ARREST VAN HET HOF (Tiende kamer)

21 december 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten – Richtlijn 2003/87/EG – Artikel 11, lid 3 – Besluit 2011/278/EU – Artikel 3, onder b), en artikel 10, lid 2, onder a) – Productbenchmark-subinstallatie – Besluit 2013/448/EU – Geldigheid – Installatie die gebruik maakt van een oxystaaloven – Vloeibaar ruwijzer – Input afkomstig uit een derde installatie – Weigering om emissierechten toe te wijzen – Ontvankelijkheid – Geen beroep tot nietigverklaring ingesteld door verzoekster in het hoofdgeding”

In zaak C-524/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door Městský soud v Praze (rechter voor de stad Praag, Tsjechië) bij beslissing van 29 september 2020, ingekomen bij het Hof op 20 oktober 2020, in de procedure

Vítkovice Steel a.s.

tegen

Ministerstvo životního prostředí,

wijst

HET HOF (Tiende kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos (rapporteur), president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Tiende kamer, I. Jarukaitis en M. Ilešič, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Vítkovice Steel a.s., vertegenwoordigd door O. Hájek, advokát,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en O. Serdula als gemachtigden,

* Procestaal: Tsjechisch.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wils, B. De Meester en P. Ondrůšek als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 1, van en bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009, L 140, blz. 63) (hierna: „richtlijn 2003/87"), alsmede de uitlegging en de geldigheid van, ten eerste, artikel 10, lid 8, van besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2011, L 130, blz. 1), gelezen in samenhang met bijlage I bij deze richtlijn, en van, ten tweede, artikel 1, lid 1, en lid 2, derde alinea, van besluit 2013/448/EU van de Commissie van 5 september 2013 betreffende nationale uitvoeringsmaatregelen voor de voorlopige kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten overeenkomstig artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2013, L 240, blz. 27).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Vítkovice Steel a.s. en het Ministerstvo životního prostředí (ministerie van Milieu, Tsjechië; hierna: „ministerie") over de weigering om aan die onderneming kosteloos emissierechten toe te wijzen voor de periode 2013-2020 voor de exploitatie in Tsjechië van een onder de naam Ocelárna I bekende staalfabriek met het identificatienummer CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 (hierna: „installatie in het hoofdgeding").

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/87

3 Artikel 2 van richtlijn 2003/87, met als opschrift „Toepassingsgebied", bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten en de in bijlage II genoemde broeikasgassen."

4 Bijlage I bij deze richtlijn bevat in de kolom „Activiteiten" de productie van ruwijzer of staal (primaire of secundaire smelting) inclusief continugieten, met een capaciteit van meer dan 2,5 ton per uur. In de kolom „broeikasgassen" van die bijlage wordt in verband met deze activiteit kooldioxide (CO_2) vermeld.

5 Artikel 10 bis van deze richtlijn luidt:

„1. De Commissie stelt uiterlijk op 31 december 2010 volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen voor de hele Gemeenschap vast voor het toewijzen van de in de leden 4, 5, 7 en 12 bedoelde emissierechten, alsmede de maatregelen die voor een geharmoniseerde toepassing van lid 19 van dit artikel nodig mochten zijn.

Deze maatregelen, die beogen niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen door haar aan te vullen, worden vastgesteld volgens de in artikel 23, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing.

De in de eerste alinea bedoelde maatregelen bevatten voor zover mogelijk voor de hele Gemeenschap geldende ex ante benchmarks die waarborgen dat de toewijzing gebeurt op een wijze die de reductie van broeikasgasemissies en het gebruik van energie-efficiënte technieken stimuleert door rekening te houden met de meest efficiënte technieken, vervangingsproducten, alternatieve productieprocedés, hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, energie-efficiënt hergebruik van rookgassen, het gebruik van biomassa en het afvangen en de opslag van CO_2, indien de faciliteiten daarvoor beschikbaar zijn, en zetten niet aan tot een toename van de emissie. [...]

Voor elke bedrijfstak en deeltak wordt de benchmark in principe eerder berekend op basis van het product dan op basis van de inputs, teneinde te zorgen voor een zo groot mogelijke reductie van de broeikasgasemissie en een zo groot mogelijke energiebezuiniging in het hele productieproces van de betrokken bedrijfstak of deeltak.

[...]"

6 Artikel 11 van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. Elke lidstaat publiceert en verstrekt de Commissie uiterlijk op 30 september 2011 de lijst met installaties op zijn grondgebied die onder deze richtlijn vallen en alle kosteloze toewijzingen aan elke installatie op zijn grondgebied, berekend overeenkomstig de in artikel 10 bis, lid 1, en artikel 10 quater bedoelde regels.

2. Uiterlijk op 28 februari van elk jaar verlenen de bevoegde autoriteiten de hoeveelheid emissierechten die voor dat jaar dienen te worden verdeeld, berekend overeenkomstig de artikelen 10, 10 bis en 10 quater.

3. De lidstaten mogen geen kosteloze toewijzingen overeenkomstig lid 2 verlenen aan installaties waarvan opneming in de in lid 1 bedoelde lijst door de Commissie is geweigerd."

