Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tionde avdelningen)

den 21 december 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser – Direktiv 2003/87/EG – Artikel 11.3 – Beslut 2011/278/EU – Artiklarna 3 b och 10.2 a – Delanläggning med produktriktmärke – Beslut 2013/448/EU – Giltighet – Anläggning vid vilken en syrgasprocess används – Råjärn – Insatsvara som härrör från en annan anläggning – Beslut att neka tilldelning av gratis utsläppsrätter – Upptagande till prövning – Sökandens i det nationella målet underlåtelse att väcka talan om ogiltigförklaring”

I mål C-524/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag, Tjeckien) genom beslut av den 29 september 2020, som inkom till domstolen den 20 oktober 2020, i målet

Vítkovice Steel a.s.

mot

Ministerstvo životního prostředí

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen C. Lycourgos (referent), tillika tillförordnad ordförande på tionde avdelningen, samt domarna I. Jarukaitis och M. Ilešič,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

– Republiken Tjeckien, genom M. Smolek, J. Vláčil och O. Serdula, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tjeckiska.

– Europeiska kommissionen, genom G. Wils, B. De Meester och P. Ondrůšek, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Förevarande begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2.1 och bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87), samt tolkningen och giltigheten av dels artikel 10.8 i kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 130, 2011, s. 1), jämförd med bilaga I till det beslutet, dels artikel 1.1 och 1.2 tredje stycket i kommissionens beslut 2013/448/EU av den 5 september 2013 om nationella genomförandeåtgärder för övergångsutdelningen av gratis utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med artikel 11.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 240, 2013, s. 27).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Vítkovice Steel a.s. och Ministerstvo životního prostředí (miljöministeriet, Tjeckien) (nedan kallat ministeriet) angående beslutet att neka detta bolag tilldelning av gratis utsläppsrätter för perioden 2013–2020 för driften i Tjeckien av en järn- och stålanläggning med namnet Ocelárna I och identifieringskod CZ-existing-CZ-52-CZ-0102–05 (nedan kallad anläggningen som är i fråga i det nationella målet).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/87

3 Under rubriken ”Tillämpningsområde” anges följande i artikel 2.1 i direktiv 2003/87:

”Detta direktiv skall tillämpas på utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I och för de växthusgaser som anges i bilaga II.”

4 I bilaga I till detta direktiv anges, i kolumnen ”Verksamhet”, tackjärns- eller ståltillverkning (primär- eller sekundärsmältning) inklusive stränggjutning, med en kapacitet som överstiger 2,5 ton per timme. I kolumnen ”Växthusgaser” i nämnda bilaga anges att verksamheten avger koldioxid (CO_2).

5 I artikel 10 a i direktivet föreskrivs följande:

”1. Senast den 31 december 2010 ska kommissionen anta gemenskapstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för tilldelning av utsläppsrätter enligt punkterna 4, 5, 7 och 12, inklusive eventuella bestämmelser som krävs för en harmoniserad tillämpning av punkt 19.

Dessa åtgärder, som avser att ändra icke väsentliga delar av detta direktiv genom att komplettera det, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 23.3.

Genom de åtgärder som avses i första stycket ska det i möjligaste mån fastställas gemenskapstäckande förhandsriktmärken för att garantera att tilldelningen sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik genom att beakta de mest effektiva teknikerna, ersättningsmöjligheter, alternativa produktionsprocesser, högeffektiv kraftvärme, effektiv energiåtervinning från rökgaser, användande av biomassa samt avskiljning och lagring av CO_2, om sådana möjligheter finns, och åtgärderna ska inte ge incitament till att öka utsläppen. …

För varje sektor och delsektor ska riktmärket i princip beräknas för produkter snarare än för insatsvaror för att maximera minskningarna av växthusgasutsläppen och energieffektiviseringarna i hela produktionsprocessen i den berörda sektorn eller delsektorn.

…”

6 I artikel 11 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Senast den 30 september 2011 ska varje medlemsstat offentliggöra och till kommissionen överlämna en förteckning över anläggningar inom dess gränser som omfattas av detta direktiv samt över all gratis tilldelning till varje anläggning inom dess gränser, beräknat i enlighet med de bestämmelser som avses i artiklarna 10a.1 och 10c.

2. Senast den 28 februari varje år ska de behöriga myndigheterna utfärda den kvantitet utsläppsrätter som ska tilldelas för det året, beräknat i enlighet med artiklarna 10, 10a och 10c.

3. Medlemsstaterna får inte utfärda gratis utsläppsrätter i enlighet med punkt 2 till anläggningar vars införande i förteckningen i punkt 1 har avslagits av kommissionen.”

Beslut 2011/278

7 I artikel 3 b i beslut 2011/278 anges att med en ”delanläggning med produktriktmärke” avses ”insatsvaror, utgående varor och motsvarande utsläpp relaterade till produktionen av en produkt för vilken riktmärke anges i bilaga I”.

