Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 21. decembra 2021 *

„Predhodno odločanje – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov – Direktiva 2003/87/ES – Člen 11(3) – Sklep 2011/278/EU – Člen 3(b) in člen 10(2)(a) – Podnaprava z referenčno vrednostjo za proizvode – Sklep 2013/448/EU – Veljavnost – Naprava, ki uporablja kisikov konvertor – Vroča litina – Vhodni material, ki izhaja iz tretje naprave – Zavrnitev dodelitve pravic do emisije – Dopustnost – Nevložitev ničnostne tožbe tožeče stranke iz postopka v glavni stvari“

V zadevi C-524/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi, Češka republika) z odločbo z dne 29. septembra 2020, ki je na Sodišče prispela 20. oktobra 2020, v postopku

Vítkovice Steel a.s.

proti

Ministerstvo životního prostředí,

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi C. Lycourgos (poročevalec), predsednik četrtega senata v funkciji predsednika drugega senata, I. Jarukaitis in M. Ilešič, sodnika,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

– za češko vlado M. Smolek, J. Vláčil in O. Serdula, agenti,

– za Evropsko komisijo G. Wils, B. De Meester in P. Ondrůšek, agenti,

* Jezik postopka: češčina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2(1) in Priloge I k Direktivi 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL 2009, L 140, str. 63) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/87), ter na razlago in veljavnost, na eni strani, člena 10(8) Sklepa Komisije 2011/278/EU z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2011, L 130, str. 1) v povezavi s Prilogo I k temu sklepu ter, na drugi strani, člena 1(1) in (2), tretji pododstavek, Sklepa Komisije 2013/448/EU z dne 5. septembra 2013 v zvezi z nacionalnimi izvedbenimi ukrepi za prehodno brezplačno dodeljevanje pravic do emisije toplogrednih plinov v skladu s členom 11(3) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2013, L 240, str. 27).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Vítkovice Steel a.s. in Ministerstvo životního prostředí (ministrstvo za okolje, Češka republika) (v nadaljevanju: ministrstvo) zaradi zavrnitve brezplačne dodelitve pravic do emisije tej družbi za obdobje 2013–2020 za obratovanje jeklarne, imenovane Ocelárna I, z identifikatorjem CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 (v nadaljevanju: naprava iz postopka v glavni stvari) v Češki republiki.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

3 Člen 2(1) Direktive 2003/87, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„Ta direktiva se uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I, in toplogredne pline, naštete v Prilogi II.“

4 V Prilogi I k tej direktivi, in sicer v stolpcu „Dejavnosti“, je zajeta proizvodnja surovega železa ali jekla (primarno ali sekundarno taljenje), vključno z neprekinjenim litjem, z zmogljivostjo nad 2,5 tone na uro. V stolpcu „toplogredni plini“ navedene priloge je naveden – kot ustreza tej dejavnosti – ogljikov dioksid (CO_2).

5 Člen 10a te direktive določa:

„1. Do 31. decembra 2010 Komisija sprejme polno usklajene izvedbene ukrepe na ravni Skupnosti za dodelitev pravic iz odstavkov 4, 5, 7 in 12, vključno z vsemi potrebnimi določbami za usklajeno uporabo odstavka 19.

Ti ukrepi, namenjeni spreminjanju nebistvenih določb te direktive z njenim dopolnjevanjem, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 23(3).

Ukrepi iz prvega pododstavka, kolikor je mogoče, določijo *ex-ante* referenčne vrednosti celotne Skupnosti za zagotovitev, da se dodelitev opravi na način, ki spodbuja tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti ob upoštevanju najučinkovitejših tehnologij, nadomestnih proizvodov, alternativnih proizvodnih postopkov, soproizvodnje z visokim izkoristkom, energetsko učinkovite predelave odpadnih plinov, uporabe biomase ter zajemanja in shranjevanja CO_2, kjer so na voljo takšne zmogljivosti, da ne spodbuja povečanja emisij. […]

Načeloma se za vsak sektor in del sektorja referenčne vrednosti izračunajo za proizvode in ne vhodne materiale, da se izboljša zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in prihranek energetske učinkovitosti v vsakem proizvodnem postopku zadevnega sektorja in dela sektorja.

[…]“

6 Člen 11 navedene direktive določa:

„1. Vsaka država članica objavi in Komisiji do 30. septembra 2011 predloži seznam naprav, ki jih zajema ta direktiva na njenem ozemlju, in kakršnih koli brezplačnih dodelitev posameznim napravam na njenem ozemlju, izračunanih v skladu s pravili iz členov 10a(1) in 10c.

