Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

21. prosinca 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Direktiva 2003/87/EZ – Članak 11. stavak 3. – Odluka 2011/278/EU – Članak 3. točka (b) i članak 10. stavak 2. točka (a) – Potpostrojenje s referentnom vrijednosti za proizvod – Odluka 2013/448/EU – Valjanost – Postrojenje koje rabi konvertor s kisikom – Vruća kovina – Proizvodni ulaz iz trećeg postrojenja – Odbijanje dodjele emisijskih jedinica – Dopuštenost – Nepodnošenje tužbe za poništenje od strane tužitelja iz glavnog postupka”

U predmetu C-524/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika), odlukom od 29. rujna 2020., koju je Sud zaprimio 20. listopada 2020., u postupku

Vítkovice Steel a.s.

protiv

Ministerstvo životního prostředí,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika desetog vijeća, I. Jarukaitis i M. Ilešič, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Vítkovice Steel a.s., O. Hájek, *advokát*,

– za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil i O. Serdula, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, G. Wils, B. De Meester i P. Ondrůšek, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: češki

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 1. i Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. (SL 2009., L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87) te na tumačenje i valjanost, s jedne strane, članka 10. stavka 8. Odluke Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2011., L 130, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 257.) u vezi s Prilogom I. toj odluci i, s druge strane, članka 1. stavka 1. i članka 1. stavka 2. trećeg podstavka Odluke Komisije 2013/448/EU od 5. rujna 2013. o nacionalnim provedbenim mjerama za prijelaznu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2013., L 240, str. 27.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Vítkovice Steel a.s. i Ministerstva životního prostředí (Ministarstvo okoliša, Češka Republika) (u daljnjem tekstu: ministarstvo) o odbijanju besplatne dodjele emisijskih jedinica tom društvu za razdoblje od 2013. do 2020. za upravljanje čeličanom pod nazivom Ocelárna I. s oznakom CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 u Češkoj Republici (u daljnjem tekstu: postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

3 Pod naslovom „Područje primjene”, člankom 2. stavkom 1. Direktive 2003/87 određuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na emisije koje proizlaze iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. i na stakleničke plinove navedene u Prilogu II.”

4 Prilog I. toj direktivi sadržava, u stupcu „Djelatnosti”, proizvodnju sirovog željeza ili čelika (primarno ili sekundarno taljenje) uključujući kontinuirano lijevanje, kapaciteta iznad 2,5 tone na sat. U stupcu „Staklenički plin” tog priloga navodi se, kao da odgovara toj djelatnosti, ugljikov dioksid (CO_2).

5 Člankom 10.a te direktive propisuje se:

„1. Do 31. prosinca 2010. Komisija donosi potpuno usklađene mjere na razini Zajednice za dodjelu emisijskih jedinica iz stavaka 4., 5., 7. i 12., uključujući sve potrebne odredbe za usklađenu primjenu stavka 19.

Te mjere, namijenjene za izmjenu nebitnih elemenata ove Direktive njezinim dopunjavanjem, usvajaju se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom koji se spominje u članku 23. stavku 3.

U okviru mjera iz prvog podstavka utvrđuju se, koliko to bude moguće, *ex-ante* referentne vrijednosti na razini Zajednice kako bi se osiguralo da se dodjela odvija na način koji potiče smanjivanje emisija stakleničkih plinova i energetski učinkovite tehnike, uzimajući u obzir najučinkovitije tehnike, nadomjesne, alternativne proizvodne procese, visoko učinkovitu kogeneraciju, učinkovito obnavljanje energije iz otpadnih plinova, korištenje biomase te hvatanje i skladištenje CO_2 gdje postoje odgovarajući objekti i oprema, a ne potiču povećavanje emisija. […]

U načelu se za svaki sektor i podsektor izračunavaju referentne vrijednosti za proizvod, a ne za ulazne sirovine kako bi se u svakom proizvodnom postupku predmetnog sektora ili podsektora maksimalno povećala smanjenja emisija stakleničkih plinova i uštede zbog energetske učinkovitosti.

[…]”

6 Člankom 11. navedene direktive predviđa se:

„1. Svaka država članica do 30. rujna 2011. dostavlja Komisiji popis postrojenja na njezinom teritoriju na koja se odnosi ova Direktiva i emisijske jedinice koje su besplatno dodijeljene svakom postrojenju na njezinom teritoriju, izračunane u skladu s pravilima navedenima u članku 10.a stavku 1. i članku 10.c.

2. Do 28. veljače svake godine nadležna tijela izdaju količinu emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju za tu godinu, izračunanu u skladu s člancima 10., 10.a i 10.c.

3. Države članice ne smiju izdavati besplatne emisijske jedinice iz stavka 2. postrojenjima čije je stavljanje na popis iz stavka 1. Komisija odbila.”