8 I artikel 10.1, 10.2 och 10.8, med rubriken ”Tilldelning på anläggningsnivå”, i detta beslut föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska för varje år, på grundval av de data som samlats in enligt artikel 7, beräkna antalet utsläppsrätter som från och med 2013 gratis tilldelas varje befintlig anläggning på deras territorium i enlighet med punkterna 2–8.

2. För dessa beräkningar ska medlemsstaterna först fastställa det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis, separat för varje delanläggning, enligt följande:

a) För varje delanläggning med produktriktmärke ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis för ett givet år motsvara värdet för detta produktriktmärke enligt bilaga I multiplicerat med den relevanta produktrelaterade historiska verksamhetsnivån.

…

8. Vid fastställande av de preliminära sammanlagda årskvantiteter utsläppsrätter som gratis tilldelas anläggningar ska medlemsstaterna se till att utsläppen inte räknas dubbelt och att tilldelningen inte är negativ. Särskilt gäller att när en intermediär produkt som omfattas av ett produktriktmärke enligt definitionen för systemgränser enligt bilaga I importeras till en anläggning, ska utsläppen inte dubbelräknas när man bestämmer de preliminära sammanlagda årskvantiteterna för utsläppsrätter som tilldelas gratis till båda anläggningarna.”

9 I bilaga I, med rubriken ”Produktriktmärken”, till detta beslut fastställs riktvärdet för vissa på ett uttömmande sätt uppräknade produkter, däribland produkten ”råjärn”, som definieras som ”[j]ärn i smält form mättat med kol för vidare bearbetning”. I denna bilaga anges dessutom de processer och utsläpp som omfattas av produktriktmärket, vilka, vad gäller produktriktmärket ”råjärn”, är ”[a]lla processer som är direkt eller indirekt kopplade till processenheterna”, däribland ”syrgasprocess”.

Beslut 2013/448

10 I skäl 14 i beslut 2013/448 föreskrivs följande:

”När det gäller tillämpningen av riktmärket för smält råjärn i Tjeckiens [nationella genomförandeåtgärder (MNE)] … konstaterar kommissionen att tilldelningen för anläggningen som förtecknas under punkt C med identifieringskod CZ-existing-CZ-52-CZ-0102–05 beaktar processer som omfattas av systemgränserna för riktmärket för smält råjärn. Smält råjärn produceras emellertid inte i anläggningen, utan impor[t]eras. På grund av att inget smält råjärn produceras i anläggningen med identifieringskod CZ-existing-CZ-52-CZ-0102–05, och det således saknas en motsvarande delanläggning med produktriktmärke som skulle göra det möjligt att fastställa en tilldelning i enlighet med artikel 10 i beslut 2011/278/EU, är den föreslagna tilldelningen inte förenlig med reglerna för tilldelning, och kan leda till dubbelräkning. Kommissionen invänder därför mot tilldelningen till de anläggningar som anges i punkt C i bilaga I till detta beslut.”

11 I artikel 1.1 och 1.2 tredje stycket i detta beslut föreskrivs följande:

”1. Införandet av de anläggningar som förtecknas i bilaga I till detta beslut i förteckningarna som omfattas av direktiv 2003/87/EG och som lämnats in till kommissionen i enlighet med artikel 11.1 i direktiv 2003/87/EG samt de tillhörande preliminära sammanlagda årskvantiteter utsläppsrätter som tilldelas gratis till dessa anläggningar avslås.

2. …

Inga invändningar framförs om en medlemsstat ändrar den preliminära sammanlagda årskvantiteterna utsläppsrätter som tilldelas gratis till anläggningar på sitt territorium som ingår i

de förteckningar som avses i punkt 1 och som förtecknas i punkt C i bilaga I till detta beslut innan den slutliga sammanlagda årskvantiteten för vart och ett av åren 2013–2020 fastställts i enlighet med artikel 10.9 i beslut 2011/278/EU förutsatt att ändringen syftar till att anpassa fördelningen till artikel 10.2 a i beslut 2011/278/EU och till att utesluta alla eventuella tilldelningar för processer som omfattas av systemgränserna för produktriktmärket för smält råjärn enligt definitionen i bilaga I till beslut 2011/278/EU till en anläggning som inte producerar, utan importerar smält råjärn, vilket annars skulle leda till dubbelräkning.”

Tjeckisk lagstiftning

12 I artikel 2 a Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (lag nr 383/2012 om villkoren för handel med utsläppsrätter för växthusgaser) av den 24 oktober 2012 föreskrivs följande:

”I denna lag avses med ’anläggning’ en fast, teknisk enhet där en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I bedrivs, liksom all annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar. Fasta tekniska enheter som används för forskning, utveckling och experiment med avseende på nya produkter och processer ska inte betraktas som anläggningar.”