2. Pristojni organi do 28. februarja vsako leto izdajo količino pravic, ki naj bi se dodelile v zadevnem letu, izračunanih v skladu s člen[i] 10, 10a in 10c.

3. Države članice ne smejo izdati brezplačnih pravic iz odstavka 2 napravam, katerim je Komisija zavrnila vpis na seznam iz odstavka 1.“

Sklep 2011/278

7 V skladu s členom 3(b) Sklepa 2011/278 „podnaprava z referenčno vrednostjo za proizvode“ pomeni „vhodne materiale, obseg proizvodnje in ustrezne emisije v zvezi s proizvodnjo proizvoda, za katerega je bila v Prilogi I določena referenčna vrednost“.

8 Člen 10(1), (2) in (8) tega sklepa, naslovljen „Dodelitev na ravni naprave“, določa:

„1. Države članice na podlagi podatkov, zbranih v skladu s členom 7, za vsako leto v skladu z odstavki 2 do 8 izračunajo število brezplačno dodeljenih pravic do emisije od leta 2013 dalje za vsako posamezno obstoječo napravo na njihovem ozemlju.

2. Za namene tega izračuna države članice najprej na naslednji način določijo predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisije za vsako podnapravo posebej:

(a) predhodno letno število pravic do emisij, dodeljenih brezplačno za dano leto, za vsako podnapravo z referenčnimi vrednostmi za proizvode ustreza višini referenčne vrednosti za ta proizvod, kot je navedena v Prilogi I, pomnoženi z ustrezno preteklo ravnjo dejavnosti glede proizvoda;

[…]

8. Države članice pri določanju predhodnega letnega števila brezplačno dodeljenih pravic do emisije za posamezne naprave zagotovijo, da ne prihaja do dvojnega štetja emisij in da dodeljevanje ni negativno. Zlasti se ne sme, če je vmesni proizvod, ki je zajet z referenčno vrednostjo za proizvod v skladu z opredelitvijo ustreznih meja sistema, določenih v Prilogi I, doveden v napravo, dvojno šteti emisij pri določanju predhodne skupne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisij za obe zadevni napravi.“

9 V Prilogi I k temu sklepu, naslovljeni „Referenčne vrednosti za proizvode“, je določena referenčna vrednost za nekatere taksativno naštete proizvode, med katerimi je proizvod „vroča litina“, ki je opredeljen kot „[t]ekoče železo, nasičeno z ogljikom za nadaljnjo predelavo“. V tej prilogi so poleg tega navedeni procesi in emisije, zajeti v referenčno vrednost za proizvod, ki so, kar zadeva referenčno vrednost proizvoda „vroča litina“, „vsi postopki, neposredno ali posredno povezani s plavžno pečjo“, med katerimi je med drugim „martinovka [kisikov konvertor]“.

Sklep 2013/448

10 V točki 14 obrazložitve Sklepa 2013/448 je navedeno:

„V zvezi z uporabo referenčne vrednosti za vročo litino v [nacionalnih izvedbenih ukrepih (NIU)], ki jih je predlagala Češka republika, […] Komisija ugotavlja, da so pri dodelitvi pravic napravi z oznako CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05, navedeni v točki C, upoštevani procesi, zajeti v mejah sistema za referenčno vrednost za vročo litino. Vendar naprava vroče litine ne proizvaja, temveč jo sprejema. Ker se v napravi z oznako CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 ne proizvaja vroča litina in tako ne obstaja ustrezna podnaprava z referenčno vrednostjo za proizvode, ki bi omogočala določitev dodelitve v skladu s členom 10 Sklepa 2011/278/EU, predlagana dodelitev ni v skladu s pravili dodeljevanja in lahko povzroči dvojno štetje. Komisija zato nasprotuje dodelitvi pravic napravam, navedenim v točki C Priloge I k temu sklepu.“

11 Člen 1(1) in (2), tretji pododstavek, tega sklepa določa:

„1. Vnos naprav, navedenih v Prilogi I k temu sklepu, na sezname naprav, zajetih v Direktivi 2003/87/ES, ki so bili Komisiji predloženi v skladu s členom 11(1) Direktive 2003/87/ES, ter ustrezne predhodne skupne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisije tem napravam se zavrnejo.