Besluit 2011/278

7 Volgens artikel 3, onder b), van besluit 2011/278 wordt onder „productbenchmark-subinstallatie" verstaan „de inputs, outputs en daarmee samenhangende emissies met betrekking tot de vervaardiging van een product waarvoor in bijlage I een benchmark is vastgesteld".

8 Artikel 10 van dit besluit, met als opschrift „Toewijzingen op niveau van de installatie", bepaalt in de leden 1, 2 en 8:

„1. Op basis van de overeenkomstig artikel 7 verzamelde gegevens berekenen de lidstaten overeenkomstig de leden 2 tot en met 8 voor ieder jaar het aantal emissierechten dat met ingang van 2013 kosteloos wordt toegewezen aan elke gevestigde installatie op hun grondgebied.

2. Voor deze berekening bepalen de lidstaten eerst als volgt het voorlopige jaarlijkse aantal kosteloos toegewezen emissierechten per subinstallatie afzonderlijk:

a) voor elke productbenchmark-subinstallatie stemt het voorlopige jaarlijkse aantal kosteloos toegewezen emissierechten voor een bepaald jaar overeen met de waarde van deze productbenchmark zoals vermeld in bijlage I, vermenigvuldigd met het relevante productgerelateerde historische activiteitsniveau;

[...]

8. Bij de bepaling van de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten per installatie, zien de lidstaten erop toe dat emissies geen tweemaal worden geteld en dat er geen negatieve hoeveelheden worden toegewezen. Met name als een tussenproduct dat volgens de definities van de respectieve systeemgrenzen weergegeven in bijlage I onder een productbenchmark valt, door een installatie wordt ingevoerd, mogen emissies niet tweemaal worden geteld voor de vaststelling van de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten voor beide betrokken installaties."

9 Bijlage I bij datzelfde besluit, met als opschrift „Productbenchmarks", stelt de waarde van de benchmark vast voor bepaalde limitatief opgesomde producten, waaronder het product „vloeibaar ruwijzer", dat werd omschreven als „met koolstof verzadigd vloeibaar ijzer voor verdere verwerking". In deze bijlage worden voorts de processen en emissies vermeld die onder de productbenchmark vallen, namelijk wat de productbenchmark voor „vloeibaar ruwijzer" betreft, „[a]lle processen die direct of indirect verband houden met […] behandelingseenheden", waaronder met name voor de „oxystaaloven".

Besluit 2013/448

10 Overweging 14 van besluit 2013/448 luidt:

„Met betrekking tot de toepassing van de benchmark voor vloeibaar ruwijzer in de [nationale uitvoeringsmaatregelen (NUM's)] zoals voorgesteld door Tsjechië [...] merkt de Commissie op dat bij de toewijzing aan de in punt C vermelde installatie met de identificatiecode CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 rekening wordt gehouden met processen die begrepen zijn in de systeemgrenzen van de benchmark voor vloeibaar ruwijzer. De installatie produceert echter geen vloeibaar ruwijzer, maar voert het in. Wegens het ontbreken van de productie van vloeibaar ruwijzer in de installatie met de identificatiecode CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 en bijgevolg het ontbreken van een overeenkomstige productbenchmark-subinstallatie die het mogelijk zou maken de toewijzing overeenkomstig artikel 10 van besluit [2011/278] te bepalen, is de voorgestelde toewijzing niet consistent met de toewijzingsregels en kan zij aanleiding geven tot dubbeltelling. De Commissie maakt dan ook bezwaar tegen de toewijzing aan de in bijlage I, punt C, bij dit besluit vermelde installaties."

11 Artikel 1, lid 1, en lid 2, derde alinea, van dit besluit bepaalt:

„1. De opneming van de in bijlage I bij dit besluit vermelde installaties in de lijsten van onder richtlijn [2003/87] vallende installaties die krachtens artikel 11, lid 1, van richtlijn [2003/87] bij de Commissie zijn ingediend, en de overeenkomstige voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden emissierechten die kosteloos aan deze installaties zijn toegewezen, worden afgewezen.

2. [...]

Er worden geen bezwaren gemaakt indien een lidstaat de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden emissierechten die kosteloos zijn toegewezen aan installaties op zijn grondgebied die in de in lid 1 bedoelde lijsten zijn opgenomen en in bijlage I, punt C, bij dit besluit zijn vermeld, wijzigt alvorens de definitieve totale jaarlijkse hoeveelheid voor elk jaar van 2013 tot en met 2020 te bepalen overeenkomstig artikel 10, lid 9, van besluit [2011/278] in zoverre de wijziging erin bestaat de toewijzing in overeenstemming te brengen met artikel 10, lid 2, onder a), van besluit [2011/278] en elke toewijzing voor processen die begrepen zijn in de systeemgrenzen van de benchmark voor vloeibaar ruwijzer, zoals omschreven in bijlage I bij besluit [2011/278], aan een installatie die geen vloeibaar ruwijzer produceert, maar invoert, uit te sluiten die anders tot dubbeltelling zou leiden."