13 Enligt artikel 10.1 första meningen i denna lag ska ministeriet besluta om gratis tilldelning av utsläppsrätter till verksamhetsutövare vid en anläggning eller luftfartygsoperatörer per år under handelsperioden 1 januari 2013–31 december 2020, genom ett förfarande och med avseende på en kvantitet som beräknas på grundval av de unionsrättsliga referensvärdena.

14 I bilaga I till nämnda lag anges, i kolumnen ”Verksamhet”, tackjärns- eller ståltillverkning (primär- eller sekundärsmältning) inklusive stränggjutning, med en kapacitet som överstiger 2,5 ton per timme. På samma rad i nämnda bilaga anges, i kolumnen ”Växthusgaser”, koldioxid (CO_2).

Målet vid den nationella domstolen och tolknings- och giltighetsfrågorna

15 Fram till den 30 november 2015 drev Vítkovice Steel den anläggning som är i fråga i det nationella målet, vid vilken en syrgasprocess användes. Råjärn (järn i smält form mättat med kol), som användes som insatsvara inom ramen för denna intermediära process vid stålproduktionen, härrörde från en grannanläggning som då drevs av ArcelorMittal Ostrava a.s.

16 År 2013 ansökte Vítkovice Steel hos de tjeckiska myndigheterna om tilldelning av gratis utsläppsrätter för perioden 2013–2020 för den anläggning som är i fråga i det nationella målet. Härvid åberopades användningen av en syrgasprocess, vilken omfattas av bilaga I till beslut 2011/278.

17 Ministeriet förde in anläggningen i det utkast till förteckning över anläggningar som kan komma i fråga för gratis utsläppsrätter som överlämnats till kommissionen i enlighet med artikel 11.1 i direktiv 2003/87.

18 Ministeriet tolkade beslut 2011/278 på så sätt att gratis utsläppsrätter kunde tilldelas den anläggning som är i fråga i det nationella målet under förutsättning att alla risker för dubbelräkning med beaktande av utsläpp från anläggningen som tillhörde ArcelorMittal Ostrava eliminerades.

19 Ministeriet sökte följaktligen en lösning som gjorde det möjligt att tilldela Vítkovice Steel och ArcelorMittal Ostrava gratis utsläppsrätter som återspeglar utsläppen från deras respektive anläggningar, samtidigt som man undvek att utsläppsrätterna räknades två gånger eller att utsläppsrätter som är knutna till produkten ”råjärn” tilldelades två gånger. Efter det att bolagen hade godkänt en sådan fördelningsmetod underrättade ministeriet kommissionen om den.

20 I en skrivelse av den 16 juli 2013 upprepade kommissionen att det inte var möjligt att fördela utsläppsrätterna mellan Vítkovice Steel och ArcelorMittal Ostrava. Kommissionen preciserade att även om det enligt artikel 10.8 i beslut 2011/278 krävs att en medlemsstat hindrar en dubbel tilldelning av utsläppsrätter, är det enligt denna bestämmelse inte tillåtet att fördela utsläppsrätterna mellan två verksamhetsutövare vid olika anläggningar.

21 Den 5 september 2013 antog kommissionen beslut 2013/448. Genom artikel 1.1 i detta beslut, jämförd med punkt C i bilaga I till samma beslut, beslutade kommissionen att inte uppta den anläggning som är i fråga i det nationella målet i förteckningen över anläggningar som omfattas av gratis utsläppsrätter. I skäl 14 i nämnda beslut angav kommissionen att ”[s]mält råjärn produceras … inte i anläggningen, utan impor[t]eras” och att ”[p]å grund av att inget smält råjärn produceras i anläggningen …, och det således saknas en motsvarande delanläggning med produktriktmärke som skulle göra det möjligt att fastställa en tilldelning i enlighet med artikel 10 i beslut 2011/278/EU, är den föreslagna tilldelningen inte förenlig med reglerna för tilldelning, och kan leda till dubbelräkning.”

22 Trots att ministeriet inte gjorde samma tolkning som kommissionen, meddelade ministeriet i en skrivelse av den 16 oktober 2013 att det gjorde en anmälan om preliminär tilldelning av samtliga utsläppsrätter enbart för anläggningen i ArcelorMittal Ostrava.

23 Genom beslut av den 23 juli 2014 tilldelade ministeriet inte några gratis utsläppsrätter för den anläggning som är i fråga i det nationella målet för perioden 2013–2020. Vítkovice Steel begärde omprövning av detta beslut, vilket ministr životního prostředí (miljöministern, Tjeckien) (nedan kallad ministern) avslog den 12 november 2014.

