Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

21. december 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner – direktiv 2003/87/EF – artikel 11, stk. 3 – afgørelse 2011/278/EU – artikel 3, litra b), og artikel 10, stk. 2, litra a) – produktbenchmarket delinstallation – afgørelse 2013/448/EU – gyldighed – anlæg, der anvender en oxygenkonverter – varmt metal – input hidrørende fra et tredjepartsindlæg – afslag på tildeling af emissionskvoter – formaliteten – sagsøgeren i hovedsagens manglende anlæggelse af et annullationssøgsmål«

I sag C-524/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Městský soud v Praze (byretten i Prag, Den Tjekkiske Republik) ved afgørelse af 29. september 2020, indgået til Domstolen den 20. oktober 2020, i sagen

Vítkovice Steel a.s.

mod

Ministerstvo životního prostředí,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, C. Lycourgos, som fungerende formand for Tiende Afdeling (refererende dommer), og dommerne I. Jarukaitis og M. Ilešič,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Vítkovice Steel a.s. ved advokát O. Hájek,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og O. Serdula, som befuldmægtigede,

* Processprog: tjekkisk.

– Europa-Kommissionen ved G. Wils, B. De Meester og P. Ondrůšek, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 1, i og bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT 2009, L 140, s. 63) (herefter »direktiv 2003/87«), og fortolkningen og gyldigheden af dels artikel 10, stk. 8, i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2011, L 130, s. 1), sammenholdt med bilag I til denne afgørelse, dels artikel 1, stk. 1, og artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, i Kommissionens afgørelse 2013/448/EU af 5. september 2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2013, L 240, s. 27).

2 Anmodningen er blevet indgivet inden for rammerne af en tvist mellem selskabet Vítkovice Steel a.s. og Ministerstvo životního prostředí (miljøministeriet, Den Tjekkiske Republik) (herefter »ministeriet«) vedrørende afslaget på gratistildeling af emissionskvoter til dette selskab for perioden 2013-2020 til driften i Den Tjekkiske Republik af et stålværk benævnt Ocelárna I og med identifikatoren CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 (herefter »det i hovedsagen omhandlede anlæg«.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/87

3 Artikel 2 i direktiv 2003/87 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II.«

4 Bilag I til dette direktiv indeholder i kolonnen »Aktiviteter« produktion af råjern eller stål (første eller anden smeltning) med dertil hørende strengstøbning og med en kapacitet på mere end 2,5 ton/time. I kolonnen »Drivhusgasser« i det nævnte bilag nævnes kuldioxid (CO_2) som svarende til denne aktivitet.

5 Dette direktivs artikel 10a fastsætter:

»1. Kommissionen vedtager senest den 31. december 2010 fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Fællesskabet med henblik på tildeling af de i stk. 4, 5, 7 og 12 omhandlede kvoter, herunder eventuelle nødvendige bestemmelser om harmoniseret anvendelse af stk. 19.

Disse foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv ved at supplere det, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 23, stk. 3.

De foranstaltninger, der er omhandlet i første afsnit, skal så vidt muligt fastlægge ex ante-benchmarks for hele Fællesskabet for at sikre, at tildelingen sker på en måde, der skaber incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af affaldsgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO_2, hvor sådanne anlæg forefindes, og må ikke tilskynde til at øge emissionerne. […]

For hver sektor og delsektor beregnes benchmarket i princippet for slutproduktet, frem for inputtet, for at maksimere drivhusgasreduktioner og energibesparelser i hele produktionsprocessen i den pågældende sektor eller delsektor.

[…]«

6 Det nævnte direktivs artikel 11 fastsætter:

»1. Hver medlemsstat offentliggør og fremsender til Kommissionen inden den 30. september 2011 listen over anlæg, der er omfattet af direktivet på dens område, og angiver for hvert anlæg på dens område gratistildelingerne, som er beregnet i overensstemmelse med de regler, der er nævnt i artikel 10a, stk. 1, og artikel 10c.

2. Hvert år inden den 28. februar udsteder de kompetente myndigheder den mængde kvoter, der skal tildeles det pågældende år, beregnet i overensstemmelse med artikel 10, 10a og 10c.

3. Medlemsstaterne kan ikke udstede gratiskvoter i henhold til stk. 2 til anlæg, hvis opførelse på den liste, der nævnes i stk. 1, er blevet afslået af Kommissionen.«

Afgørelse 2011/278

7 Ifølge artikel 3, litra b), i afgørelse 2011/278 forstås ved »produktbenchmarket delinstallation« »input, output og dertil hørende emissioner i forbindelse med produktionen af et produkt, som der er fastlagt et benchmark for i bilag I«.

8 Denne afgørelses artikel 10 med overskriften »Tildeling på anlægsniveau« bestemmer i stk. 1, 2 og 8:

»1. På grundlag af de data, der indsamles i henhold til artikel 7, beregner medlemsstaterne for hvert år antallet af gratistildelte emissionskvoter fra 2013 og fremefter for hvert etableret anlæg på deres territorium i overensstemmelse med stk. 2 til 8.