2. […]

Ne nasprotuje se, če država članica spremeni predhodne skupne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisije napravam na njenem ozemlju, ki so vključene na sezname iz odstavka 1 in navedene v točki C Priloge I k temu sklepu, pred določitvijo končne skupne letne

količine za vsako leto v obdobju 2013–2020 v skladu s členom 10(9) Sklepa 2011/278/EU, v kolikor ta sprememba zajema uskladitev dodelitve s členom 10(2)(a) Sklepa 2011/278/EU ter izključitev vsake dodelitve za procese, zajete v mejah sistema referenčne vrednosti za vročo litino, kakor so opredeljene v Prilogi I k [temu s]klepu […], napravi, ki vroče litine ne proizvaja, temveč jo sprejema, saj bi takšna dodelitev sicer povzročila dvojno štetje.“

Češko pravo

12 Člen 2(a) Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (zakon št. 383/2012 o pogojih trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov) z dne 24. oktobra 2012 določa:

„‚Naprava‘ v smislu tega zakona pomeni nepremično tehnično enoto, v kateri poteka ena ali več dejavnosti, navedenih v prilogi št. I k temu zakonu, ali druge neposredno povezane dejavnosti, ki so tehnično povezane z dejavnostmi, ki se izvajajo na zadevnem območju in bi lahko vplivale na emisije; za naprave se ne štejejo nepremične tehnične enote, ki se uporabljajo za raziskave, razvoj in preizkušanje novih proizvodov in postopkov.“

13 Člen 10(1), prvi stavek, tega zakona določa, da ministrstvo odloči o brezplačni dodelitvi pravic upravljavcem naprave ali zrakoplova za vsako leto v obdobju trgovanja od 1. januarja 2013 do 31. decembra 2020 po postopku in glede na količino, izračunano na podlagi referenčnih vrednosti, določenih s pravom Unije.

14 V Prilogi št. I k navedenemu zakonu, in sicer v stolpcu „Dejavnosti“, je zajeta proizvodnja surovega železa ali jekla (primarno ali sekundarno taljenje), vključno z neprekinjenim litjem, z zmogljivostjo nad 2,5 tone na uro. V isti vrstici je v stolpcu „toplogredni plini“ naveden ogljikov dioksid (CO_2).

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

15 Družba Vítkovice Steel je do 30. novembra 2015 upravljala napravo iz postopka v glavni stvari, v kateri je izvajala postopek s kisikovim konvertorjem. Vroča litina (tekoče železo, nasičeno z ogljikom), uporabljena kot vhodni material v okviru tega vmesnega postopka proizvodnje jekla, je izvirala iz sosednje naprave, ki jo je takrat upravljala družba ArcelorMittal Ostrava a.s..

16 Družba Vítkovice Steel je leta 2013 od čeških organov zahtevala, naj ji za obdobje 2013–2020 brezplačno dodelijo pravice za napravo iz postopka v glavni stvari, pri čemer se je sklicevala na uporabo kisikovega konvertorja, saj je bil ta proces naveden v Prilogi I k Sklepu 2011/278.

17 Ministrstvo je to napravo vključilo v osnutek seznama naprav, upravičenih do brezplačnih pravic, ki se Komisiji predloži v skladu s členom 11(1) Direktive 2003/87.

18 Sklep 2011/278 je razlagalo tako, da je mogoče napravi iz postopka v glavni stvari brezplačno dodeliti pravice do emisije, če se odpravi vsakršno tveganje dvojnega štetja z emisijami iz naprave družbe ArcelorMittal Ostrava.

19 Zato je ministrstvo poiskalo pravilo, ki bi omogočilo brezplačno dodelitev pravic družbama Vítkovice Steel in ArcelorMittal Ostrava ter ki bi odražalo posamezne emisije iz njunih naprav, s čimer bi se izognilo dvojnemu štetju emisij ali dvojni dodelitvi pravic, vezanih na proizvod „vroča litina“. Ministrstvo je po soglasju teh družb o takšnem pravilu o razdelitvi obvestilo Komisijo.

20 Komisija je v dopisu z dne 16. julija 2013 ponovila, da pravic ni mogoče razdeliti med družbi Vítkovice Steel in ArcelorMittal Ostrava. Pojasnila je, da člen 10(8) Sklepa 2011/278 sicer zahteva, da država članica zagotovi, da ne prihaja do dvojnega dodeljevanja pravic, vendar ta določba ne omogoča razdelitve pravic med dva upravljavca različnih naprav.