Tsjechisch recht

12 § 2, onder a), van Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (wet nr. 383/2012 betreffende de voorwaarden voor de handel in broeikasgasemissierechten) van 24 oktober 2012 luidt:

„Voor de toepassing van deze wet wordt onder ‚installatie' verstaan een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage nr. 1 bij deze wet genoemde activiteiten of andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies. Vaste technische eenheden voor onderzoek, ontwikkeling en het testen van nieuwe producten en processen worden niet als installaties beschouwd."

13 Krachtens § 10, lid 1, eerste volzin, van deze wet beslist het ministerie via een procedure en uit hoofde van een hoeveelheid berekend op basis van de in het Unierecht vastgestelde benchmarkwaarden per jaar in de handelsperiode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2020 over de kosteloze toewijzing van emissierechten aan de exploitanten van de installatie of vliegtuigexploitanten.

14 Bijlage nr. 1 bij deze wet vermeldt in de kolom „activiteiten" de productie van ruwijzer of staal (primaire of secundaire smelting) inclusief continugieten, met een capaciteit van meer dan 2,5 ton per uur. In dezelfde rij wordt in de kolom „broeikasgassen" kooldioxide (CO_2) vermeld.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 Vítkovice Steel heeft tot en met 30 november 2015 de installatie in het hoofdgeding geëxploiteerd, waarin een oxystaaloven werd gebruikt. Het vloeibaar ruwijzer (met koolstof verzadigd vloeibaar ijzer) dat in het kader van dit deelproces wordt gebruikt als input, was afkomstig van een destijds door ArcelorMittal Ostrava a.s. geëxploiteerde naburige installatie.

16 In 2013 heeft Vítkovice Steel de Tsjechische autoriteiten verzocht om kosteloze toewijzing van emissierechten voor de periode 2013-2020 voor de installatie in het hoofdgeding, waarbij zij zich beriep op het gebruik van een oxystaaloven, aangezien dit proces is vermeld in bijlage I bij besluit 2011/278.

17 Het ministerie heeft deze installatie opgenomen in de overeenkomstig artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/87 aan de Commissie verstrekte ontwerplijst van installaties die in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing.

18 Het ministerie heeft besluit 2011/278 aldus uitgelegd dat kosteloos emissierechten konden worden toegewezen aan de installatie in het hoofdgeding, op voorwaarde dat elk risico op dubbeltelling met de emissies van de installatie van ArcelorMittal Ostrava werd uitgesloten.

19 Het ministerie heeft bijgevolg gepoogd een formule te gebruiken voor de kosteloze toewijzing aan Vítkovice Steel en ArcelorMittal Ostrava, die de emissies van hun respectieve installaties weerspiegelde en tegelijkertijd een dubbeltelling van deze emissies of een dubbele toewijzing van emissierechten voor het product „vloeibaar ruwijzer” vermeed. Na het bereiken van een akkoord met deze vennootschappen over een dergelijke verdelingsformule, heeft het ministerie de Commissie daarvan in kennis gesteld.

20 In een brief van 16 juli 2013 heeft de Commissie herhaald dat het niet mogelijk was de emissierechten tussen Vítkovice Steel en ArcelorMittal Ostrava te verdelen. Zij heeft gepreciseerd dat artikel 10, lid 8, van besluit 2011/278 weliswaar vereist dat een lidstaat een dubbele toewijzing van emissierechten verhindert, maar dat deze bepaling evenwel niet toestaat dat de emissierechten tussen twee exploitanten van verschillende installaties worden verdeeld.

21 Op 5 september 2013 heeft de Commissie besluit 2013/448 vastgesteld. Bij artikel 1, lid 1, van dat besluit, gelezen in samenhang met bijlage I, punt C, heeft de Commissie geweigerd de installatie in het hoofdgeding op te nemen in de lijst van installaties die in aanmerking komen voor kosteloze emissierechten. In overweging 14 van dat besluit heeft de Commissie aangegeven dat deze installatie „geen vloeibaar ruwijzer [produceert], maar [...] het [invoert]” en dat „[w]egens het ontbreken van de productie van vloeibaar ruwijzer [...] en bijgevolg het ontbreken van een overeenkomstige productbenchmark-subinstallatie die het mogelijk zou maken de toewijzing overeenkomstig artikel 10 van besluit [2011/278] te bepalen, [...] de voorgestelde toewijzing niet consistent [is] met de toewijzingsregels en [...] aanleiding [kan] geven tot dubbeltelling”.

22 Hoewel het ministerie het niet eens was met de uitlegging van de Commissie, heeft het bij brief van 16 oktober 2013 meegedeeld dat het zou melden dat alle emissierechten voorlopig uitsluitend aan de installatie van ArcelorMittal Ostrava zouden worden toegewezen.

23 Bij besluit van 23 juli 2014 heeft het ministerie aan de installatie in het hoofdgeding geen kosteloze emissierechten toegewezen voor de periode 2013-2020. Vítkovice Steel heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt, dat de ministr životního prostředí (minister van Milieu, Tsjechië; hierna: „minister”) op 12 november 2014 heeft afgewezen.