2. I forbindelse med denne beregning bestemmer medlemsstaterne først det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter særskilt for hver delinstallation på følgende måde:

a) [F]or hver produktbenchmarket delinstallation skal det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter for et givet år svare til værdien af det i bilag I anførte produktbenchmark ganget med det relevante produktrelaterede historiske aktivitetsniveau.

[…]

8. Medlemsstaterne sikrer, at der ikke sker en dobbelttælling af emissioner, når de fastlægger det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for hvert anlæg, og at tildelingen ikke er negativ. Navnlig i tilfælde, hvor et mellemprodukt, der er omfattet af et produktbenchmark i henhold til de i bilag I definerede systemafgrænsninger, importeres af et anlæg, må der ikke ske en dobbelttælling af emissionerne, når det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter fastlægges for begge de berørte anlæg.«

9 Samme afgørelses bilag I med overskriften »Produktbenchmark« fastsætter benchmarkværdien for visse produkter, der er opregnet udtømmende, herunder produktet »varmt metal«, som defineres som »[f]lydende jern, kulstofmættet, til videre forarbejdning«. Dette bilag præciserer desuden de processer og emissioner, der er omfattet af produktbenchmarket, hvilket for så vidt angår produktbenchmarket for »varmt metal« er »[a]lle processer, der er direkte eller indirekte knyttet til procesanlæggene«, herunder bl.a. »konvertere«.

Afgørelse 2013/448

10 14. betragtning til afgørelse 2013/448 lyder således:

»Hvad angår den anvendelse af benchmarket for varmt metal i de nationale gennemførelsesforanstaltninger, som Tjekkiet har foreslået […] [bemærker] Kommissionen […], at der i tildelingen til det anlæg, der er anført under punkt C med identifikatoren CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05, er medregnet processer, som ligger inden for systemgrænserne for benchmarket for varmt metal. Anlægget producerer imidlertid ikke varmt metal, men importerer det. Da anlægget med identifikatoren CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 ikke producerer varmt metal, og der derfor mangler den dertil svarende produktbenchmarkede delinstallation, som ville gøre det muligt at fastsætte tildelingen i overensstemmelse med artikel 10 i afgørelse 2011/278/EU, er den foreslåede tildeling ikke forenelig med tildelingsreglerne og kan give anledning til dobbelttælling. Kommissionen gør derfor indsigelse mod tildelingen til de anlæg, der er anført i punkt C i bilag I til denne afgørelse.«

11 Denne afgørelses artikel 1, stk. 1, og artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, bestemmer:

»1. Optagelsen af de anlæg, der er anført i bilag I til denne afgørelse, på listen over anlæg, der er omfattet af direktiv 2003/87/EF, og som er fremsendt til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i direktiv 2003/87/EF, og de tilsvarende foreløbige samlede årlige emissionskvoter, der tildeles gratis til disse anlæg, afvises.

2. […]

Der gøres ikke indsigelse, hvis en medlemsstat ændrer det foreløbige samlede årlige antal emissionskvoter, der tildeles gratis til de anlæg på medlemsstatens område, som er omfattet af de

lister, der henvises til i stk. 1, og som er anført i punkt C i bilag I til denne afgørelse, før medlemsstaten fastlægger det endelige samlede årlige antal for hvert år fra 2013 til 2020 i overensstemmelse med artikel 10, stk. 9, i afgørelse 2011/278/EU, for så vidt som ændringen består i at bringe tildelingen i overensstemmelse med artikel 10, stk. 2, litra a), i afgørelse 2011/278/EU og udelukker enhver tildeling til processer, der er omfattet af systemgrænserne for produktbenchmarket for varmt metal som defineret i bilag I til afgørelse 2011/278/EU, til et anlæg, der ikke producerer, men importerer varmt metal, hvis dette ellers ville have ført til dobbelttælling.«

Tjekkisk ret

12 Artikel 2, litra a), i Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (lov nr. 383/2012 om betingelserne for handel med drivhusgasemissioner) af 24. oktober 2012 fastsætter:

»I denne lov forstås ved »anlæg« en stationær teknisk enhed, hvor der foregår en eller flere af de aktiviteter, der er anført i bilag nr. 1 til denne lov, eller andre aktiviteter, der knytter sig direkte dertil, som teknisk set er knyttet til de aktiviteter, der udøves på det pågældende anlæg, og som kan have indvirkning på emissionerne; stationære tekniske enheder, der anvendes til forskning, udvikling og afprøvning af nye produkter og processer, anses ikke for at være anlæg.«

13 I medfør af denne lovs artikel 10, stk. 1, første punktum, fastsætter ministeriet gratistildelingen af kvoter til anlæggets eller luftfartøjets operatører pr. år i handelsperioden fra den 1. januar 2013 til den 31. december 2020, ved en procedure og med en mængde beregnet på grundlag af de referenceværdier, der er opstillet i EU-retten.