Odluka 2011/278

7 Prema članku 3. točki (b) Odluke 2011/278 „potpostrojenje s referentnom vrijednosti za proizvod” podrazumijeva „proizvodne ulaze, izlaze i pripadajuće emisije koje se odnose na proizvodnju proizvoda za koji je određena referentna vrijednost u Prilogu I.”

8 Člankom 10. stavcima 1., 2. i 8. te odluke, naslovljenim „Dodjela na razini postrojenja”, određuje se:

„1. Države članice na temelju podataka prikupljenih u skladu s člankom 7. za svaku godinu izračunavaju broj emisijskih jedinica koje se dodjeljuju besplatno svakom postojećem postrojenju na njihovom teritoriju od 2013. nadalje u skladu sa stavcima od 2. do 8.

2. Države članice za potrebe ovog izračuna prvo određuju preliminarni godišnji broj emisijskih jedinica koje se dodjeljuju besplatno svakom pojedinom dijelu postrojenja kako slijedi:

(a) preliminarni godišnji broj emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju svakom potpostrojenju s referentnom vrijednosti za proizvod za pojedinu godinu dobiva se množenjem te referentne vrijednosti za proizvod, kako je navedeno u Prilogu I., s relevantnom povijesnom razinom djelatnosti vezanom uz proizvod;

[…]

8. Države članice kod određivanja preliminarne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju pojedinom postrojenju vode računa da se emisije ne broje dvostruko i da dodjela ne bude negativna. Ako se međuproizvod obuhvaćen referentnom vrijednosti za proizvod prema definiciji odgovarajućih granica sustava iz Priloga I. preuzima iz drugog postrojenja, tada se, posebno, emisije ne smiju dvostruko računati kod određivanja preliminarnih ukupnih godišnjih količina emisijskih jedinica za postrojenja u pitanju."

9 Prilog I. toj istoj odluci, naslovljen „Referentne vrijednosti za proizvod", određuje referentnu vrijednost za određene taksativno navedene proizvode, među kojima je proizvod „vrući metal", koji je definiran kao „[t]ekuće željezo zasićeno ugljikom za daljnju preradu". Usto se u tom prilogu navode procesi i emisije obuhvaćeni referentnom vrijednosti za proizvod koji, u pogledu referentne vrijednosti za proizvod „vrući metal", jesu „svi procesi koji su izravno ili neizravno povezani sa […] procesnim jedinicama", i, među ostalim, „konvertor s kisikom".

Odluka 2013/448

10 Uvodnom izjavom 14. Odluke 2013/448 navodi se:

„U pogledu primjene referentne vrijednosti za vruću kovinu u nacionalnim provedbenim mjerama [(NPM)] koje je predložila Češka, […] Komisija primjećuje da dodjela postrojenju koje se nalazi u točki C s oznakom CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 uzima u obzir procese obuhvaćene granicama sustava za referentnu vrijednost za vruću kovinu. To postrojenje, međutim, ne proizvodi vruću kovinu, već ju preuzima. Zbog nedostatka proizvodnje vruće kovine u postrojenju s oznakom CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 i posljedičnog nedostatka odgovarajućeg potpostrojenja s referentnom vrijednosti za proizvod koje bi omogućilo određivanje dodjele u skladu s člankom 10. Odluke 2011/278/EU, predložena dodjela nije u skladu s pravilima dodjele i može dovesti do dvostrukog brojenja. Komisija se stoga protivi dodjeli postrojenjima popisanima u točki C Priloga I. ovoj Odluci."

11 Člankom 1. stavkom 1. i člankom 1. stavkom 2. trećim podstavkom te odluke propisuje se:

„1. Odbija se uvrštavanje postrojenja popisanih u Prilogu I. ovoj Odluci na popise postrojenja obuhvaćenih Direktivom 2003/87/EZ, a koji su Komisiji dostavljeni na temelju članka 11. stavka 1. Direktive 2003/87/EZ, te odgovarajuće preliminarne godišnje količine emisijskih jedinica besplatno dodijeljene tim postrojenjima.

2. […]

Nema prigovora na to da država članica izmijeni preliminarne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica besplatno dodijeljenih postrojenjima na svojem državnom području, koja su uvrštena na

popise iz stavka 1. i navedena u točki C Priloga I. ovoj Odluci, prije nego što se odredi konačna ukupna godišnja količina za svaku godinu od 2013. do 2020. u skladu s člankom 10. stavkom 9. Odluke 2011/278/EU, u mjeri u kojoj se izmjena sastoji od usklađivanja dodjele s člankom 10. stavkom 2. točkom (a) Odluke 2011/278/EU i isključivanja svake dodjele emisijskih jedinica za procese obuhvaćene granicama sustava za referentnu vrijednost za proizvod za vruću kovinu, kako je definirana u Prilogu I. Odluci 2011/278/EU, postrojenju koje ne proizvodi vruću kovinu, već ju preuzima, što bi inače dovelo do dvostrukog brojenja."