24 Vítkovice Steel överklagade avslagsbeslutet till Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag, Tjeckien), domstol i första instans, som ogillade överklagandet den 9 februari 2017. Genom dom av den 23 februari 2018 upphävde Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Tjeckien) detta avgörande på grund av bristande motivering och återförvisade målet till domstolen i första instans, efter att ha angett att det inte klart kan slås fast att det i beslut 2013/448 utan tvivel anges att inga utsläppsrätter ska tilldelas den anläggning som är i fråga i det nationella målet av det skälet att den inte producerar råjärn. Genom dom av den 4 april 2018 upphävde Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag) det beslut från ministern som överklagats och återförvisade ärendet till ministeriet.

25 Den 28 juni 2018 upphävde ministern följaktligen ministeriets beslut av den 23 juli 2014. Ministeriet beslutade därefter, genom beslut av den 13 augusti 2018, att tilldela Vítkovice Steel för åren 2013–2020 samma antal gratis utsläppsrätter som det hade tilldelat genom sitt ursprungliga beslut av den 23 juli 2014. Vítkovice Steel framförde ett klagomål mot detta beslut, vilket avslogs genom ett beslut från ministern av den 31 december 2018. I sistnämnda beslut angav ministern att det inte kunde fatta beslut om tilldelning av gratis utsläppsrätter för den anläggning som är i fråga i det nationella målet, då kommissionen genom beslut 2013/448 motsatte sig detta med

tillämpning av artikel 11.3 i direktiv 2003/87. Ministern underströk även att Vítkovice Steel inte drivit den anläggningen sedan år 2015 och att bolaget därför, från och med den tidpunkten, inte kunde komma i åtnjutande av utsläppsrätter med avseende på den anläggningen.

26 Vítkovice Steel överklagade ministerns beslut av den 31 december 2018 till den hänskjutande domstolen. Bolaget har i huvudsak gjort gällande att ministeriet har gjort en felaktig bedömning av förvaltningsdomstolarnas tidigare beslut, av vilka det enligt bolaget framgår att ministeriet har gjort en felaktig tolkning av beslut 2013/448 och att det är möjligt att retroaktivt tilldela den anläggning som är i fråga i det nationella målet utsläppsrätter, även om anläggningen inte längre är i drift.

27 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida det enligt artikel 10.8 i beslut 2011/278, jämförd med bilaga I till detta beslut, krävs att den anläggning som är i fråga i det nationella målet tilldelas gratis utsläppsrätter för perioden 2013–2020, förutsatt att det säkerställs att det inte sker någon dubbelräkning av utsläpp eller dubbel tilldelning av utsläppsrätter avsedda för råjärn.

28 Den hänskjutande domstolen anser att de relevanta bestämmelserna i beslut 2011/278 ska tolkas så, att Vítkovice Steels anläggning skulle ha tilldelats gratis utsläppsrätter enligt artikel 10a punkterna 1 och 5 i direktiv 2003/87.

29 Den hänskjutande domstolen har för det första påpekat att den anläggning som är i fråga i det nationella målet uppfyllde villkoren i artikel 2.1 i direktiv 2003/87 och således omfattades av systemet för handel med utsläppsrätter. Det är nämligen utrett dels att det vid denna anläggning, i vilken den använda processen var en ”syrgasprocess”, generellt bedrevs en verksamhet som omfattas av detta direktiv, dels att en sådan process genererar utsläpp av CO_2. Det framgår för övrigt av beslut 2013/448 att även om kommissionen har bekräftat att ”syrgasprocessen” ger mindre utsläpp än produktionsprocessen för råjärn, har kommissionen inte förnekat att vissa utsläpp ändå genereras av den förstnämnda processen. Om ingen gratis tilldelning, i strid med direktiv 2003/87, tilldelades en anläggning som ska omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter, skulle den ekonomiska logik som detta system vilar på gå förlorad.

30 Den hänskjutande domstolen har för det andra erinrat om att det av lydelsen i skäl 14 i beslut 2013/448 framgår att kommissionen motsatte sig att den anläggning som är i fråga i det nationella målet tilldelas gratis utsläppsrätter på grund av att ”[s]mält råjärn [inte] produceras … i anläggningen, utan impor[t]eras”.

31 Ett sådant konstaterande skulle emellertid innebära att den del av bilaga I till beslut 2011/278 i vilken kommissionen, vid tilldelningen av gratis utsläppsrätter, med avseende på ”råjärn” inkluderade även ”syrgasprocess”, i vilken råjärn är insatsvara, förlorade all betydelse. Ordalydelsen i beslut 2011/278 gav således upphov till berättigade förväntningar hos de berörda aktörerna, vilka kunde förvänta sig att anläggningar som använder sig av en syrgasprocess skulle tilldelas gratis utsläppsrätter. Den hänskjutande domstolen anser i övrigt att den lösning som kommissionen valde i nämnda beslut är förenlig med syftet med direktiv 2003/87.