14 Bilag nr. 1 til denne lov indeholder i kolonnen »aktiviteter« produktion af råjern eller stål (første eller anden smeltning) med dertil hørende strengstøbning og med en kapacitet på mere end 2,5 ton/time. I samme retning er der i kolonnen »drivhusgasser« nævnt kuldioxid (CO_2).

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Vítkovice Steel drev indtil den 30. november 2015 det i hovedsagen omhandlede anlæg, hvori selskabet anvendte en oxygenkonverter. Det varme metal (flydende jern, kulstofmættet), der blev anvendt som input i denne intermediære stålproduktionsproces, hidrørte fra et naboanlæg, der dengang blev drevet af ArcelorMittal Ostrava a.s.

16 I 2013 ansøgte Vítkovice Steel de tjekkiske myndigheder om gratistildeling af kvoter for perioden 2013-2020 til det i hovedsagen omhandlede anlæg, idet selskabet anførte, at det anvendte en oxygenkonverter, og denne proces var omhandlet i bilag I til direktiv 2011/278.

17 Ministeriet inkluderede anlægget i det udkast til liste over anlæg, der var berettiget til gratiskvoter, som blev fremsendt til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i direktiv 2003/87.

18 Ministeriet fortolkede afgørelse 2011/278 således, at der kunne gratistildeles emissionskvoter til det i hovedsagen omhandlede anlæg, forudsat at enhver risiko for dobbeltælling med emissionerne fra ArcelorMittal Ostrava a.s.'s anlæg blev elimineret.

19 Ministeriet søgte følgelig en formel, der gjorde det muligt at gratistildele kvoter til Vítkovice Steel et ArcelorMittal Ostrava, som afspejlede emissionerne fra deres respektive anlæg, samtidig med at en dobbelttælling af disse eller en dobbelttildeling af kvoter, der var knyttet til produktet »varmt metal«, blev undgået. Efter disse selskabers accept af en sådan fordelingsformel informerede ministeriet Kommissionen herom.

20 I en skrivelse af 16. juli 2013 gentog Kommissionen, at det ikke var muligt at fordele kvoterne mellem Vítkovice Steel og ArcelorMittal Ostrava. Den præciserede, at selv om artikel 10, stk. 8, i afgørelse 2011/278 kræver, at en medlemsstat forhindrer en dobbelttildeling af kvoter, tillader denne bestemmelse imidlertid ikke, at kvoterne deles mellem to forskellige anlægsoperatører.

21 Den 5. september 2013 vedtog Kommissionen afgørelse 2013/448. Ved denne afgørelses artikel 1, stk. 1, sammenholdt med punkt C i bilag I til denne afgørelse, afslog Kommissionen at optage det i hovedsagen omhandlede anlæg på listen over anlæg, der gratistildeles kvoter. I 14. betragtning til denne afgørelse anførte Kommissionen, at dette anlæg »ikke [producerer] varmt metal, men importerer det«, og at »[d]a anlægget […] ikke producerer varmt metal […], og der derfor mangler den dertil svarende produktbenchmarkede delinstallation, som ville gøre det muligt at fastsætte tildelingen i overensstemmelse med artikel 10 i afgørelse 2011/278/EU, er den foreslåede tildeling ikke forenelig med tildelingsreglerne og kan give anledning til dobbelttælling«.

22 Selv om ministeriet ikke delte Kommissionens fortolkning, meddelte det i en skrivelse af 16. oktober 2013, at det ville foretage en underretning om den foreløbige tildeling af samtlige kvoter udelukkende til ArcelorMittal Ostravas anlæg.

23 Ved afgørelse af 23. juli 2014 gratistildelte ministeriet ingen kvoter til det i hovedsagen omhandlede anlæg for perioden 2013-2020. Vítkovice Steel indgav en klage over denne afgørelse, som ministr životního prostředí (miljøministeren, Den Tjekkiske Republik) (herefter »ministeren«) afslog den 12. november 2014.

24 Ved dom afsagt af Městský soud v Praze (byretten i Prag, Den Tjekkiske Republik) den 9. februar 2017 blev ministeren frifundet i første instans i den sag, som Vítkovice Steel havde indledt til prøvelse af dette afslag. Ved dom af 23. februar 2018 ophævede Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Den Tjekkiske Republik) denne dom på grund af begrundelsesmangler og hjemsendte sagen til retten i første instans, efter at den havde fastslået, at det ikke utvetydigt kunne konkluderes, at afgørelse 2013/448 ubestrideligt havde angivet, at der ikke skyldtes det i hovedsagen omhandlede anlæg nogen kvoter med den begrundelse, at sidstnævnte ikke producerede varmt metal. Ved dom af 4. april 2018 ophævede Městský soud v Praze (byretten i Prag) ministerens anfægtede afgørelse og hjemviste sagen til denne.