Češko pravo

12 Člankom 2. točkom (a) Zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (Zakon br. 383/2012 o uvjetima trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova) od 24. listopada 2012. predviđa se:

„Za potrebe ovog zakona, ‚postrojenje' znači nepokretna tehnička jedinica u kojoj se odvija jedna ili više djelatnosti navedenih u Prilogu br. 1 ovom zakonu ili druge izravno pridružene djelatnosti koje su tehnički povezane s djelatnostima koje se obavljaju na dotičnom području i koje mogu utjecati na emisije; postrojenjem se ne smatraju nepokretne tehničke jedinice koje se koriste za istraživanje, razvoj i ispitivanje novih proizvoda i postupaka."

13 Na temelju članka 10. stavka 1. prve rečenice tog zakona, ministarstvo odlučuje o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica operaterima postrojenja ili zrakoplova po godini u razdoblju trgovanja od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2020. postupkom i prema količini izračunanoj na temelju referentnih vrijednosti utvrđenih pravom Unije.

14 Prilog br. 1 navedenom zakonu u stupcu „djelatnosti" sadržava proizvodnju sirovog željeza ili čelika (primarno ili sekundarno taljenje) uključujući kontinuirano lijevanje, kapaciteta iznad 2,5 tone na sat. U istom smislu u stupcu „staklenički plinovi" navodi se ugljikov dioksid (CO_2).

Glavni postupak i prethodna pitanja

15 Vítkovice Steel je do 30. studenoga 2015. upravljao postrojenjem o kojem je riječ u glavnom postupku, u kojem se koristio konvertor s kisikom. Vruća kovina (tekuće željezo zasićeno ugljikom) koja se upotrebljava kao proizvodni ulaz u okviru tog međupostupka proizvodnje čelika dolazila je iz susjednog postrojenja kojim je tada upravljalo društvo ArcelorMittal Ostrava a.s.

16 Vítkovice Steel je 2013. od čeških tijela zatražio besplatnu dodjelu emisijskih jedinica za razdoblje od 2013. do 2020. za postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku, pozivajući se na upotrebu konvertora s kisikom, s obzirom na to da je taj postupak naveden u Prilogu I. Odluci 2011/278.

17 Ministarstvo je uključilo to postrojenje u nacrt popisa postrojenja koja ispunjavaju uvjete za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica koji je podnijelo Komisiji u skladu s člankom 11. stavkom 1. Direktive 2003/87.

18 Ono je Odluku 2011/278 protumačilo na način da se emisijske jedinice mogu besplatno dodijeliti postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku pod uvjetom da se otkloni svaki rizik dvostrukog brojenja s emisijama iz postrojenja društva ArcelorMittal Ostrava.

19 Ministarstvo je stoga tražilo formulu koja omogućuje besplatnu dodjelu jedinica društvima Vítkovice Steel i ArcelorMittal Ostrava, koja odražava emisije njihovih odnosnih postrojenja izbjegavajući njihovo dvostruko brojenje ili dvostruku dodjelu jedinica povezanih s proizvodom „vruća kovina”. Nakon sporazuma tih društava o takvoj formuli podjele, ministarstvo je o tome obavijestilo Komisiju.

20 U dopisu od 16. srpnja 2013. Komisija je ponovila da nije moguće raspodijeliti jedinice između društava Vítkovice Steel i ArcelorMittal Ostrava. Pojasnila je da, iako članak 10. stavak 8. Odluke 2011/278 zahtijeva da država članica spriječi dvostruku dodjelu emisijskih jedinica, ta odredba ipak ne dopušta raspodjelu jedinica između dvaju operatera različitih postrojenja.

21 Komisija je 5. rujna 2013. donijela Odluku 2013/448. Člankom 1. stavkom 1. te odluke, u vezi s točkom C njezina Priloga I., Komisija je odbila uvrstiti postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku na popis postrojenja koja besplatno dobivaju emisijske jedinice. Komisija je u uvodnoj izjavi 14. te odluke navela da to postrojenje „ne proizvodi vruću kovinu, već ju preuzima” i „zbog nedostatka proizvodnje vruće kovine […] i posljedičnog nedostatka odgovarajućeg potpostrojenja s referentnom vrijednosti za proizvod koje bi omogućilo određivanje dodjele u skladu s člankom 10. Odluke 2011/278/EU, predložena dodjela nije u skladu s pravilima dodjele i može dovesti do dvostrukog brojenja.”

22 Iako se nije slagalo s tumačenjem Komisije, ministarstvo je u dopisu od 16. listopada 2013. priopćilo da dostavlja obavijest o privremenoj dodjeli svih emisijskih jedinica samo za postrojenje društva ArcelorMittal Ostrava.

23 Ministarstvo odlukom od 23. srpnja 2014. nije besplatno dodijelilo nikakve emisijske jedinice za postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku za razdoblje od 2013. do 2020. Društvo Vítkovice Steel podnijelo je prigovor protiv te odluke, koji je ministra životního prostředí (ministar okoliša, Češka Republika) (u daljnjem tekstu: ministar) odbio 12. studenoga 2014.