24 Het door Vítkovice Steel tegen deze weigering ingestelde beroep is in eerste aanleg verworpen bij arrest van de Městský soud v Praze (rechter voor de stad Praag, Tsjechië) van 9 februari 2017. Bij arrest van 23 februari 2018 heeft de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) deze beslissing wegens ontoereikende motivering vernietigd en de zaak verwezen naar de rechter in eerste aanleg, na te hebben geoordeeld dat niet ondubbelzinnig kon worden geconcludeerd dat

in besluit 2013/448 ontegenzeglijk was aangegeven dat aan de installatie in het hoofdgeding geen emissierechten verschuldigd waren omdat deze installatie geen vloeibaar ruwijzer produceert. Bij arrest van 4 april 2018 heeft de Městský soud v Praze het bestreden besluit van de minister nietig verklaard en de zaak terugverwezen naar de minister.

25 Op 28 juni 2018 trok de minister bijgevolg het besluit van het ministerie van 23 juli 2014 in. Daarop heeft het ministerie bij besluit van 13 augustus 2018 aan Vítkovice Steel voor de periode 2013-2020 precies hetzelfde aantal emissierechten kosteloos toegewezen als het bij het aanvankelijke besluit van 23 juli 2014 aan haar had toegewezen. Een door Vítkovice Steel tegen dit besluit ingediende klacht is bij besluit van de minister van 31 december 2018 afgewezen. Bij dit besluit heeft de minister geoordeeld dat hij niet kon beslissen over de kosteloze toewijzing van emissierechten voor de installatie in het hoofdgeding, aangezien de Commissie zich daartegen bij besluit 2013/448 had verzet op grond van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87. De minister wees er ook op dat Vítkovice Steel deze installatie sinds 2015 niet meer exploiteert en dus sindsdien geen aanspraak meer kan maken op emissierechten voor deze installatie.

26 Vítkovice Steel heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit van de minister van 31 december 2018. Zij voert in essentie aan dat het ministerie voorbij is gegaan aan de eerdere beslissingen van de bestuursrechters waaruit blijkt dat het ministerie besluit 2013/448 onjuist heeft uitgelegd en dat het mogelijk is om met terugwerkende kracht emissierechten toe te wijzen aan de installatie in het hoofdgeding, zelfs indien deze niet meer wordt geëxploiteerd.

27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 10, lid 8, van besluit 2011/278, gelezen in samenhang met bijlage I bij dat besluit, vereist dat voor de periode 2013-2020 kosteloos emissierechten worden toegewezen aan de installatie in het hoofdgeding, op voorwaarde dat wordt verzekerd dat de emissies niet tweemaal worden geteld en er geen sprake is van dubbele toewijzing van emissierechten voor het product „vloeibaar ruwijzer”.

28 In dit verband is deze rechter van oordeel dat de relevante bepalingen van besluit 2011/278 aldus moeten worden uitgelegd dat kosteloos emissierechten aan de installatie van Vítkovice Steel moesten worden toegewezen overeenkomstig artikel 10 bis, leden 1 en 5, van richtlijn 2003/87.

29 De verwijzende rechter benadrukt in de eerste plaats dat de installatie in het hoofdgeding voldeed aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/87 en dus onder de regeling voor de handel in emissierechten viel. Het staat immers vast dat deze installatie, waarin het op een „oxystaaloven” gebaseerde proces werd gebruikt, in het algemeen deel uitmaakte van een activiteit waarop deze richtlijn van toepassing is, en dat een dergelijk proces CO_2-emissies veroorzaakt. Uit besluit 2013/448 blijkt overigens dat de Commissie weliswaar heeft bevestigd dat het op de „oxystaaloven” gebaseerde proces minder emissies veroorzaakt dan het productieproces van vloeibaar ruwijzer, maar niet dat zij heeft ontkend dat bij het eerste proces toch bepaalde emissies worden veroorzaakt. Indien dus in strijd met richtlijn 2003/87 geen kosteloze emissierechten zouden worden toegewezen aan een installatie die onder de regeling voor de handel in emissierechten valt, wordt afbreuk gedaan aan de economische logica waarop deze regeling berust.

30 De verwijzende rechter herinnert er in de tweede plaats aan dat uit de bewoordingen van overweging 14 van besluit 2013/448 blijkt dat de Commissie zich ertegen heeft verzet dat de installatie in het hoofdgeding kosteloos emissierechten ontvangt, op grond dat deze installatie „geen vloeibaar ruwijzer [produceert], maar [...] het [invoert]”.

31 Een dergelijke vaststelling zou het deel van bijlage I bij besluit 2011/278 waarin de Commissie voor de kosteloze toewijzing van emissierechten onder het product „vloeibaar ruwijzer" ook het op de „oxystaaloven" gebaseerde proces heeft opgenomen, waarin vloeibaar ruwijzer een input is, elke betekenis ontnemen. De bewoordingen van besluit 2011/278 wekken aldus een gewettigd vertrouwen bij de betrokken marktdeelnemers, die mogen verwachten dat aan installaties die gebruikmaken van een oxystaaloven kosteloos emissierechten zullen worden toegewezen. De verwijzende rechter is bovendien van oordeel dat de door de Commissie in dat besluit gekozen oplossing in overeenstemming is met het doel van richtlijn 2003/87.