25 Den 28. juni 2018 ophævede ministeren som følge heraf ministeriets afgørelse af 23. juli 2014. Ved afgørelse af 13. august 2018 gratistildelte ministeriet herefter Vítkovice Steel præcis det samme antal kvoter for årene 2013-2020, som det antal, der var blevet tildelt selskabet i den oprindelige afgørelse af 23. juli 2014. En klage indgivet af Vítkovice Steel over denne afgørelse blev afslået ved ministerens afgørelse af 31. december 2018. Ved denne sidstnævnte afgørelse fandt ministeren, at denne ikke kunne træffe afgørelse om gratistildeling af kvoter til det i hovedsagen omhandlede anlæg, eftersom Kommissionen ved afgørelse 2013/448 havde modsat sig dette, jf. artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87. Ministeren fremhævede ligeledes, at Vítkovice Steel ikke havde drevet dette anlæg siden 2015, og at selskabet fra dette tidspunkt ikke længere kunne modtage kvoter til det nævnte anlæg.

26 Vítkovice Steel har anlagt sag ved den forelæggende ret til prøvelse af ministerens afgørelse af 31. december 2018. Selskabet har i det væsentlige gjort gældende, at ministeriet har underkendt de tidligere afgørelser fra forvaltningsretterne, hvoraf det fremgår, at ministeret har fortolket afgørelse 2013/448 fejlagtigt, og at det vil være muligt at tildele det i hovedsagen omhandlede anlæg kvoter med tilbagevirkende kraft, selv om det ikke længere er i drift.

27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 10, stk. 8, i afgørelse 2011/278, sammenholdt med bilag I til denne afgørelse, kræver, at der gratistildeles emissionskvoter for perioden 2013-2020 til det i hovedsagen omhandlede anlæg, på den betingelse, at det sikres, at der derved hverken sker dobbelttælling af emissioner eller dobbelttildeling af kvoter beregnet til produktet »varmt metal«.

28 I denne henseende er denne ret af den opfattelse, at de relevante bestemmelser i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at der skulle tildeles gratis kvoter til Vítkovice Steels anlæg i medfør af artikel 10a, stk. 1 og 5, i direktiv 2003/87.

29 Den nævnte ret har for det første fremhævet, at det i hovedsagen omhandlede anlæg opfyldte betingelserne i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/87 og således var omfattet af ordningen for handel med kvoter. Det er nemlig ubestridt, dels at dette anlæg, hvori den anvendte proces var en »oxygenkonverter«, generelt henhørte under en aktivitet, som dette direktiv fandt anvendelse på, dels at en sådan proces genererer CO_2-emissioner. Det fremgår i øvrigt af afgørelse 2013/448, at selv om Kommissionen har bekræftet, at »oxygenkonverter«-processen producerer færre emissioner end processen for varmt metal, har denne institution ikke nægtet, at der også genereres visse emissioner ved den første af disse processer. Hvis et anlæg, der skal henhøre under ordningen for handel med kvoter, under tilsidesættelse af direktiv 2003/87 ikke blev gratistildelt nogen kvoter, ville der blive rejst tvivl om den økonomiske logik, som denne ordning hviler på.

30 Den forelæggende ret har for det andet anført, at det fremgår af ordlyden af 14. betragtning til afgørelse 2013/448, at Kommissionen modsatte sig gratistildeling af kvoter til det i hovedsagen omhandlede anlæg med den begrundelse, at dette »ikke [producerer] varmt metal, men importerer det«.

31 En sådan konstatering ville imidlertid tømme den del af bilag I til afgørelse 2011/278, hvori Kommissionen med henblik på gratistildeling af emissionskvoter under produktet »varmt metal« ligeledes inkluderede »oxygenkonverter«-processen, hvori det varme metal er et input, for enhver betydning. Ordlyden af afgørelse 2011/278 havde således skabt en berettiget forventning hos de berørte operatører, som kunne forvente, at der blev gratistildelt kvoter til de anlæg, der anvendte oxygenkonverteren. Den forelæggende ret er i øvrigt af den opfattelse, at den løsning, som Kommissionen har anvendt i den nævnte afgørelse, er i overensstemmelse med formålet med direktiv 2003/87.

32 For det tredje har den forelæggende ret, henset til ordlyden af artikel 10, stk. 8, i afgørelse 2011/278, anført, at den ikke kan forstå grundene til, at Kommissionen har afslået at fordele de emissionskvoter, der er knyttet til varmt metal, mellem det anlæg, hvori det er produceret, og det anlæg, hvori det anvendes, forholdsmæssigt med de CO_2-emissioner, der genereres af hvert af disse anlægs aktiviteter.