24 Tužba koju je protiv tog odbijanja podnijelo društvo Vítkovice Steel odbijena je prvostupanjskom presudom Městský souda v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika) od 9. veljače 2017. Presudom od 23. veljače 2018. Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika) ukinuo je tu presudu zbog nedostatka u obrazloženju i vratio predmet prvostupanjskom sudu, nakon što je utvrdio da se ne može nedvojbeno zaključiti da je u Odluci 2013/448 nesporno navedeno da nije potrebno dodijeliti nikakve emisijske jedinice postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku jer ono ne proizvodi vruću kovinu. Presudom od 4. travnja 2018. Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) poništio je pobijanu odluku ministra i vratio mu predmet na ponovno odlučivanje.

25 Ministar je stoga 28. lipnja 2018. poništio odluku ministarstva od 23. srpnja 2014. Slijedom toga je ministarstvo odlukom od 13. kolovoza 2018. društvu Vítkovice Steel za razdoblje od 2013. do 2020. besplatno dodijelilo potpuno isti broj emisijskih jedinica kao i prvotnom odlukom od 23. srpnja 2014. Ministar je odlukom od 31. prosinca 2018. odbio prigovor koji je društvo Vítkovice Steel podnijelo protiv te odluke. U toj je odluci ministar smatrao da ne može odlučiti o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica za postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku s obzirom na to da se Komisija u Odluci 2013/448 tome usprotivila na temelju članka 11. stavka 3. Direktive 2003/87. Ministar je također naglasio da društvo Vítkovice Steel tim postrojenjem ne upravlja od 2015. i da zato otada više ne može dobiti jedinice za navedeno postrojenje.

26 Društvo Vítkovice Steel je pred sudom koji je uputio zahtjev podnijelo žalbu protiv odluke ministra od 31. prosinca 2018. Ono u biti ističe da je ministarstvo zanemarilo ranije odluke upravnih sudova iz kojih proizlazi da je ono pogrešno protumačilo Odluku 2013/448 i da je moguće retroaktivno dodijeliti emisijske jedinice postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku, čak i ako ono više ne radi.

27 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita se zahtijeva li članak 10. stavak 8. Odluke 2011/278, u vezi s Prilogom I. toj odluci, besplatnu dodjelu emisijskih jedinica za razdoblje od 2013. do 2020. postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku, pod uvjetom da se osigura da nema ni dvostrukog brojenja emisija ni dvostruke dodjele jedinica namijenjenih proizvodu „vruća kovina”.

28 U tom pogledu taj sud smatra da relevantne odredbe Odluke 2011/278 treba tumačiti na način da emisijske jedinice treba besplatno dodijeliti postrojenju društva Vítkovice Steel na temelju članka 10.a stavaka 1. i 5. Direktive 2003/87.

29 Navedeni sud ističe, kao prvo, da postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku ispunjava uvjete iz članka 2. stavka 1. Direktive 2003/87 i da je stoga obuhvaćeno sustavom trgovanja jedinicama. Naime, nesporno je, s jedne strane, da je to postrojenje, u kojem je korišteni postupak bio „konvertor s kisikom”, općenito obuhvaćeno djelatnošću na koju se primjenjuje ta direktiva i, s druge strane, da takav postupak stvara emisije CO_2. Iz Odluke 2013/448 uostalom proizlazi da, iako je Komisija potvrdila da postupak „konvertor s kisikom” proizvodi manje emisija od postupka proizvodnje vruće kovine, ta institucija nije zanijekala da prvi postupak ipak generira određene emisije. Stoga, kada se, protivno Direktivi 2003/87, nikakve emisijske jedinice ne bi besplatno dodijelile postrojenju koje mora biti dio sustava trgovanja emisijskim jedinicama, ekonomska logika na kojoj se temelji taj sustav bila bi zanijekana.

30 Sud koji je uputio zahtjev podsjeća, kao drugo, na to da iz teksta uvodne izjave 14. Odluke 2013/448 proizlazi da se Komisija protivila tomu da se postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku besplatno dodijele emisijske jedinice zato što „ne proizvodi vruću kovinu, nego ju preuzima”.

31 Međutim, takvo utvrđenje oduzima svako značenje dijelu Priloga I. Odluci 2011/278 u kojem je Komisija u svrhu besplatne dodjele emisijskih jedinica uključila i „vruću kovinu” i postupak „konvertor s kisikom”, u kojem je vruća kovina proizvodni ulaz. Tako je tekst Odluke 2011/278 stvorio legitimna očekivanja kod dotičnih operatera, koji su mogli očekivati da će se emisijske jedinice besplatno dodijeliti postrojenjima koja koriste konvertor s kisikom. Uostalom, sud koji je uputio zahtjev smatra da je rješenje koje je Komisija usvojila u navedenoj odluci u skladu s ciljem Direktive 2003/87.