32 För det tredje har den hänskjutande domstolen, med hänsyn till ordalydelsen i artikel 10.8 i beslut 2011/278, angett att den inte förstår varför kommissionen har vägrat att fördela utsläppsrätterna för råjärn mellan den anläggning i vilken råjärnet produceras och den anläggning i vilken det används, och detta i proportion till de utsläpp av CO_2 som genereras till följd av verksamheten vid var och en av dessa anläggningar.

33 Den lösning som kommissionen valde, nämligen att tilldela ArcelorMittal Ostrava samtliga gratis utsläppsrätter, eftersom det bolaget därefter kunde överföra dem gratis till Vítkovice Steel i enlighet med ett privaträttsligt avtal, är inte tillfredsställande. Ett sådant synsätt tar inte hänsyn till att Vítkovice Steel har en subjektiv rätt till tilldelning av gratis utsläppsrätter.

34 Den hänskjutande domstolen anser således att kommissionens ståndpunkt strider mot den ekonomiska logiken i systemet för handel med utsläppsrätter, eftersom den på ett oberättigat sätt berövar en verksamhetsutövare som driver en anläggning där en process används som omfattas av systemet med utsläppsrätter möjligheten att erhålla utsläppsrätter som denne har rätt till gratis och, i förekommande fall, föra över dem till andra.

35 Den lösning som kommissionen förespråkar skulle dessutom, i den mån den grundar sig på ett privaträttsligt avtal mellan de båda berörda företagen, riskera att skapa en allvarlig snedvridning av konkurrensen, vilket skulle strida mot syftet med beslut 2011/278.

36 För det fall den första frågan besvaras nekande vill den hänskjutande domstolen med sin andra fråga få klarhet i huruvida artikel 10.8 i beslut 2011/278, jämförd med bilaga I till detta beslut, är ogiltig i den mån den är tillämplig på produkten ”råjärn”. Den anser att detta beslut ska ogiltigförklaras på grund av åsidosättande av direktiv 2003/87 och på grund av inre motsägelser.

37 Om den andra frågan besvaras jakande anser den hänskjutande domstolen att man inom ramen för svaret på den tredje frågan ska slå fast att beslut 2013/448 även är ogiltigt, genom att kommissionen inte godtog Republiken Tjeckiens förslag om tilldelning av gratis utsläppsrätter till Vítkovice Steel för den anläggning som är i fråga i det nationella målet.

38 Om den första frågan besvaras jakande, ska den fjärde frågan prövas för att avgöra huruvida beslut 2013/448 kan tolkas så, att Republiken Tjeckien ges rätt att på nytt ansöka om tillstånd för att få tilldela Vítkovice Steel utsläppsrätter gratis för den anläggning som är i fråga i det nationella målet, i den mån det kan säkerställas att detta inte leder till dubbelräkning av utsläpp eller dubbel tilldelning av utsläppsrätter.

39 För det fall den fjärde frågan besvaras nekande, anser den hänskjutande domstolen att det inom ramen för den femte frågan finns anledning att fråga sig om beslut 2013/448 är giltigt i den del det avser den anläggning som är i fråga i det nationella målet.

40 Om den tredje, den fjärde och den femte frågan besvaras jakande, vilket innebär att unionsrätten kräver att utsläppsrätter ska tilldelas den anläggning som är i fråga i det nationella målet, ska den sjätte frågan besvaras för att avgöra hur en nationell myndighet ska agera i enlighet med unionsrätten när den berörda anläggningen inte längre är i drift och den period för vilken utsläppsrätter ska tilldelas dessutom har löpt ut.

41 Mot denna bakgrund beslutade Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Krävs det enligt artikel 10.8 i … beslut [2011/278], jämförd med bilaga I till detta beslut, att gratis utsläppsrätter för perioden 2013–2020 tilldelas en anläggning där den process som används är en syrgasprocess, där järn i smält form mättat med kol, som levereras från en annan anläggning som tillhör en annan verksamhetsutövare, är insatsvara i processen, om det samtidigt garanteras att det inte kommer att ske någon dubbelräkning eller dubbel tilldelning av utsläppsrätter som är avsedda för produkten råjärn?

2) För det fall att den första frågan besvaras nekande, är artikel 10.8 i … beslut [2011/278], jämförd med bilaga I till detta beslut, ogiltig med avseende på produkten råjärn på grund av att den strider mot artikel 2.1 i … direktiv [2003/87], jämförd med bilaga I till detta direktiv, eventuellt på grund av det förekommer motsägelser?

3) För det fall att den andra frågan besvaras jakande, är även artikel 1.1 i … beslut [2013/448] ogiltig med avseende på [den anläggning som är i fråga i det nationella målet] om det inte längre föreligger någon rättslig grund?

4) För det fall att den första frågan besvaras jakande, ska artikel 1.1 och artikel 1.2 tredje stycket i … beslut [2013/448] med avseende på [den anläggning som är i fråga i det nationella målet] tolkas så att dessa bestämmelser möjliggör en tilldelning av utsläppsrätter för produkten råjärn till denna anläggning på grundval av en ny ansökan från Republiken Tjeckien, om en dubbelräkning och dubbel tilldelning av utsläppsrätter utesluts?