33 Den af Kommissionen tilsigtede løsning, som består i, at alle emissionskvoterne gratistildeles til ArcelorMittal Ostrava, således at dette selskab efterfølgende kan overføre dem gratis til Vítkovice Steel i medfør af en privatretlig aftale, er ikke tilfredsstillende. En sådan tilgang tager ikke hensyn til, at sidstnævnte har en subjektiv ret til gratistildeling af kvoter.

34 Efter den forelæggende rets opfattelse er Kommissionens holdning således i strid med den økonomiske logik for ordningen for handel med kvoter, fordi den på uberettiget måde fratager operatøren af et anlæg, hvori der foregår en proces, der er omfattet af kvoteordningen, muligheden for at opnå kvoterne, som denne har ret til, gratis, og i givet fald at handle med dem.

35 Den af Kommissionen anbefalede løsning risikerer desuden at fordreje konkurrencen i alvorlig grad, for så vidt som den hviler på en privatretlig aftale mellem de to berørte selskaber, og den tilsidesætter således formålet med afgørelse 2011/278.

36 Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, ønsker den forelæggende ret med det andet spørgsmål oplyst, om artikel 10, stk. 8, i afgørelse 2011/278, sammenholdt med bilag I til denne afgørelse, er ugyldig, for så vidt som den finder anvendelse på produktet »varmt metal«. Den er af den opfattelse, at denne afgørelse bør erklæres ugyldig, fordi den tilsidesætter direktiv 2003/87, og fordi den er selvmodsigende.

37 Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, er den forelæggende ret af den opfattelse, at det ved besvarelsen af det tredje spørgsmål skal lægges til grund, at afgørelse 2013/448 ligeledes er ugyldig, for så vidt som Kommissionen afviste Den Tjekkiske Republiks forslag om at gratistildele kvoter til Vítkovice Steel til det i hovedsagen omhandlede anlæg.

38 Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal det fjerde spørgsmål, der er blevet forelagt, undersøges med henblik på at afgøre, om afgørelse 2013/448 kan fortolkes således, at den gør det muligt for Den Tjekkiske Republik på ny at anmode om tilladelse til gratistildeling af kvoter til Vítkovice Steel til det i hovedsagen omhandlede anlæg, for så vidt som det kan sikres, at dette ikke fører til dobbelttælling af emissioner eller til dobbelttildeling af kvoter.

39 Såfremt det fjerde spørgsmål besvares benægtende, er den forelæggende ret af den opfattelse, at der inden for rammerne af det femte spørgsmål skal foretages en undersøgelse af gyldigheden af afgørelse 2013/448 for så vidt angår det i hovedsagen omhandlede anlæg.

40 Såfremt det tredje, det fjerde eller det femte spørgsmål besvares bekræftende, hvilket vil indebære, at EU-retten kræver, at der skal tildeles kvoter til det i hovedsagen omhandlede anlæg, skal endelig det sjette spørgsmål besvares for at afgøre, hvorledes en national myndighed skal handle i overensstemmelse med EU-retten, når det pågældende anlæg ikke længere er i drift, og når perioden, som kvoterne skulle have været tildelt i, desuden er udløbet.

41 På denne baggrund har Městský soud v Praze Upravni sud u Zagrebu ((byretten i Prag) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal der i henhold til artikel 10, stk. 8, i [afgørelse 2011/278], sammenholdt med bilag I til denne afgørelse, gratistildeles emissionskvoter for perioden 2013-2020 til anlæg, som udfører processer, der anvender oxygenkonvertere, hvor inputtet er flydende jern, som leveres fra et andet anlæg, der tilhører en anden anlægsoperatør, forudsat at det samtidig er sikret, at der ikke sker dobbelttælling eller dobbelttildeling af kvoter beregnet til produktet »varmt metal«?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, er artikel 10, stk. 8, i [afgørelse 2011/278], sammenholdt med bilag I til denne afgørelse[, da] ugyldig for så vidt angår produktet »varmt metal«, henset til, at denne bestemmelse er uforenelig med artikel 2, stk. 1, i [direktiv 2003/87], sammenholdt med bilag I til dette direktiv, eventuelt på grund af uforståelighed?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende er artikel 1, stk. 1, i [afgørelse 2013/448] for så vidt angår [det i hovedsagen omhandlede anlæg] da også [ugyldig], for så vidt som der ikke længere er et retsgrundlag?

4) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 1, stk. 1, og artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, i [afgørelse 2013/448] for så vidt angår [det i hovedsagen omhandlede] anlæg [da] fortolkes således, at disse bestemmelser muliggør tildeling af kvoter beregnet til produktet »varmt metal« til dette anlæg på baggrund af en ny anmodning fra Den Tjekkiske Republik, såfremt dobbelttælling og dobbelttildeling af kvoter udelukkes?

5) Såfremt det fjerde spørgsmål besvares benægtende – er artikel 1, stk. 1, i [afgørelse 2013/448] for så vidt angår [det i hovedsagen omhandlede anlæg] [da] ugyldig, henset til, at denne bestemmelse er uforenelig med artikel 10, stk. 8, i [afgørelse 2011/278], sammenholdt med bilag I til denne afgørelse?