32 Kao treće, s obzirom na tekst članka 10. stavka 8. Odluke 2011/278, sud koji je uputio zahtjev navodi da ne razumije razloge zbog kojih je Komisija odbila raspodijeliti emisijske jedinice povezane s vrućom kovinom između postrojenja u kojem se ona proizvodi i postrojenja u kojem se ona koristi, i to proporcionalno emisijama CO_2 koje generiraju djelatnosti svakog od tih postrojenja.

33 U tom pogledu, rješenje koje je predvidjela Komisija, a koje se sastoji u besplatnoj dodjeli svih emisijskih jedinica društvu ArcelorMittal Ostrava, s obzirom na to da bi ih ono potom moglo besplatno prenijeti društvu Vítkovice Steel na temelju privatnopravnog sporazuma, nije zadovoljavajuće. Takav pristup ne vodi računa o činjenici da potonje društvo ima subjektivno pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica.

34 Stoga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, Komisijino stajalište protivno je gospodarskoj logici sustava trgovanja emisijskim jedinicama jer neopravdano lišava operatera postrojenja u kojem se odvija postupak obuhvaćen sustavom emisijskih jedinica mogućnosti dobivanja emisijskih jedinica koje ima pravo besplatno dobiti i, po potrebi, razmijeniti ih.

35 Usto, rješenje koje predlaže Komisija, s obzirom na to da se temelji na privatnopravnom sporazumu između dvaju dotičnih društava, može dovesti do ozbiljnog narušavanja tržišnog natjecanja, kršeći cilj Odluke 2011/278.

36 U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem pita je li članak 10. stavak 8. Odluke 2011/278 u vezi s Prilogom I. toj odluci nevaljan u dijelu u kojem se primjenjuje na proizvod „vruća kovina”. Smatra da tu odluku treba proglasiti nevaljanom zbog povrede Direktive 2003/87 kao i zbog unutarnje proturječnosti.

37 U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje, sud koji je uputio zahtjev smatra da u odgovoru na treće pitanje valja smatrati da je Odluka 2013/448 također nevaljana u dijelu u kojem je Komisija odbila prijedlog Češke Republike za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica društvu Vítkovice Steel za postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku.

38 U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, valja ispitati četvrto postavljeno pitanje kako bi se utvrdilo može li se Odluka 2013/448 tumačiti na način da Češkoj Republici dopušta da ponovno zatraži odobrenje za besplatnu dodjelu jedinica u korist društva Vítkovice Steel za postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku, pod uvjetom da se može zajamčiti da to neće dovesti do dvostrukog brojenja emisija ni dvostruke dodjele jedinica.

39 U slučaju niječnog odgovora na to četvrto pitanje, sud smatra da u okviru petog pitanja valja ispitati valjanost Odluke 2013/448 u dijelu u kojem se odnosi na postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku.

40 Naposljetku, u slučaju potvrdnog odgovora na treće, četvrto ili peto pitanje, što bi značilo da pravo Unije zahtijeva dodjelu emisijskih jedinica postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku, na šesto pitanje bi trebalo odgovoriti kako bi se utvrdilo na koji način nacionalno tijelo treba postupiti, u skladu s pravom Unije, ako predmetno postrojenje više ne radi i ako je, usto, razdoblje za koje je emisijske jedinice trebalo dodijeliti završilo.

41 U tim je uvjetima Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Zahtijeva li se na temelju članka 10. stavka 8. Odluke [2011/278] u vezi s Prilogom I. toj odluci besplatna dodjela emisijskih jedinica za razdoblje od 2013. do 2020. postrojenju u kojem se odvija proces koji koristi konvertor s kisikom, pri čemu je proizvodni ulaz procesa tekuće željezo zasićeno ugljikom isporučeno iz drugog postrojenja u vlasništvu drugog operatera, ako se istodobno osigura da neće doći do dvostrukog brojenja i dvostruke dodjele emisijskih jedinica za proizvod ‚vruća kovina’?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, je li članak 10. stavak 8. Odluke [2011/278] u vezi s Prilogom I. toj odluci nevaljan za proizvod ‚vruća kovina' zbog toga što je protivan članku 2. stavku 1. Direktive [2003/87] u vezi s Prilogom I. toj direktivi, eventualno zbog toga što je nerazumljiv?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje, je li zbog prestanka postojanja pravne osnove nevaljan i članak 1. stavak 1. Odluke [2013/448] za postrojenje [o kojem je riječ u glavnom postupku]?

4. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 1. stavak 1. i članak 1. stavak 2. treći podstavak Odluke [2013/448] za postrojenje [o kojem je riječ u glavnom postupku] tumačiti na način da se tim odredbama dopušta dodjela emisijskih jedinica za proizvod ‚vruća kovina' tom postrojenju na temelju novog zahtjeva Češke Republike, ako se isključi dvostruko brojenje i dvostruka dodjela emisijskih jedinica?