5) För det fall att den fjärde frågan besvaras nekande, är artikel 1.1 i … beslut [2013/448] med avseende på [den anläggning som är i fråga i det nationella målet] ogiltig på grund av att den strider mot artikel 10.8 i … beslut [2011/278], jämförd med bilaga I till det beslutet?

6) För det fall att den tredje, den fjärde eller den femte frågan besvaras jakande, hur ska en nationell myndighet agera, som i strid med unionsrätten inte har tilldelat verksamhetsutövaren av en anläggning, där den process som används är en syrgasprocess, gratis utsläppsrätter, i en sådan situation där den berörda anläggningen inte längre är i drift, och den period för vilken utsläppsrätterna tilldelats redan har löpt ut?”

Prövning av tolknings- och giltighetsfrågorna

Den fjärde frågan

42 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artikel 1.1 och 1.2 tredje stycket i beslut 2013/448 ska tolkas så, att den gör det möjligt att tilldela den anläggning som är i fråga i det nationella målet gratis utsläppsrätter enligt produktriktmärket ”råjärn”, på grundval av en ny ansökan från Republiken Tjeckien, under förutsättning att en dubbelräkning av utsläppen och en dubbel tilldelning av utsläppsrätter kan uteslutas.

43 Domstolen erinrar härvidlag inledningsvis om att enligt artikel 11.1 i direktiv 2003/87 ska varje medlemsstat senast den 30 september 2011 offentliggöra och till kommissionen överlämna en förteckning över anläggningar inom dess gränser som omfattas av detta direktiv samt över all gratis tilldelning till varje anläggning inom dess gränser, beräknat i enlighet med de bestämmelser som avses i artiklarna 10a.1 och 10c. Vidare anges i artikel 11.2 i samma direktiv att de behöriga myndigheterna senast den 28 februari varje år ska utfärda den kvantitet utsläppsrätter som ska tilldelas för det året, beräknat i enlighet med artiklarna 10, 10a och 10c.

44 Slutligen får medlemsstaterna enligt artikel 11.3 i direktiv 2003/87 inte utfärda gratis utsläppsrätter i enlighet med punkt 2 i denna artikel till anläggningar vars införande i den förteckning som avses i artikel 11.1 har avslagits av kommissionen.

45 Den 5 september 2013 antog kommissionen beslut 2013/448 i enlighet med artikel 11.3 i direktiv 2003/87. Såsom följer av artikel 1.1 och punkt C i bilaga I till det beslutet avslog kommissionen införandet av den anläggning som är i fråga i det nationella målet i förteckningarna som omfattas av direktiv 2003/87 samt de tillhörande preliminära sammanlagda årskvantiteter utsläppsrätter som tilldelas denna anläggning gratis.

46 I skäl 14 i nämnda beslut konstaterade kommissionen att den anläggning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte producerar smält råjärn utan importerar detta. Kommissionen preciserade i samma skäl att på grund av att inget smält råjärn produceras i anläggningen, och det således saknas en motsvarande delanläggning med produktriktmärke som skulle göra det möjligt att fastställa en tilldelning i enlighet med artikel 10 i beslut 2011/278, är den föreslagna tilldelningen inte förenlig med reglerna för tilldelning, och kan leda till dubbelräkning.

47 Det följer således av artikel 1.1 och punkt C i bilaga I till beslut 2013/448, jämförda med artikel 11.3 i direktiv 2003/87, att Republiken Tjeckien inte får tilldela den anläggning som är i fråga i det nationella målet gratis utsläppsrätter enligt produktriktmärket för råjärn.

48 Kommissionen preciserade visserligen, i artikel 1.2 tredje stycket i beslut 2013/448, att den inte skulle framföra några invändningar ”om en medlemsstat ändrar de preliminära sammanlagda årskvantiteter utsläppsrätter som tilldelas gratis till anläggningar på sitt territorium som ingår i de förteckningar som avses i [artikel 1.1] och som förtecknas i punkt C i bilaga I till detta beslut innan den slutliga sammanlagda årskvantiteten för vart och ett av åren 2013–2020 fastställts … förutsatt att ändringen syftar till att anpassa fördelningen till artikel 10.2 a i beslut [2011/278] och till att utesluta alla eventuella tilldelningar för processer som omfattas av systemgränserna för produktriktmärket för smält råjärn enligt definitionen i bilaga I till [nämnda] beslut … till en anläggning som inte producerar, utan importerar smält råjärn, vilket annars skulle leda till dubbelräkning”.