21 Komisija je 5. septembra 2013 sprejela Sklep 2013/448. S členom 1(1) tega sklepa v povezavi s Prilogo I, točka C, k temu sklepu je Komisija zavrnila vključitev naprave iz postopka v glavni stvari na seznam naprav, ki so upravičene do brezplačne dodelitve pravic. Komisija je v točki 14 obrazložitve tega sklepa navedla, da ta naprava „vroče litine ne proizvaja, temveč jo sprejema“, in „[k]er se […] ne proizvaja vroča litina […] in tako ne obstaja ustrezna podnaprava z referenčno vrednostjo za proizvode, ki bi omogočala določitev dodelitve v skladu s členom 10 Sklepa 2011/278[…], predlagana dodelitev ni v skladu s pravili dodeljevanja in lahko povzroči dvojno štetje“.

22 Ministrstvo je v dopisu z dne 16. oktobra 2013 sporočilo, da čeprav se ne strinja z razlago Komisije, jo obvešča o predhodni dodelitvi vseh pravic izključno napravi družbe ArcelorMittal Ostrava.

23 Ministrstvo ni z odločbo z dne 23. julija 2014 za obdobje 2013–2020 brezplačno dodelilo nobene pravice napravi iz postopka v glavni stvari. Družba Vítkovice Steel je zoper to odločbo vložila pritožbo, ki jo je ministr životního prostředí (minister za okolje, Češka republika) (v nadaljevanju: minister) 12. novembra 2014 zavrnil.

24 Tožba, ki jo je družba Vítkovice Steel vložila zoper to zavrnitev, je bila na prvi stopnji zavrnjena s sodbo Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi, Češka republika) z dne 9. februarja 2017. Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika) je s sodbo z dne 23. februarja 2018 zaradi pomanjkljive obrazložitve to sodbo razveljavilo in zadevo vrnilo prvostopenjskemu sodišču, potem ko je ugotovilo, da ni mogoče nedvoumno sklepati, da je bilo v Sklepu 2013/448 nesporno navedeno, da nobena pravica ni bila dolgovana za napravo iz postopka v glavni stvari, ker ta naprava vroče litine ne proizvaja. Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi) je s sodbo z dne 4. aprila 2018 izpodbijano odločbo ministra odpravilo in mu zadevo vrnilo v ponovno odločanje.

25 Minister je zato 28. junija 2018 odpravil odločbo ministrstva z dne 23. julija 2014. Ministrstvo je nato z odločbo z dne 13. avgusta 2018 družbi Vítkovice Steel za leta 2013–2020 brezplačno dodelilo natanko enako število pravic, kot so ji bile dodeljene v prvotni odločbi z dne 23. julija 2014. Pritožbo družbe Vítkovice Steel zoper to odločbo je minister zavrnil z odločbo z dne 31. decembra 2018. Minister je z zadnjenavedeno odločbo menil, da ne more odločiti o brezplačni dodelitvi pravic napravi iz postopka v glavni stvari, ker je Komisija s Sklepom 2013/448 temu nasprotovala na podlagi člena 11(3) Direktive 2003/87. Minister je tudi poudaril, da družba Vítkovice Steel te naprave ne upravlja že od leta 2015 in da zato od takrat ni mogla biti več upravičena do pravic za to napravo.

26 Družba Vítkovice Steel je pri predložitvenem sodišču vložila tožbo zoper odločbo ministra z dne 31. decembra 2018. V bistvu trdi, da minister ni upošteval prejšnjih odločb upravnih sodišč, iz katerih naj bi izhajalo, da je napačno razlagal Sklep 2013/448 in da bi bilo mogoče napravi iz postopka v glavni stvari retroaktivno dodeliti pravice, tudi če ta več ne obratuje.

27 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali člen 10(8) Sklepa 2011/278 v povezavi s Prilogo I k temu sklepu zahteva brezplačno dodelitev pravic do emisije za obdobje 2013–2020 napravi iz postopka v glavni stvari, če je zagotovljeno, da ne bo prišlo niti do dvojnega štetja emisij niti do dvojne dodelitve pravic, dodeljenih za proizvod „vroča litina“.

28 V zvezi s tem to sodišče meni, da je treba upoštevne določbe Sklepa 2011/278 razlagati tako, da je bilo treba brezplačno dodeliti pravice napravi družbe Vítkovice Steel na podlagi člena 10a(1) in (5) Direktive 2003/87.