5. U slučaju niječnog odgovora na četvrto pitanje, je li članak 1. stavak 1. Odluke [2013/448] za postrojenje [o kojem je riječ u glavnom postupku] nevaljan zbog toga što je protivan članku 10. stavku 8. Odluke [2011/278] u vezi s Prilogom I. toj odluci?

6. U slučaju potvrdnog odgovora na treće, četvrto ili peto pitanje, kako bi, u skladu s pravom Unije, trebalo postupiti tijelo države članice koje protivno pravu Unije nije dodijelilo besplatne emisijske jedinice operateru postrojenja u kojem se odvija proces koji koristi konvertor s kisikom, u situaciji u kojoj to postrojenje više nije u pogonu, a razdoblje za koje su se jedinice dodjeljivale je završilo?"

O prethodnim pitanjima

Četvrto pitanje

42 Svojim četvrtim pitanjem, koje valja prvo ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. stavak 1. i članak 1. stavak 2. treći podstavak Odluke 2013/448 tumačiti na način da se njima dopušta da se postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku besplatno dodijele emisijske jedinice na temelju referentne vrijednosti za proizvod „vruća kovina" na temelju novog zahtjeva Češke Republike, pod uvjetom da se isključi dvostruko brojenje i dvostruka dodjela emisijskih jedinica.

43 U tom pogledu, valja najprije podsjetiti na to da, na temelju članka 11. stavka 1. Direktive 2003/87, svaka država članica do 30. rujna 2011. dostavlja Komisiji popis postrojenja na svojem teritoriju na koja se odnosi ta direktiva i emisijske jedinice koje su besplatno dodijeljene svakom postrojenju na njezinu teritoriju, izračunane u skladu s pravilima navedenima u članku 10.a stavku 1. i članku 10.c. navedene direktive. Zatim, u skladu s člankom 11. stavkom 2. navedene direktive, do 28. veljače svake godine nadležna tijela izdaju količinu emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju za tu godinu, izračunanu u skladu s člancima 10., 10.a i 10.c. te iste direktive.

44 Konačno, prema članku 11. stavku 3. Direktive 2003/87, države članice ne smiju izdavati besplatne emisijske jedinice iz stavka 2. tog članka postrojenjima čije je stavljanje na popis iz navedenog članka 11. stavka 1. Komisija odbila.

45 Komisija je 5. rujna 2013. u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87 donijela Odluku 2013/448. Kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. i točke C Priloga I. toj odluci, Komisija je odbila uvrštavanje postrojenja o kojem je riječ u glavnom postupku na popis postrojenja obuhvaćenih Direktivom 2003/87 te odgovarajuće preliminarne godišnje količine emisijskih jedinica besplatno dodijeljene tom postrojenju.

46 Prema četrnaestoj uvodnoj izjavi navedene odluke, Komisija je utvrdila da postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku ne proizvodi vruću kovinu, već ju preuzima. Ta institucija u istoj uvodnoj izjavi pojašnjava da zbog nedostatka proizvodnje vruće kovine u tom postrojenju i posljedičnog nedostatka odgovarajućeg potpostrojenja s referentnom vrijednosti za proizvod koje bi omogućilo određivanje dodjele u skladu s člankom 10. Odluke 2011/278, predložena dodjela za navedeno postrojenje nije u skladu s pravilima dodjele i može dovesti do dvostrukog brojenja.

47 Iz članka 1. stavka 1. i točke C Priloga I. Odluci 2013/448, u vezi s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87, proizlazi da je Češkoj Republici zabranjeno besplatno dodijeliti emisijske jedinice postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku na temelju referentne vrijednosti za proizvod vruća kovina.

48 Točno je da je Komisija u članku 1. stavku 2. trećem podstavku Odluke 2013/448 pojasnila da neće prigovarati na to da „država članica izmijeni preliminarne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica besplatno dodijeljenih postrojenjima na svojem državnom području, koja su uvrštena na popise iz [članka 1.] stavka 1. i navedena u točki C Priloga I. [toj] Odluci, prije nego što se odredi konačna ukupna godišnja količina za svaku godinu od 2013. do 2020. […], u mjeri u kojoj se izmjena sastoji od usklađivanja dodjele s člankom 10. stavkom 2. točkom (a) Odluke [2011/278] i isključivanja svake dodjele emisijskih jedinica za procese obuhvaćene granicama sustava za referentnu vrijednost za proizvod za vruću kovinu, kako je definirana u Prilogu I. Odluci 2011/278/EU, postrojenju koje ne proizvodi vruću kovinu, već ju preuzima, što bi inače dovelo do dvostrukog brojenja.”