49 Vítkovice Steel anser i huvudsak att det följer av artikel 1.2 tredje stycket i beslut 2013/448, och särskilt av meningen ”vilket annars skulle leda till dubbelräkning”, att bolaget kan tilldelas gratis utsläppsrätter på grund av användningen av råjärn i den anläggning som är i fråga i det nationella målet, förutsatt att varje dubbelräkning av utsläppen förhindras. CO_2-utsläppen för denna produkt och dess användning i syrgasprocessen bör därför fördelas mellan dess egen anläggning och den anläggning som tillhör ArcelorMittal Ostrava, som – även det för tillverkning av stål – först producerar råjärn med användning av masugnar och därefter använder detta råjärn i en syrgasprocess.

50 Denna tolkning av beslut 2013/448 kan emellertid inte godtas.

51 I artikel 10.2 a i beslut 2011/278 föreskrivs nämligen regler för beräkning av det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis för varje ”delanläggning med produktriktmärke”. Detta begrepp definieras i artikel 3 b i beslutet som ”insatsvaror, utgående varor och motsvarande utsläpp relaterade till produktionen av en produkt för vilken riktmärke anges i bilaga I [till nämnda beslut]”. Enligt artikel 10.2 a i beslut 2011/278, jämförd med artikel 3 b i samma beslut, kan således en delanläggning inte tilldelas gratis utsläppsrätter enligt ett produktriktmärke om denna delanläggning inte tillverkar produkten i fråga.

52 Eftersom den anläggning som är i fråga i det nationella målet inte producerar råjärn, kan den inte erhålla gratis utsläppsrätter enligt produktriktmärket för råjärn.

53 Det är på detta sätt som man ska förstå uppgiften i artikel 1.2 tredje stycket i beslut 2013/448, enligt vilken kommissionen godtar att den berörda medlemsstaten ändrar de preliminära sammanlagda årskvantiteterna utsläppsrätter som tilldelas anläggningar gratis, såsom den som är i fråga i det nationella målet, som anges i punkt C i bilaga I till detta beslut, förutsatt att ändringen medför att den föreslagna tilldelningen blir förenlig med bestämmelserna i artikel 10.2 a i nämnda beslut.

54 Denna tolkning bekräftas dessutom av den uttryckliga angivelsen i artikel 1.2 tredje stycket i beslut 2013/448, enligt vilken den ändring som den berörda medlemsstaten ska göra av den kvantitet utsläppsrätter som tilldelas gratis ska ”utesluta alla eventuella tilldelningar för processer som omfattas av systemgränserna för produktriktmärket för smält råjärn enligt definitionen i bilaga I till beslut [2011/278] till en anläggning som inte producerar, utan importerar smält råjärn, vilket annars skulle leda till dubbelräkning”.

55 Vad gäller den sista delen av meningen, avseende dubbelräkning, räcker det att påpeka att den utgör ytterligare ett skäl som motiverar ett uteslutande av den tilldelning av gratis utsläppsrätter som avses i den mening som den är en del av. Denna del av meningen kan under alla omständigheter inte tolkas så, att en sådan tilldelning är tillåten enbart på villkor att det säkerställs att den inte leder till dubbelräkning av utsläpp eller dubbel tilldelning av utsläppsrätter. En sådan tolkning av artikel 1.2 tredje stycket i beslut 2013/448 skulle nämligen uppenbart strida mot bestämmelsens entydiga lydelse och, såsom framgår av punkt 51 ovan, strida mot artikel 10.2 a i beslut 2011/278.

56 Av det ovan anförda följer att den fjärde frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 1.1 och 1.2 tredje stycket i beslut 2013/448 ska tolkas så, att den inte gör det möjligt att tilldela den anläggning som är i fråga i det nationella målet gratis utsläppsrätter enligt produktriktmärket ”råjärn”, på grundval av en ny ansökan från Republiken Tjeckien, även om en dubbelräkning av utsläppen och en dubbel tilldelning av utsläppsrätter kan uteslutas.

Den tredje och den femte frågan

57 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den femte frågan för att få klarhet i huruvida beslut 2013/448 är giltigt.

58 Den tjeckiska regeringen har med hänvisning till den praxis som följer av domen av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) och dom av den 25 juli 2018, Georgsmarienhütte m.fl. (C-135/16, EU:C:2018:582), gjort gällande att dessa frågor inte kan tas upp till prövning eftersom Vítkovice Steel hade möjlighet att väcka talan mot beslut 2013/448 med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF. Eftersom detta bolag inte har utnyttjat denna möjlighet, kan det inte i det nationella målet ifrågasättas att beslut 2013/448 har vunnit laga kraft.