6) Såfremt det tredje, [det] fjerde eller [det] femte spørgsmål besvares bekræftende, hvordan skal en medlemsstats myndighed [da] agere i overensstemmelse med EU-retten, når myndigheden i strid med EU-retten ikke gratistildelte emissionskvoter til operatøren af et anlæg, der udførte processer, der anvendte oxygenkonvertere, når anlægget ikke længere er i drift, og når perioden, som kvoterne blev tildelt i, er udløbet?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det fjerde spørgsmål

42 Med det fjerde spørgsmål, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 1, og artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, i afgørelse 2013/448 skal fortolkes således, at de gør det muligt at gratistildele emissionskvoter til det i hovedsagen omhandlede anlæg for produktbenchmarket »varmt metal« på grundlag af en ny anmodning fra Den Tjekkiske Republik, forudsat at en dobbelttælling af emissioner og en dobbelttildeling af kvoter er udelukket.

43 I denne henseende skal det først bemærkes, at hver medlemsstat i henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 2003/87 inden den 30. september 2011 offentliggør og til Kommissionen fremsender listen over anlæg, der er omfattet af dette direktiv på dens område, og for hvert anlæg på dens område angiver gratistildelingerne, som er beregnet i overensstemmelse med de regler, der er nævnt i det nævnte direktivs artikel 10a, stk. 1, og artikel 10c. Herefter bemærkes, at i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 11, stk. 2, udsteder de kompetente myndigheder hvert år inden den 28. februar den mængde kvoter, der skal tildeles det pågældende år, beregnet i overensstemmelse med samme direktivs artikel 10, 10a og 10c.

44 Endelig bemærkes, at ifølge artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 kan medlemsstaterne ikke udstede gratiskvoter i henhold til artikel 11, stk. 2, til anlæg, hvis opførelse på den liste, der nævnes i artikel 11, stk. 1, er blevet afslået af Kommissionen.

45 Den 5. september 2013 vedtog Kommissionen afgørelse 2013/448 i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87. Som det fremgår af artikel 1, stk. 1, i og punkt C i bilag I til denne afgørelse, afviste Kommissionen optagelsen af det i hovedsagen omhandlede anlæg på listen over anlæg, der er omfattet af direktiv 2003/87, og de tilsvarende foreløbige samlede årlige emissionskvoter, der tildeles gratis til dette anlæg.

46 Ifølge 14. betragtning til denne afgørelse konstaterede Kommissionen, at det i hovedsagen omhandlede anlæg ikke producerede varmt metal, men importerede det. Denne institution præciserede i samme betragtning, at da anlægget ikke producerede varmt metal, og der derfor manglede den dertil svarende produktbenchmarkede delinstallation, som ville gøre det muligt at fastsætte tildelingen i overensstemmelse med artikel 10 i afgørelse 2011/278, var den foreslåede tildeling til det nævnte anlæg ikke forenelig med tildelingsreglerne og kunne give anledning til dobbelttælling.

47 Det følger således af artikel 1, stk. 1, i og punkt C i bilag I til afgørelse 2013/448, set i lyset af artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87, at det er forbudt for Den Tjekkiske Republik at gratistildele emissionskvoter til det i hovedsagen omhandlede anlæg for produktbenchmarket for varmt metal.

48 Kommissionen præciserede ganske vist i artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, i afgørelse 2013/448, at den ikke ville gøre indsigelse, »hvis en medlemsstat ændrer det foreløbige samlede årlige antal emissionskvoter, der tildeles gratis til de anlæg på medlemsstatens område, som er omfattet af de lister, der henvises til i [artikel 1,] stk. 1, og som er anført i punkt C i bilag I til denne afgørelse, før medlemsstaten fastlægger det endelige samlede årlige antal for hvert år fra 2013 til 2020 […], for så vidt som ændringen består i at bringe tildelingen i overensstemmelse med artikel 10, stk. 2, litra a), i afgørelse [2011/278] og udelukker enhver tildeling til processer, der er omfattet af systemgrænserne for produktbenchmarket for varmt metal som defineret i bilag I til afgørelse 2011/278/EU, til et anlæg, der ikke producerer, men importerer varmt metal, hvis dette ellers ville have ført til dobbelttælling«.

49 Vítkovice Steel er i det væsentlige af den opfattelse, at det følger af artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, i afgørelse 2013/448, og navnlig af sætningsleddet »hvis dette ellers ville have ført til dobbelttælling«, at selskabet kan opnå gratistildeling af emissionskvoter på grund af anvendelsen af varmt metal i det i hovedsagen omhandlede anlæg, for så vidt som enhver dobbelttælling af emissioner undgås. CO_2-emissionerne for dette produkt og dets anvendelse i oxygenkonverter-processen bør til dette formål være fordelt mellem Vítkovice Steels anlæg og ArcelorMittal Ostravas anlæg, som også med henblik på at producere stål i første omgang selv producerer varmt metal ved at anvende højovne og i anden omgang anvender dette varme metal i en oxygenkonverter.