49 Vítkovice Steel u biti smatra da iz članka 1. stavka 2. trećeg podstavka Odluke 2013/448, a osobito iz dijela rečenice „što bi inače dovelo do dvostrukog brojenja”, proizlazi da joj se zbog upotrebe vruće kovine u postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku mogu besplatno dodijeliti emisijske jedinice, pod uvjetom da se izbjegne svako dvostruko brojenje emisija. Emisije CO_2 za taj proizvod i njegovu uporabu u postupku konvertora s kisikom treba u tu svrhu raspodijeliti između njegova postrojenja i postrojenja društva ArcelorMittal Ostrava, koje, kako bi također proizvodilo čelik, kao prvo samo proizvodi vruću kovinu upotrebom visokih peći i, kao drugo, upotrebljava tu vruću kovinu u konvertoru s kisikom.

50 Međutim, to se tumačenje Odluke 2013/448 ne može prihvatiti.

51 Naime, člankom 10. stavkom 2. točkom (a) Odluke 2011/278 predviđaju se pravila o izračunu preliminarnog godišnjeg broja emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju svakom „potpostrojenju s referentnom vrijednosti za proizvod”, pri čemu je taj pojam definiran u članku 3. točki (b) te odluke kao „proizvodni ulazi, izlazi i pripadajuće emisije koje se odnose na proizvodnju proizvoda za koji je određena referentna vrijednost u Prilogu I. [navedenoj odluci]”. Stoga se, u skladu s člankom 10. stavkom 2. točkom (a) Odluke 2011/278, u vezi s njezinim člankom 3. točkom (b), ne mogu besplatno dodijeliti emisijske jedinice potpostrojenju na temelju referentne vrijednosti za proizvod kada to potpostrojenje ne proizvodi predmetni proizvod.

52 U ovom slučaju, s obzirom na to da postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku ne proizvodi vruću kovinu, ono ne može besplatno dobiti emisijske jedinice na temelju referentne vrijednosti za proizvod vruću kovinu.

53 Tako treba shvatiti navod iz članka 1. stavka 2. trećeg podstavka Odluke 2013/448, prema kojem bi Komisija prihvatila izmjenu preliminarnih ukupnih godišnjih količina emisijskih jedinica besplatno dodijeljenih postrojenjima, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, navedenim u točki C Priloga I. toj odluci, u mjeri u kojoj se ta izmjena sastoji od usklađivanja dodjele s člankom 10. stavkom 2. točkom (a) navedene odluke.

54 Usto, to je tumačenje potvrđeno izričitim navodom iz tog članka 1. stavka 2. trećeg podstavka Odluke 2013/448, prema kojem se izmjena količine besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica koju treba provesti dotična država članica mora sastojati od „isključivanja svake dodjele emisijskih jedinica za procese obuhvaćene granicama sustava za referentnu vrijednost za proizvod za vruću kovinu, kako je definirana u Prilogu I. [Odluci 2011/278], postrojenju koje ne proizvodi vruću kovinu, već ju preuzima, što bi inače dovelo do dvostrukog brojenja”.

55 Što se tiče potonjeg dijela rečenice, koji se odnosi na dvostruko brojenje, dovoljno je istaknuti da on predstavlja dodatni element obrazloženja koji opravdava isključenje besplatne dodjele emisijskih jedinica predviđeno u toj rečenici. U svakom slučaju, taj se dio rečenice ne može tumačiti na način da dopušta takvu dodjelu samo pod uvjetom da je zajamčeno da ona neće dovesti do dvostrukog brojenja emisija ni dvostruke dodjele jedinica. Naime, takvo tumačenje članka 1. stavka 2. trećeg podstavka Odluke 2013/448 očito je protivno jednoznačnom tekstu te odredbe i, kao što to proizlazi iz točke 51. ove presude, krši članak 10. stavak 2. točku (a) Odluke 2011/278.

56 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 1. stavak 1. i članak 1. stavak 2. treći podstavak Odluke 2013/448 treba tumačiti na način da se njima ne dopušta da se postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku besplatno dodijele emisijske jedinice na temelju referentne vrijednosti za proizvod „vruća kovina” na temelju novog zahtjeva Češke Republike, čak i ako se isključe dvostruko brojenje i dvostruka dodjela emisijskih jedinica.

Treće i peto pitanje

57 Svojim trećim i petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita o valjanosti Odluke 2013/448.

58 Češka vlada se poziva na sudsku praksu proizašlu iz presuda od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) i od 25. srpnja 2018., Georgsmarienhütte i dr., (C-135/16, EU:C:2018:582) i ističe da su ta pitanja nedopuštena jer je društvo Vítkovice Steel moglo podnijeti tužbu za poništenje Odluke 2013/448, na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Budući da to društvo nije iskoristilo tu mogućnost, ne može se u okviru glavnog postupka dovesti u pitanje konačnost Odluke 2013/448.