32 Gelet op de bewoordingen van artikel 10, lid 8, van besluit 2011/278 geeft de verwijzende rechter in de derde plaats aan dat hij niet begrijpt waarom de Commissie heeft geweigerd de emissierechten voor vloeibaar ruwijzer te verdelen tussen de installatie waarin het wordt geproduceerd en de installatie waarin het wordt gebruikt, naar evenredigheid van de CO_2 -emissies die door de activiteiten van elk van deze installaties worden veroorzaakt.

33 In dit verband is de door de Commissie voorgestelde oplossing om alle kosteloze emissierechten toe te wijzen aan ArcelorMittal Ostrava, die deze rechten vervolgens op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst kosteloos zou moeten overdragen aan Vítkovice Steel, niet bevredigend. Een dergelijke benadering houdt geen rekening met het feit dat Vítkovice Steel een subjectief recht op kosteloze toewijzing van emissierechten heeft.

34 Volgens de verwijzende rechter is het standpunt van de Commissie dan ook in strijd met de economische logica van het systeem van handel in emissierechten, aangezien het de exploitant van een installatie waarin een proces plaatsvindt dat onder de regeling van emissierechten valt, op ongerechtvaardigde wijze de mogelijkheid ontneemt om kosteloos emissierechten te verkrijgen waarop hij recht heeft en, in voorkomend geval, deze te verhandelen.

35 Aangezien de door de Commissie voorgestane oplossing berust op een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de twee betrokken ondernemingen, zou deze oplossing bovendien de mededinging ernstig kunnen verstoren, hetgeen in strijd is met het doel van besluit 2011/278.

36 Voor het geval dat de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter met zijn tweede vraag te vernemen of artikel 10, lid 8, van besluit 2011/278, gelezen in samenhang met bijlage I daarbij, ongeldig is voor zover het van toepassing is op het product „vloeibaar ruwijzer". Hij is van mening dat dit besluit ongeldig moet worden verklaard wegens schending van richtlijn 2003/87 en inhoudelijke tegenstrijdigheid.

37 Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, is de verwijzende rechter van oordeel dat in het kader van de derde vraag moet worden geoordeeld dat besluit 2013/448 eveneens ongeldig is voor zover de Commissie het voorstel van de Tsjechische Republiek tot kosteloze toewijzing van emissierechten aan Vítkovice Steel voor de installatie in het hoofdgeding heeft afgewezen.

38 Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moet de vierde vraag worden onderzocht teneinde te bepalen of besluit 2013/448 aldus kan worden uitgelegd dat de Tsjechische Republiek op grond daarvan opnieuw toestemming kan vragen voor de kosteloze toewijzing van emissierechten aan Vítkovice Steel voor de installatie in het hoofdgeding, voor zover kan worden gewaarborgd dat dit niet zal leiden tot een dubbeltelling van emissies of een dubbele toewijzing van emissierechten.

39 Indien deze vierde vraag ontkennend wordt beantwoord, moet volgens de verwijzende rechter in het kader van de vijfde vraag worden onderzocht of besluit 2013/448 geldig is voor zover het de installatie in het hoofdgeding betreft.

40 Indien de derde, de vierde of de vijfde vraag bevestigend wordt beantwoord – hetgeen zou impliceren dat het Unierecht de toewijzing van emissierechten aan de installatie in het hoofdgeding vereist – moet ten slotte de zesde vraag worden beantwoord teneinde te bepalen hoe een nationale autoriteit overeenkomstig het Unierecht moet handelen wanneer de betrokken installatie niet langer wordt geëxploiteerd en bovendien de periode waarvoor de emissierechten moesten worden toegewezen, is verstreken.

41 Daarop heeft de Městský soud v Praze de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Vereist artikel 10, lid 8, van besluit [2011/278], gelezen in samenhang met bijlage I daarbij, dat voor de periode 2013-2020 kosteloos emissierechten worden toegewezen aan een installatie waarin een [proces] wordt uitgevoerd waarbij gebruik wordt gemaakt van een oxystaaloven en waarbij als input met koolstof verzadigd vloeibaar ijzer wordt gebruikt dat afkomstig is uit de installatie van een andere exploitant, indien tegelijkertijd wordt gewaarborgd dat dubbeltelling of dubbele toewijzing van emissierechten voor ‚vloeibaar ruwijzer' wordt voorkomen?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: is artikel 10, lid 8, van besluit [2011/278], gelezen in samenhang met bijlage I daarbij, ongeldig met betrekking tot ‚vloeibaar ruwijzer' wegens strijdigheid met artikel 2, lid 1, van richtlijn [2003/87], gelezen in samenhang met bijlage I daarbij, in voorkomend [geval] ongeldig wegens de onbegrijpelijkheid ervan?

3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord: is, gelet op het wegvallen van de rechtsgrondslag ervan, ook artikel 1, lid 1, van besluit [2013/448] ongeldig met betrekking tot de installatie [in het hoofdgeding]?

4) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: [moet] artikel 1, lid 1, en [...] lid 2, derde alinea, van besluit [2013/448] met betrekking tot de installatie [in het hoofdgeding] aldus worden uitgelegd dat er emissierechten voor het ‚vloeibare ruwijzer' van die installatie kunnen worden toegewezen op basis van een nieuwe aanvraag van de Tsjechische Republiek, indien dubbeltelling en dubbele toewijzing van de rechten worden uitgesloten?