50 Denne fortolkning af afgørelse 2013/448 kan imidlertid ikke tiltrædes.

51 Artikel 10, stk. 2, litra a), i afgørelse 2011/278 fastsætter nemlig reglerne for beregningen af det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter for hver »produktbenchmarket delinstallation«, idet dette begreb er defineret i denne afgørelses artikel 3, litra b), som »input, output og dertil hørende emissioner i forbindelse med produktionen af et produkt, som der er fastlagt et benchmark for i bilag I [til denne afgørelse]«. I overensstemmelse med artikel 10,

stk. 2, litra a), i afgørelse 2011/278, set i lyset af denne afgørelses artikel 3, litra b), kan der således ikke derved gratistildeles emissionskvoter til en produktbenchmarket delinstallation, når denne delinstallation ikke producerer det omhandlede produkt.

52 Da det i hovedsagen omhandlede anlæg ikke producerer varmt metal, kan det i det foreliggende tilfælde ikke få gratistildelt emissionskvoter for produktbenchmarket for varmt metal.

53 Det er således, at angivelsen i artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, i afgørelse 2013/448 skal forstås, hvorefter Kommissionen vil acceptere den pågældende medlemsstats ændring af det foreløbige samlede årlige antal emissionskvoter, der tildeles gratis til anlæg såsom det i hovedsagen omhandlede anlæg, der er opregnet i punkt C i bilag I til denne afgørelse, for så vidt som denne ændring bringer den foreslåede tildeling i overensstemmelse med bestemmelserne i den nævnte afgørelses artikel 10, stk. 2, litra a).

54 Denne fortolkning bekræftes i øvrigt af den udtrykkelige angivelse, der fremgår af artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, i afgørelse 2013/448, hvorefter den ændring, som den berørte medlemsstat skal foretage i antallet af emissionskvoter, der tildeles gratis, skal bestå i at »[udelukke] enhver tildeling til processer, der er omfattet af systemgrænserne for produktbenchmarket for varmt metal som defineret i bilag I til afgørelse [2011/278], til et anlæg, der ikke producerer, men importerer varmt metal, hvis dette ellers ville have ført til dobbelttælling«.

55 Hvad angår dette sidste sætningsled vedrørende dobbelttælling er det tilstrækkeligt at bemærke, at det udgør en yderligere begrundelse for den udelukkelse af gratistildelinger af kvoter, der er fastsat i den sætning, som det er en del af. Under alle omstændigheder kan dette sætningsled ikke fortolkes således, at det tillader en sådan tildeling på den blotte betingelse, at det sikres, at denne hverken fører til dobbelttælling af emissioner eller til en dobbelttildeling af kvoter. En sådan fortolkning af artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, i afgørelse 2013/448 ville være åbenbart i strid med denne bestemmelses entydige ordlyd, og den ville, således som det fremgår af nærværende doms præmis 51, tilsidesætte artikel 10, stk. 2, litra a), i afgørelse 2011/278.

56 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det fjerde spørgsmål skal besvares med, at artikel 1, stk. 1, og artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, i afgørelse 2013/448 skal fortolkes således, at de ikke gør det muligt at gratistildele kvoter til det i hovedsagen omhandlede anlæg for produktbenchmarket »varmt metal« på grundlag af en ny anmodning fra Den Tjekkiske Republik, selv hvis en dobbelttælling af emissioner og en dobbelttildeling af kvoter er udelukket.

Det tredje og det femte spørgsmål

57 Med det tredje og det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om afgørelse 2013/448 er gyldig.

58 Den tjekkiske regering har, idet den har støttet sig på dom af 9. marts 1994, TDW Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), og af 25. juli 2018, Georgsmarienhütte m.fl. (C-135/16, EU:C:2018:582), gjort gældende, at disse spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom Vítkovice Steel havde mulighed for at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af afgørelse 2013/448 på grundlag af artikel 263, stk. 4, TEUF. Da dette selskab ikke har benyttet sig af denne mulighed, kan der ikke inden for rammerne af tvisten i hovedsagen rejses tvivl om den endelige karakter af afgørelse 2013/448.