59 Domstolen erinrar härvidlag om följande. För att det ska vara möjligt för en enskild att i ett mål vid nationell domstol göra gällande att bestämmelser i en unionsakt, som utgör den rättsliga grunden för ett nationellt beslut som rör den enskilde, är ogiltiga måste denne enligt fast rättspraxis ha väckt talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF mot denna unionsakt inom den föreskrivna fristen eller avstått från att väcka talan på grund av att det stod klart att vederbörande saknade talerätt (dom av den 25 juli 2018, Georgsmarienhütte m.fl., C-135/16, EU:C:2018:582, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

60 Även om den hänskjutande domstolen i sin begäran om förhandsavgörande har angett att den tredje och den femte frågan ställs på grundval av dess eget resonemang och inte endast återger Vítkovice Steels argument, har den hänskjutande domstolen preciserat att det nationella målet bland annat avser giltigheten av beslut 2013/448. Det framgår dessutom av handlingarna i målet att Vítkovice Steel inom ramen för detta mål har begärt att den hänskjutande domstolen ska ställa tolkningsfrågor till domstolen angående giltigheten av beslut 2013/448. Det ska således prövas huruvida bolaget utan tvivel hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av detta beslut vid tribunalen med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF.

61 Det framgår av sistnämnda bestämmelse att fysiska eller juridiska personer endast får väcka talan mot en unionsrättsakt som är riktad till dem eller som direkt eller personligen berör dem.

62 I förevarande fall framgår det av artikel 5 i beslut 2013/448 att beslutet riktar sig till medlemsstaterna. Det ska följaktligen prövas huruvida Vítkovice Steel är direkt och personligen berört av detta beslut.

63 När det gäller frågan huruvida Vítkovice Steel är direkt berört ska det påpekas att de tjeckiska myndigheterna, med hänsyn till förbudet i artikel 11.3 i direktiv 2003/87 och såsom framgår av prövningen av den fjärde frågan, var skyldiga att, utan att ha något utrymme för skönsmässig bedömning, neka Vítkovice Steel gratis utsläppsrätter för den anläggning som är i fråga i det nationella målet med stöd av produktriktmärket ”råjärn”, då kommissionen slagit fast att en sådan tilldelning av utsläppsrätter för den anläggning som är i fråga i det nationella målet inte kunde godtas. Vítkovice Steel ska följaktligen anses vara direkt berört av detta beslut (se, analogt, dom av den 25 juli 2018, Georgsmarienhütte m.fl., C-135/16, EU:C:2018:582, punkterna 29 och 30, och där angiven rättspraxis).

64 Vidare, vad gäller frågan om bolaget är personligen berört, framgår det av artikel 1.1 i beslut 2013/448 att kommissionen beslutade att neka införande av den anläggning som är i fråga i det nationella målet i förteckningarna som omfattas av direktiv 2003/87 samt de tillhörande preliminära sammanlagda årskvantiteter utsläppsrätter som tilldelas den anläggningen gratis, vilken särskilt förtecknas under punkt C i bilaga I med en identifieringskod (CZ-existing-CZ-52-CZ-0102–05).

65 Nämnda beslut påverkar Vítkovice Steel på grund av vissa för det bolaget utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer det från alla andra rättssubjekt, och beslutet medför därigenom att bolaget individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till (se, analogt, dom av den 25 juli 2018, Georgsmarienhütte m.fl., C-135/16, EU:C:2018:582, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

66 Under dessa omständigheter finner domstolen att Vítkovice Steel utan tvivel hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av beslut 2013/448 med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF. Eftersom Vítkovice Steel inte väckte någon sådan talan vann detta beslut laga kraft i förhållande till bolaget. Kraven på rättssäkerhet leder således till slutsatsen att nämnda besluts laga kraft inte längre kan ifrågasättas inom ramen för förfarandet vid den hänskjutande domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punkterna 17 och 18, och dom av den 25 juli 2018, Georgsmarienhütte m.fl., C-135/16, EU:C:2018:582, punkt 15).

67 Den tredje och den femte frågan kan följaktligen inte tas upp till prövning.

Den första, den andra och den sjätte frågan

68 Av det ovan anförda följer att det saknas anledning att besvara den första, den andra och den sjätte frågan, eftersom de, oavsett svaren på dessa, inte kan påverka utgången i det nationella målet, eftersom beslut 2013/448, vars giltighet Vítkovice Steel inte längre kan ifrågasätta, utgör hinder för att tilldela den anläggning som är i fråga i det nationella målet gratis utsläppsrätter.

Rättegångskostnader

69 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tionde avdelningen) följande:

Artikel 1.1 och 1.2 tredje stycket i kommissionens beslut 2013/448/EU av den 5 september 2013 om nationella genomförandeåtgärder för övergångsutdelningen av gratis utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med artikel 11.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG ska tolkas så, att den inte gör det möjligt att tilldela den anläggning som är i fråga i det nationella målet gratis utsläppsrätter enligt produktriktmärket ”råjärn”, på grundval av en ny ansökan från Republiken Tjeckien, även om en dubbelräkning av utsläppen och en dubbel tilldelning av utsläppsrätter kan uteslutas.

Underskrifter