5) Indien de vierde vraag ontkennend wordt beantwoord: is artikel 1, lid 1, van besluit [2013/448] ongeldig met betrekking tot de installatie [in het hoofdgeding] wegens strijdigheid met artikel 10, lid 8, van besluit [2011/278], gelezen in samenhang met bijlage I daarbij?

6) Indien de derde, vierde of vijfde vraag bevestigend wordt beantwoord: hoe moet de autoriteit van de lidstaat in overeenstemming met het Unierecht te werk gaan indien zij in strijd met het Unierecht heeft nagelaten kosteloos emissierechten toe te wijzen aan de exploitant van een installatie waarin een [proces] met gebruikmaking van een oxystaaloven wordt uitgevoerd, wanneer de betrokken installatie niet meer in bedrijf is en de periode waarvoor de emissierechten zijn toegewezen reeds is verstreken?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Vierde vraag

42 Met zijn vierde vraag, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 1, lid 1, en lid 2, derde alinea, van besluit 2013/448 aldus moet worden uitgelegd dat het toestaat dat op basis van een nieuwe aanvraag van de Tsjechische Republiek aan de installatie in het hoofdgeding kosteloos emissierechten kunnen worden toegewezen uit hoofde van de productbenchmark voor „vloeibaar ruwijzer", voor zover een dubbeltelling van de emissies en een dubbele toewijzing van emissierechten zijn uitgesloten.

43 In dit verband zij er om te beginnen aan herinnerd dat volgens artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/87 elke lidstaat uiterlijk op 30 september 2011 de lijst met installaties op zijn grondgebied die onder deze richtlijn vallen en alle kosteloze toewijzingen aan elke installatie op zijn grondgebied, berekend overeenkomstig de in artikel 10 bis, lid 1, en artikel 10 quater van deze richtlijn bedoelde regels, publiceert en verstrekt aan de Commissie. Vervolgens verlenen de bevoegde autoriteiten overeenkomstig artikel 11, lid 2, van deze richtlijn uiterlijk op 28 februari van elk jaar de hoeveelheid emissierechten die voor dat jaar dienen te worden verdeeld, berekend overeenkomstig de artikelen 10, 10 bis en 10 quater van deze richtlijn.

44 Ten slotte mogen de lidstaten volgens artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87 geen kosteloze toewijzingen overeenkomstig lid 2 van dat artikel verlenen aan installaties waarvan opneming in de in lid 1 van dat artikel 11 bedoelde lijst door de Commissie is geweigerd.

45 Op 5 september 2013 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87 besluit 2013/448 vastgesteld. Zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, van en bijlage I, punt C, bij dat besluit, heeft de Commissie geweigerd om de installatie in het hoofdgeding op te nemen in de lijst van installaties die onder richtlijn 2003/87 vallen. Ook weigerde de Commissie om de overeenkomstige voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden kosteloos aan deze installatie toe te wijzen emissierechten vast te stellen.

46 Volgens de veertiende overweging van dat besluit heeft de Commissie vastgesteld dat de installatie in het hoofdgeding geen vloeibaar ruwijzer produceert, maar invoert. Deze instelling preciseert in dezelfde overweging dat wegens het ontbreken van de productie van vloeibaar ruwijzer in die installatie en bijgevolg het ontbreken van een overeenkomstige productbenchmark-subinstallatie die het mogelijk zou maken de toewijzing overeenkomstig artikel 10 van besluit 2011/278 te bepalen, de voor die installatie voorgestelde toewijzing niet consistent met de toewijzingsregels is en zij aanleiding kan geven tot dubbeltelling.

47 Uit artikel 1, lid 1, van en bijlage I, punt C, bij besluit 2013/448, gelezen in het licht van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87, vloeit dus voort dat het de Tsjechische regering verboden is om aan de installatie in het hoofdgeding kosteloos emissierechten toe te wijzen op grond van de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer.

48 De Commissie heeft in artikel 1, lid 2, derde alinea, van besluit 2013/448 inderdaad gepreciseerd dat zij geen bezwaren zou maken „indien een lidstaat de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden emissierechten die kosteloos zijn toegewezen aan installaties op zijn grondgebied die in de in lid 1 [van artikel 1] bedoelde lijsten zijn opgenomen en in bijlage I, punt C, bij dit besluit zijn vermeld, wijzigt alvorens de definitieve totale jaarlijkse hoeveelheid voor elk jaar van 2013 tot en met 2020 te bepalen [...] in zoverre de wijziging erin bestaat de toewijzing in overeenstemming te brengen

met artikel 10, lid 2, onder a), van besluit [2011/278] en elke toewijzing voor processen die begrepen zijn in de systeemgrenzen van de benchmark voor vloeibaar ruwijzer, zoals omschreven in bijlage I bij besluit [2011/278], aan een installatie die geen vloeibaar ruwijzer produceert, maar invoert, uit te sluiten die anders tot dubbeltelling zou leiden".