59 I denne henseende bemærkes, at ifølge fast retspraksis forudsætter en borgers mulighed for inden for rammerne af et søgsmål, der er anlagt ved en national ret, at gøre gældende, at bestemmelser, der er indeholdt i en EU-retsakt, og som ligger til grund for en national afgørelse, der er truffet over for den pågældende, er ugyldige, enten, at borgeren har anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af denne EU-retsakt inden for de fastsatte frister, jf. artikel 263, stk. 4, TEUF, eller at borgeren ikke har gjort dette, fordi den pågældende uden nogen tvivl ikke har ret til at anlægge et sådant søgsmål (dom af 25.7.2018, Georgsmarienhütte m.fl., C-135/16, EU:C:2018:582, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

60 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret, selv om den i anmodningen om præjudiciel afgørelse har anført, at det tredje og det femte spørgsmål er stillet på grundlag af dens eget ræsonnement og ikke blot gentager Vítkovice Steels argumentation, præciseret, at tvisten i hovedsagen vedrører bl.a. gyldigheden af afgørelse 2013/448. Det fremgår desuden af de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, at Vítkovice Steel inden for rammerne af tvisten i hovedsagen har anmodet den forelæggende ret om at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af afgørelse 2013/448. Det skal derfor undersøges, om dette selskab uden nogen tvivl havde kompetence til at anlægge søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse for Retten på grundlag af artikel 263, stk. 4, TEUF.

61 I denne henseende følger det af denne sidstnævnte bestemmelse, at en fysisk eller juridisk person kun kan indbringe klage med henblik på prøvelse af en EU-retsakt, hvis denne retsakt er rettet til vedkommende, eller hvis retsakten berører denne umiddelbart og individuelt.

62 I det foreliggende tilfælde fremgår det af artikel 5 i afgørelse 2013/448, at denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne. Det skal følgelig undersøges, om Vítkovice Steel er umiddelbart og individuelt berørt af denne afgørelse.

63 Hvad angår spørgsmålet, om Vítkovice Steel er umiddelbart berørt, bemærkes for det første, at de tjekkiske myndigheder, henset til forbuddet i artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87, og således som det fremgår af analysen af det fjerde spørgsmål, var forpligtet til, uden at de rådede over den mindste skønsmargin, at afslå at gratistildele kvoter til Vítkovice Steel til det i hovedsagen omhandlede anlæg for produktbenchmarket »varmt metal«, så snart Kommissionen ved afgørelse 2013/448 havde afvist en sådan tildeling af kvoter. Vítkovice Steel skal følgelig anses for at være umiddelbart berørt af denne afgørelse (jf. analogt dom af 25.7.2018, Georgsmarienhütte m.fl., C-135/16, EU:C:2018:582, præmis 29 og 30 og den deri nævnte retspraksis).

64 Hvad for det andet angår spørgsmålet, om dette selskab er individuelt berørt, fremgår det af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2013/448, at Kommissionen afslog at optage det i hovedsagen omhandlede anlæg på listen over anlæg, der var omfattet af direktiv 2003/87, og de foreløbige samlede årlige emissionskvoter, der tildeles gratis til dette anlæg, og at anlægget var specifikt betegnet ved hjælp af en individuel identifikationsfaktor (»CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05«), i punkt C i bilag I til denne afgørelse.

65 Den nævnte afgørelse ramte således Vítkovice Steel på grund af visse egenskaber, der var særlige for selskabet, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller det fra alle andre og derfor individualiserer det på lignende måde som adressaten (jf. analogt dom af 25.7.2018, Georgsmarienhütte m.fl., C-135/16, EU:C:2018:582, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

66 Under disse omstændigheder skal det konkluderes, at Vítkovice Steel uden nogen som helst tvivl havde kompetence til at anlægge søgsmål med påstand om annullation af afgørelse 2013/448 på grundlag af artikel 263, stk. 4, TEUF. Da Vítkovice Steel ikke har anlagt et sådant søgsmål, er afgørelsen blevet endelig i forhold til selskabet. Kravene om retssikkerhed fører følgelig til den konklusion, at der ikke længere kan rejses tvivl om den nævnte afgørelses endelige karakter i forbindelse med sagen for den forelæggende ret (jf. i denne retning dom af 9.3.1994, TDW Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, præmis 17 og 18, og af 25.7.2018, Georgsmarienhütte m.fl., C-135/16, EU:C:2018:582, præmis 15).

67 Det følger heraf, at det tredje og det femte spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

Det første, det andet og det sjette spørgsmål

68 Det følger af alt det ovenstående, at det er ufornødent at besvare det første, det andet og det sjette spørgsmål, eftersom de, uanset de svar, der gives derpå, ikke vil kunne få konsekvenser for tvisten i hovedsagens problem, da afgørelse 2013/448, hvis gyldighed ikke længere kan anfægtes af Vítkovice Steel, er til hinder for gratistildeling af emissionskvoter til det i hovedsagen omhandlede anlæg.

Sagsomkostninger

69 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tiende Afdeling) for ret:

Artikel 1, stk. 1, og artikel 1, stk. 2, tredje afsnit, i Kommissionens afgørelse 2013/448/EU af 5. september 2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF skal fortolkes således, at de ikke gør det muligt at gratistildele kvoter til det i hovedsagen omhandlede anlæg for produktbenchmarket »varmt metal« på grundlag af en ny anmodning fra Den Tjekkiske Republik, selv hvis en dobbelttælling af emissioner og en dobbelttildeling af kvoter er udelukket.

Underskrifter