29 Navedeno sodišče poudarja, na prvem mestu, da je naprava iz postopka v glavni stvari izpolnjevala pogoje iz člena 2(1) Direktive 2003/87 in da je torej spadala v sistem za trgovanje s pravicami do emisije. Nesporno je namreč, na eni strani, da je ta naprava, v kateri se je izvajal postopek s „kisikovim konvertorjem“, na splošno spadala med dejavnosti, za katere se uporablja ta direktiva, in na drugi strani, da tak postopek povzroča emisije CO_2. Poleg tega naj bi bilo iz Sklepa 2013/448 razvidno, da čeprav je Komisija potrdila, da postopek s „kisikovim konvertorjem“ proizvaja manj emisij kot postopek proizvodnje vroče litine, pa ta institucija ni zanikala, da nekatere emisije kljub vsemu nastanejo s prvim od teh postopkov. Če tako napravi, ki mora spadati v sistem trgovanja s pravicami do emisije, ne bi bila brezplačno dodeljena nobena pravica, s čimer bi bila kršena Direktiva 2003/87, bi bila ekonomska logika, na kateri ta sistem temelji, izničena.

30 Na drugem mestu, predložitveno sodišče opozarja, da je iz točke 14 obrazložitve Sklepa 2013/448 razvidno, da je Komisija nasprotovala temu, da se napravi iz postopka v glavni stvari brezplačno dodelijo pravice, ker ta naprava „vroče litine ne proizvaja, temveč jo sprejema“.

31 Takšna ugotovitev pa bi odvzela ves pomen delu Priloge I k Sklepu 2011/278, v katerem je Komisija za namene brezplačne dodelitve pravic do emisije pod proizvod „vroča litina“ vključila tudi postopek s „kisikovim konvertorjem“, v katerem je vroča litina vhodni material. Na podlagi besedila Sklepa 2011/278 naj bi se tako ustvarilo legitimno pričakovanje pri zadevnih upravljavcih, ki so lahko pričakovali, da bodo pravice brezplačno dodeljene napravam, ki uporabljajo kisikov konvertor. Poleg tega predložitveno sodišče meni, da je rešitev, ki jo je Komisija sprejela v navedenem sklepu, v skladu s ciljem Direktive 2003/87.

32 Na tretjem mestu, predložitveno sodišče ob upoštevanju besedila člena 10(8) Sklepa 2011/278 navaja, da ne razume razlogov, iz katerih je Komisija zavrnila razdelitev pravic do emisije, ki se nanašajo na vročo litino, med napravo, v kateri je ta proizvedena, in napravo, v kateri se ta uporablja, in to sorazmerno z emisijami CO_2, ki nastanejo zaradi dejavnosti vsake od teh naprav.

33 V zvezi s tem rešitev, ki jo je predvidela Komisija, in sicer da se vse pravice do emisije brezplačno dodelijo družbi ArcelorMittal Ostrava, ob upoštevanju, da bi jih ta lahko nato brezplačno prenesla na družbo Vítkovice Steel na podlagi zasebnopravnega sporazuma, ne bi bila ustrezna. Pri takem pristopu naj se ne bi upoštevalo dejstvo, da ima zadnjenavedena družba subjektivno pravico do brezplačne dodelitve pravic.

34 Po mnenju predložitvenega sodišča naj bi bilo stališče Komisije v nasprotju z ekonomsko logiko sistema za trgovanje s pravicami, ker upravljavcu naprave, v kateri poteka postopek, ki spada v sistem pravic, neupravičeno onemogoča, da pridobi pravice, do katerih je upravičen brezplačno, in z njimi po potrebi trguje.

35 Poleg tega bi rešitev, ki jo zagovarja Komisija, ker temelji na sporazumu zasebnega prava med zadevnima družbama, lahko povzročila resno izkrivljanje konkurence, s čimer bi bil tako kršen cilj Sklepa 2011/278.

36 Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali je člen 10(8) Sklepa 2011/278 v povezavi s Prilogo I k temu sklepu neveljaven v delu, v katerem se nanaša na proizvod „vroča litina“. Meni, da bi bilo treba ta sklep razglasiti za neveljaven zaradi kršitve Direktive 2003/87 in zaradi notranjih protislovij.

37 Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, predložitveno sodišče meni, da bi bilo treba v okviru odgovora na tretje vprašanje šteti, da je Sklep 2013/448 prav tako neveljaven v delu, v katerem je Komisija zavrnila zahtevo Češke republike za brezplačno dodelitev pravic družbi Vítkovice Steel za napravo iz postopka v glavni stvari.