49 Vítkovice Steel is in essentie van mening dat uit artikel 1, lid 2, derde alinea, van besluit 2013/448, en met name uit de zinsnede „die anders tot dubbeltelling zou leiden", voortvloeit dat aan haar kosteloze emissierechten konden worden toegewezen wegens het gebruik van vloeibaar ruwijzer in de installatie in het hoofdgeding, op voorwaarde dat dubbeltelling van de emissies werd voorkomen. De CO_2-emissies voor dit product en het gebruik ervan in het op de oxystaaloven gebaseerde proces zouden daartoe moeten worden verdeeld tussen de installatie van Vítkovice Steel en die van ArcelorMittal Ostrava, die zelf eveneens voor de productie van staal in eerste instantie – met behulp van hoogovens – vloeibaar ruwijzer produceert, om dit vloeibaar ruwijzer vervolgens te gebruiken in een oxystaaloven.

50 Deze uitlegging van besluit 2013/448 kan echter niet worden aanvaard.

51 Artikel 10, lid 2, onder a), van besluit 2011/278 bevat immers regels voor de berekening van het voorlopige jaarlijkse aantal kosteloos toegewezen emissierechten voor elke „productbenchmark-subinstallatie", waarbij dit begrip in artikel 3, onder b), van dat besluit wordt gedefinieerd als „de inputs, outputs en daarmee samenhangende emissies met betrekking tot de vervaardiging van een product waarvoor in bijlage I [bij dat besluit] een benchmark is vastgesteld". Overeenkomstig artikel 10, lid 2, onder a), van besluit 2011/278, gelezen in het licht van artikel 3, onder b), ervan, kan er dus geen sprake zijn van kosteloze toewijzing van emissierechten aan een subinstallatie op grond van een productbenchmark wanneer die subinstallatie het betrokken product niet vervaardigt.

52 Aangezien in casu de installatie in het hoofdgeding geen vloeibaar ruwijzer produceert, kan zij niet in aanmerking komen voor kosteloze emissierechten uit hoofde van de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer.

53 De vermelding in artikel 1, lid 2, derde alinea, van besluit 2013/448, volgens welke de Commissie de wijziging door de betrokken lidstaat van de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden emissierechten die kosteloos zijn toegewezen aan installaties zoals die in het hoofdgeding, die zijn vermeld in bijlage I, punt C, bij dat besluit, aanvaardt, mits die wijziging de voorgestelde toewijzing in overeenstemming brengt met artikel 10, lid 2, onder a), van dat besluit, dient in die zin te worden begrepen.

54 Deze uitlegging wordt bovendien bevestigd door de uitdrukkelijke vermelding in artikel 1, lid 2, derde alinea, van besluit 2013/448, dat bepaalt dat de wijziging die de betrokken lidstaat aanbrengt in de hoeveelheden emissierechten die kosteloos zijn toegewezen, moet bestaan in het uitsluiten van „elke toewijzing voor processen die begrepen zijn in de systeemgrenzen van de benchmark voor vloeibaar ruwijzer, zoals omschreven in bijlage I bij besluit [2011/278], aan een installatie die geen vloeibaar ruwijzer produceert, maar invoert, [...] die anders tot dubbeltelling zou leiden".

55 Wat dit laatste zinsdeel betreft, dat betrekking heeft op dubbeltelling, volstaat het op te merken dat dit een aanvullende motivering vormt ter rechtvaardiging van de uitsluiting van de kosteloze toewijzing als bedoeld in de zin waarvan het deel uitmaakt. Hoe dan ook kan dit zinsdeel niet aldus worden gelezen dat het een dergelijke toewijzing toestaat op de enkele voorwaarde dat

wordt gewaarborgd dat zij niet zal leiden tot dubbeltelling van emissies of tot een dubbele toewijzing van emissierechten. Een dergelijke lezing van artikel 1, lid 2, derde alinea, van besluit 2013/448 zou immers kennelijk in strijd zijn met de ondubbelzinnige bewoordingen van die bepaling en, zoals blijkt uit punt 51 van het onderhavige arrest, met artikel 10, lid 2, onder a), van besluit 2011/278.

56 Gelet op een en ander dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 1, lid 1, en lid 2, derde alinea, van besluit 2013/448 aldus moet worden uitgelegd dat het niet toestaat dat op basis van een nieuwe aanvraag van de Tsjechische Republiek aan de installatie in het hoofdgeding kosteloos emissierechten kunnen worden toegewezen uit hoofde van de „productbenchmark" voor vloeibaar ruwijzer, ook al zijn een dubbeltelling van de emissies en een dubbele toewijzing van emissierechten uitgesloten.

Derde en vijfde vraag

57 Met zijn derde en vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of besluit 2013/448 geldig is.

58 Op basis van de rechtspraak die voortvloeit uit de arresten van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), en 25 juli 2018, Georgsmarienhütte e.a. (C-135/16, EU:C:2018:582), betoogt de Tsjechische regering dat deze vragen niet-ontvankelijk zijn omdat Vítkovice Steel de mogelijkheid had om op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU een beroep tot nietigverklaring van besluit 2013/448 in te stellen. Aangezien deze vennootschap van deze mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt, kan het definitieve karakter van besluit 2013/448 in het kader van het hoofdgeding dan niet ter discussie worden gesteld.