59 U tom pogledu, važno je podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, mogućnost osobe da se u okviru tužbe podnesene pred nacionalnim sudom poziva na nevaljanost odredaba sadržanih u aktu Unije koji je temelj nacionalne odluke donesene u odnosu na nju pretpostavlja ili da je ta osoba na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a u propisanim rokovima također podnijela

tužbu za poništenje tog akta Unije ili da ona to nije učinila jer nesumnjivo nije imala pravo podnošenja takve tužbe (presuda od 25. srpnja 2018., Georgsmarienhütte i dr., C-135/16, EU:C:2018:582, t. 17. i navedena sudska praksa).

60 U ovom slučaju, iako sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu za prethodnu odluku navodi da je treće i peto pitanje postavljeno na temelju njegova vlastitog rasuđivanja i da tim pitanjima nije samo preuzeta argumentacija društva Vítkovice Steel, taj sud pojašnjava da se glavni postupak osobito odnosi na valjanost Odluke 2013/448. Usto, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je društvo Vítkovice Steel u okviru tog spora od suda koji je uputio zahtjev zatražilo da Sudu uputi prethodna pitanja o valjanosti Odluke 2013/448. Stoga valja ispitati je li to društvo nesumnjivo imalo aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe za poništenje te odluke pred Općim sudom na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

61 U tom pogledu iz potonje odredbe proizlazi da fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupke protiv akta prava Unije samo ako je taj akt upućen navedenoj osobi ili ako se on izravno i osobno odnosi na nju.

62 U ovom slučaju iz članka 5. Odluke 2013/448 proizlazi da je ona upućena državama članica. Stoga valja ispitati odnosi li se ta odluka izravno i osobno na društvo Vítkovice Steel.

63 S jedne strane, što se tiče izravnog utjecaja na društvo Vítkovice Steel, valja istaknuti da su, s obzirom na zabranu iz članka 11. stavka 3. Direktive 2003/87 i kao što to proizlazi iz analize četvrtog pitanja, češka tijela bila dužna, pri čemu nisu raspolagala nikakvom marginom prosudbe, odbiti društvu Vítkovice Steel besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju referentne vrijednosti za proizvod „vruća kovina” za postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku nakon što je Komisija Odlukom 2013/448 odbila takvu dodjelu emisijskih jedinica. Stoga treba smatrati da se ta odluka izravno odnosi na društvo Vítkovice Steel (vidjeti po analogiji presudu od 25. srpnja 2018., Georgsmarienhütte i dr., C-135/16, EU:C:2018:582, t. 29. i 30. i navedenu sudsku praksu).

64 S druge strane, što se tiče osobnog utjecaja tog društva, iz članka 1. stavka 1. Odluke 2013/448 proizlazi da je Komisija odbila uvrstiti postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku na popis postrojenja obuhvaćenih Direktivom 2003/87 te preliminarne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica besplatno dodijeljene tom postrojenju, pri čemu je to postrojenje posebno određeno pojedinačnom oznakom („CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05”) u točki C Priloga I. toj odluci.

65 Navedena odluka je utjecala na društvo Vítkovice Steel zbog određenih osobina koje su mu svojstvene ili zbog činjenične situacije koja ga razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ga uslijed toga pojedinačno, poput adresata (vidjeti po analogiji presudu od 25. srpnja 2018., Georgsmarienhütte i dr., C-135/16, EU:C:2018:582, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

66 U tim okolnostima valja zaključiti da je društvo Vítkovice Steel nesumnjivo imalo aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe za poništenje Odluke 2013/448 na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Budući da društvo Vítkovice Steel nije podnijelo tužbu u tom smislu, ta je odluka u odnosu na njega postala konačna. Stoga, zahtjevi pravne sigurnosti dovode do zaključka da se konačnost navedene odluke više ne može dovesti u pitanje u okviru postupka koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev (vidjeti u tom smislu presude od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, t. 17. i 18. i od 25. srpnja 2018., Georgsmarienhütte i dr., C-135/16, EU:C:2018:582, t. 15.).

67 Stoga je treće i peto pitanje nedopušteno.

Prvo, drugo i šesto pitanje

68 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da nije potrebno odgovoriti na prvo, drugo i šesto pitanje, s obzirom na to da, neovisno o tome kako se na njih odgovori, ti odgovori ne mogu imati posljedice na ishod glavnog postupka jer se Odluka 2013/448, čiju valjanost društvo Vítkovice Steel više ne može osporavati, protivi besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku.

Troškovi

69 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (deseto vijeće) odlučuje:

Članak 1. stavak 1. i članak 1. stavak 2. treći podstavak Odluke Komisije 2013/448/EU od 5. rujna 2013. o nacionalnim provedbenim mjerama za prijelaznu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća treba tumačiti na način da se njima ne dopušta da se postrojenju o kojem je riječ u glavnom postupku besplatno dodijele emisijske jedinice na temelju referentne vrijednosti za proizvod „vruća kovina” na temelju novog zahtjeva Češke Republike, čak i ako se isključe dvostruko brojenje i dvostruka dodjela emisijskih jedinica.

Potpisi