38 Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, bi bilo treba preučiti četrto postavljeno vprašanje, da bi se ugotovilo, ali je Sklep 2013/448 mogoče razlagati tako, da Češki republiki omogoča, da ponovno zahteva odobritev brezplačne dodelitve pravic družbi Vítkovice Steel za napravo iz postopka v glavni stvari, če je mogoče zagotoviti, da to ne bo privedlo do dvojnega štetja emisij niti do dvojne dodelitve pravic.

39 Če je odgovor na to četrto vprašanje nikalen, predložitveno sodišče meni, da bi se bilo treba v okviru petega vprašanja vprašati o veljavnosti Sklepa 2013/448 v delu, v katerem se nanaša na napravo iz postopka v glavni stvari.

40 Nazadnje, če bi bil odgovor na tretje, četrto oziroma peto vprašanje pritrdilen, kar bi pomenilo, da pravo Unije zahteva dodelitev pravic napravi iz postopka v glavni stvari, bi bilo treba odgovoriti na šesto vprašanje, da bi se ugotovilo, kako mora nacionalni organ v skladu s pravom Unije ravnati, kadar zadevna naprava ne obratuje več in kadar se je poleg tega obdobje, za katero je bilo treba dodeliti pravice, izteklo.

41 V teh okoliščinah je Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali člen 10(8) Sklepa [2011/278] v povezavi s Prilogo I k temu sklepu določa brezplačno dodelitev pravic do emisije za obdobje 2013–2020 napravi, v kateri se izvaja postopek s kisikovim konvertorjem, pri čemer je vhodni material tekoče železo, nasičeno z ogljikom, dovajano iz druge naprave v lasti drugega upravljavca, če je hkrati zagotovljeno, da ne bo prišlo do dvojnega štetja in dvojne dodelitve pravic, dodeljenih za proizvod ‚vroča litina‘?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali je člen 10(8) Sklepa [2011/278] v povezavi s Prilogo I k temu sklepu za proizvod ‚vroča litina‘ – zaradi nerazumljivosti - neveljaven, ker je v nasprotju s členom 2(1) Direktive [2003/87] v povezavi s Prilogo I k tej direktivi?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, ali je zaradi prenehanja pravne podlage neveljaven tudi člen 1(1) Sklepa [2013/448] v zvezi z [napravo iz postopka v glavni stvari]?

4. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je treba člen 1(1) in (2), tretji pododstavek, Sklepa [2013/448], v delu, v katerem se nanaša na [napravo iz postopka v glavni stvari], razlagati tako, da te določbe v primeru izključitve dvojnega štetja in dvojne dodelitve pravic omogočajo dodelitev pravic za proizvod ‚vroča litina' tej napravi na podlagi nove zahteve Češke republike?

5. Če je odgovor na četrto vprašanje nikalen, ali je zaradi neskladnosti s členom 10(8) Sklepa [2011/278] v povezavi s Prilogo I k temu sklepu neveljaven člen 1(1) Sklepa [2013/448], če se nanaša na [napravo iz postopka v glavni stvari]?

6. Če je odgovor na tretje, četrto oziroma peto vprašanje pritrdilen, kaj mora v skladu s pravom Unije storiti organ države članice, ki v nasprotju s pravom Unije upravljavcu naprave, v kateri se je izvajal postopek s kisikovim konvertorjem, ni brezplačno dodelil pravic do emisije, če naprava ne obratuje več in je obdobje, za katero so bile pravice dodeljene, že poteklo?"

Vprašanja za predhodno odločanje

Četrto vprašanje

42 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem, ki ga je treba preučiti najprej, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1(1) in (2), tretji pododstavek, Sklepa 2013/448 razlagati tako, da dopušča, da se napravi iz postopka v glavni stvari brezplačno dodelijo pravice do emisije iz naslova referenčne vrednosti za proizvod „vroča litina" na podlagi nove zahteve Češke republike, če sta dvojno štetje emisij in dvojna dodelitev pravic izključena.

43 V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da v skladu s členom 11(1) Direktive 2003/87 vsaka država članica objavi in Komisiji do 30. septembra 2011 predloži seznam naprav, ki jih zajema ta direktiva na njenem ozemlju, in kakršnih koli brezplačnih dodelitev posameznim napravam na njenem ozemlju, izračunanih v skladu s pravili iz členov 10a(1) in 10c te direktive. Dalje, v skladu s členom 11(2) te direktive pristojni organi do 28. februarja vsako leto izdajo količino pravic, ki naj bi se dodelile v zadevnem letu, izračunanih v skladu s členi 10, 10a in 10c iste direktive.

