovaki Vabariik ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik kannavad ise oma kohtukulud.**

Forwood Šváby Moavero Milanesi

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 23. septembril 2009 Luxembourgis.

Allkirjad

Sisukord

Õiguslik raamistik . . . . . II - 3470

Asjaolud ja menetlus . . . . . II - 3474

Poolte nõuded . . . . . II - 3480

Vastuvõetavus . . . . . II - 3482

Poolte argumendid . . . . . II - 3482

Esimese Astme Kohtu hinnang . . . . . II - 3483

Sisulised küsimused . . . . . II - 3485

Esimene väide, mis tugineb direktiivi artikli 9 lõigete 1 ja 3 ning artikli 11 lõike 2 rikkumisest tulenevale pädevuse ületamisele . . . . . II - 3486

Poolte argumendid . . . . . II - 3486

Esimese Astme Kohtu hinnang . . . . . II - 3490

– Pädevuse jaotus liikmesriikide ja komisjoni vahel . . . . . II - 3490

– Komisjoni pädevuse teostamine käesolevas asjas . . . . . II - 3492

– Heitkoguseid puudutavate arvandmete valik, mis tuleb võtta ajavahemiku 2008–2012 prognooside lähtepunktiks . . . . . II - 3497

– Nende meetodite valik, mida kasutati heitkoguste arengu prognoosimiseks võrdlusperioodi ja ajavahemiku 2008–2012 vahelisel ajavahemikul . . . . . II - 3500

– Muud põhjused, millega komisjon õigustas riikliku jaotuskava tagasilükkamist . . . . . II - 3503

Neljas väide, et rikutud on hea halduse põhimõtet . . . . . II - 3505

Poolte argumendid . . . . . II - 3505

Esimese Astme Kohtu hinnang . . . . . II - 3506

Järeldus . . . . . II - 3511

Kohtukulud . . . . . II - 3511