59 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de mogelijkheid voor een justitiabele om zich in het kader van een bij de nationale rechter ingesteld beroep te beroepen op de ongeldigheid van de bepalingen in een Uniehandeling die de grondslag vormt van een ten aanzien van hem genomen nationaal besluit, ofwel veronderstelt dat hij tevens krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU binnen de gestelde termijn beroep tot nietigverklaring tegen die Uniehandeling heeft ingesteld ofwel dat hij dat niet heeft gedaan omdat niet buiten twijfel staat dat hij het recht had om een dergelijk beroep in te stellen (arrest van 25 juli 2018, Georgsmarienhütte e.a., C-135/16, EU:C:2018:582, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Hoewel de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing aangeeft dat de derde en de vijfde vraag op basis van zijn eigen redenering zijn gesteld en niet louter de argumentatie van Vítkovice Steel overnemen, preciseert de verwijzende rechter dat het hoofdgeding met name betrekking heeft op de geldigheid van besluit 2013/448. Bovendien blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat Vítkovice Steel in het kader van dit geding de verwijzende rechter heeft verzocht het Hof prejudiciële vragen te stellen over de geldigheid van besluit 2013/448. Derhalve moet worden onderzocht of buiten twijfel staat dat deze vennootschap bevoegd was om op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring van dat besluit in te stellen.

61 Dienaangaande volgt uit laatstgenoemde bepaling dat een natuurlijke of rechtspersoon slechts beroep tegen een Unierechtelijke handeling kan instellen indien die handeling tot hem is gericht of indien deze hem rechtstreeks en individueel raakt.

62 In casu blijkt uit artikel 5 van besluit 2013/448 dat dit tot de lidstaten is gericht. Derhalve moet worden onderzocht of Vítkovice Steel door dit besluit rechtstreeks en individueel wordt geraakt.

63 Ten eerst moet met betrekking tot de rechtstreekse geraaktheid van Vítkovice Steel worden opgemerkt dat de Tsjechische autoriteiten zonder enige beoordelingsmarge gehouden waren om Vítkovice Steel de kosteloze toewijzing van emissierechten voor de installatie in het hoofdgeding op grond van de productbenchmark voor „vloeibaar ruwijzer" te weigeren, nadat de Commissie bij besluit 2013/448 een dergelijke toewijzing van emissierechten had afgewezen, gelet op het verbod van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87 en zoals blijkt uit de analyse van de vierde vraag. Bijgevolg moet Vítkovice Steel worden beschouwd rechtstreeks te worden geraakt door dat besluit (zie naar analogie arrest van 25 juli 2018, Georgsmarienhütte e.a., C-135/16, EU:C:2018:582, punten 29 en 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 Wat ten tweede de individuele geraaktheid van deze vennootschap betreft, blijkt uit artikel 1, lid 1, van besluit 2013/448 dat de Commissie heeft geweigerd de installatie in het hoofdgeding op te nemen in de lijst van onder richtlijn 2003/87 vallende installaties en de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden emissierechten die kosteloos aan deze installatie zijn toegewezen. Deze installatie is specifiek aangeduid met een individuele identificatiecode („CZ existing-CZ-52-CZ-0102-05") in bijlage I, punt C, bij dat besluit.

65 Dit besluit betreft Vítkovice Steel aldus uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die haar ten opzichte van ieder ander karakteriseert en haar derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat (zie naar analogie arrest van 25 juli 2018, Georgsmarienhütte e.a., C-135/16, EU:C:2018:582, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

66 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat buiten twijfel staat dat Vítkovice Steel bevoegd was om op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU beroep tot nietigverklaring van besluit 2013/448 in te stellen. Aangezien Vítkovice Steel echter geen beroep heeft ingesteld, is dit besluit ten opzichte van haar definitief geworden. De vereisten van rechtszekerheid leiden derhalve tot de conclusie dat het definitieve karakter van dat besluit niet meer ter discussie kan worden gesteld in het kader van de procedure voor de verwijzende rechter (zie in die zin arresten van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punten 17 en 18, en 25 juli 2018, Georgsmarienhütte e.a., C-135/16, EU:C:2018:582, punt 15).

67 Bijgevolg zijn de derde en de vijfde vraag niet-ontvankelijk.

Eerste, tweede en zesde vraag

68 Uit al het voorgaande volgt dat de eerste, de tweede en de zesde vraag niet hoeven te worden beantwoord aangezien zij, ongeacht de antwoorden daarop, geen gevolgen kunnen hebben voor de uitkomst van het hoofdgeding, daar besluit 2013/448 – waarvan de geldigheid door Vítkovice Steel niet meer kan worden betwist – zich verzet tegen de kosteloze toewijzing van emissierechten aan de installatie in het hoofdgeding.

Kosten

69 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tiende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 1, lid 1, en lid 2, derde alinea, van besluit 2013/448/EU van de Commissie van 5 september 2013 betreffende nationale uitvoeringsmaatregelen voor de voorlopige kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten overeenkomstig artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad moet aldus worden uitgelegd dat het niet toestaat dat op basis van een nieuwe aanvraag van de Tsjechische Republiek aan de installatie in het hoofdgeding kosteloos emissierechten kunnen worden toegewezen uit hoofde van de „productbenchmark" voor vloeibaar ruwijzer, ook al zijn een dubbeltelling van de emissies en een dubbele toewijzing van emissierechten uitgesloten.

ondertekeningen