44 Nazadnje, v skladu s členom 11(3) Direktive 2003/87 države članice ne smejo brezplačno dodeliti pravic do emisije iz odstavka 2 tega člena napravam, katerih vključitev na seznam iz člena 11(1) te direktive je Komisija zavrnila.

45 Komisija je 5. septembra 2013 v skladu s členom 11(3) Direktive 2003/87sprejela Sklep 2013/448. Kot je razvidno iz člena 1(1) tega sklepa in točke C Priloge I k temu sklepu, je Komisija zavrnila vključitev naprave iz postopka v glavni stvari na seznam naprav, zajetih z Direktivo 2003/87, ter ustrezne predhodne skupne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisije tej napravi.

46 V skladu s štirinajsto točko obrazložitve navedenega sklepa je Komisija ugotovila, da naprava iz postopka v glavni stvari vroče litine ne proizvaja, temveč jo sprejema. Ta institucija je v isti točki obrazložitve pojasnila, da ker se v tej napravi vroča litina ne proizvaja in tako ne obstaja ustrezna podnaprava z referenčno vrednostjo za proizvode, ki bi omogočala določitev dodelitve v skladu s členom 10 Sklepa 2011/278, predlagana dodelitev za to napravo ni v skladu s pravili dodeljevanja in lahko povzroči dvojno štetje.

47 Iz člena 1(1) Sklepa 2013/448 in točke C Priloge I k temu sklepu v povezavi s členom 11(3) Direktive 2003/87 tako izhaja, da je Češki republiki prepovedano, da napravi iz postopka v glavni stvari brezplačno dodeli pravice do emisije iz naslova referenčne vrednosti za proizvod vroča litina.

48 Res je, da je Komisija v členu 1(2), tretji pododstavek, Sklepa 2013/448 pojasnila, da ne bo ugovarjala, „če država članica spremeni predhodne skupne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisije napravam na njenem ozemlju, ki so vključene na sezname iz odstavka 1 [člena 1] in navedene v točki C Priloge I k temu sklepu, pred določitvijo končne skupne letne količine […] v obdobju 2013–2020 […], v kolikor ta sprememba zajema uskladitev dodelitve s členom 10(2)(a) Sklepa 2011/278[…] ter izključitev vsake dodelitve za procese, zajete v mejah sistema referenčne vrednosti za vročo litino, kakor so opredeljene v Prilogi I k […] [temu sklepu], napravi, ki vroče litine ne proizvaja, temveč jo sprejema, saj bi takšna dodelitev sicer povzročila dvojno štetje“.

49 Družba Vítkovice Steel v bistvu meni, da iz člena 1(2), tretji pododstavek, Sklepa 2013/448, zlasti pa iz dela stavka „saj bi takšna dodelitev sicer povzročila dvojno štetje“, izhaja, da lahko brezplačno pridobi pravice do emisije zaradi uporabe vroče litine v napravi iz postopka v glavni stvari, če se izogne vsakemu dvojnemu štetju emisij. Emisije CO_2 za ta proizvod in njegovo uporabo v postopku s kisikovim konvertorjem bi bilo treba zato razdeliti med njeno napravo in napravo družbe ArcelorMittal Ostrava, ki tudi za proizvodnjo jekla najprej proizvaja vročo litino z uporabo plavža, nato pa to vročo litino uporablja v kisikovem konvertorju.

50 Vendar te razlage Sklepa 2013/448 ni mogoče sprejeti.

51 Člen 10(2)(a) Sklepa 2011/278 namreč določa pravila za izračun predhodnega letnega števila brezplačno dodeljenih pravic do emisije za vsako „podnapravo z referenčnimi vrednostmi za proizvode“, pri čemer je ta pojem opredeljen v členu 3(b) tega sklepa in pomeni „vhodne materiale, obseg proizvodnje in ustrezne emisije v zvezi s proizvodnjo proizvoda, za katerega je bila v Prilogi I [k temu sklepu] določena referenčna vrednost“. Tako v skladu s členom 10(2)(a) Sklepa 2011/278 v povezavi z njegovim členom 3(b) ni mogoče brezplačno dodeliti pravic do emisije podnapravi iz naslova referenčne vrednosti za proizvod, če ta podnaprava zadevnega proizvoda ne proizvaja.

52 Ker v obravnavanem primeru naprava iz postopka v glavni stvari ne proizvaja vroče litine, ne more biti upravičena do brezplačnih pravic do emisije iz naslova referenčne vrednosti za proizvod vroča litina.

53 Tako je treba razumeti navedbo iz člena 1(2), tretji pododstavek, Sklepa 2013/448, v skladu s katero bi Komisija dovolila, da zadevna država članica spremeni predhodne skupne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisije napravam – kakršna je ta v postopku v glavni stvari – ki so naštete v točki C Priloge I k temu sklepu, če ta sprememba povzroči, da je predlagana dodelitev skladna z določbami člena 10(2)(a) navedenega sklepa.

54 To razlago poleg tega potrjuje izrecna navedba iz člena 1(2), tretji pododstavek, Sklepa 2013/448, v skladu s katero bi morala biti sprememba, ki jo mora zadevna država članica izvesti glede količine brezplačno dodeljenih pravic do emisije, takšna, da „izključi[…] vsak[o] dodelitev za procese, zajete v mejah sistema referenčne vrednosti za vročo litino, kakor so opredeljene v Prilogi I k Sklepu 2011/278[…], napravi, ki vroče litine ne proizvaja, temveč jo sprejema, saj bi takšna dodelitev sicer povzročila dvojno štetje“.

55 V zvezi s tem zadnjim delom stavka, ki se nanaša na dvojno štetje, zadostuje navesti, da pomeni dodaten element obrazložitve za utemeljitev izključitve od brezplačne dodelitve pravic, določene v stavku, katerega del je. Tega dela stavka nikakor ni mogoče razumeti tako, da omogoča takšno dodelitev zgolj pod pogojem, da se zagotovi, da ta dodelitev ne bo vodila do dvojnega štetja emisij niti do dvojne dodelitve pravic. Takšna razlaga člena 1(2), tretji pododstavek, Sklepa 2013/448 bi bila namreč očitno v nasprotju z nedvoumnim besedilom te določbe in bi, kot je razvidno iz točke 51 te sodbe, kršila člen 10(2)(a) Sklepa 2011/278.

56 Iz vseh zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1(1) in (2), tretji pododstavek, Sklepa 2013/448 razlagati tako, da ne dopušča, da se napravi iz postopka v glavni stvari brezplačno dodelijo pravice do emisije iz naslova referenčne vrednosti za proizvod „vroča litina“ na podlagi nove zahteve Češke republike, tudi če sta dvojno štetje emisij in dvojna dodelitev pravic izključena.

Tretje in peto vprašanje

57 Predložitveno sodišče s tretjim in petim vprašanjem v bistvu sprašuje o veljavnosti Sklepa 2013/448.

58 Češka vlada se sklicuje na sodno prakso, ki izhaja iz sodb z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), in z dne 25. julija 2018, Georgsmarienhütte in drugi (C-135/16, EU:C:2018:582), ter trdi, da sta ti vprašanji nedopustni, ker je imela družba Vítkovice Steel možnost vložiti ničnostno tožbo zoper Sklep 2013/448 na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU. Ker ta družba te možnosti ni izkoristila, naj dokončnosti Sklepa 2013/448 v okviru spora o glavni stvari ne bi bilo mogoče izpodbijati.

59 Glede tega je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso za to, da se lahko posameznik v okviru tožbe, ki jo vloži pred nacionalnim sodiščem, sklicuje na nezakonitost določb v aktu Unije, ki je podlaga za nacionalno odločbo, sprejeto v zvezi z njim, potrebno, da je bodisi zoper ta akt Unije v ustreznih rokih vložil tudi ničnostno tožbo na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU bodisi da tega ni storil, ker nedvomno ni imel pravice za vložitev te tožbe (sodba z dne 25. julija 2018, Georgsmarienhütte in drugi, C-135/16, EU:C:2018:582, točka 17 in navedena sodna praksa).

60 Čeprav v obravnavanem primeru predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe navaja, da sta tretje in peto vprašanje postavljeni na podlagi njegovega razlogovanja in ne povzemata zgolj argumentacije družbe Vítkovice Steel, to sodišče pojasnjuje, da se spor o glavni stvari nanaša zlasti na veljavnost Sklepa 2013/448. Poleg tega je iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da je družba Vítkovice Steel v okviru tega spora predložitvenemu sodišču predlagala, naj Sodišču predloži vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašajo na veljavnost Sklepa 2013/448. Preučiti je torej treba, ali je ta družba brez dvoma imela procesno upravičenje za vložitev ničnostne tožbe zoper ta sklep pred Splošnim sodiščem na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU.

61 V zvezi s tem iz zadnjenavedene določbe izhaja, da lahko fizična ali pravna oseba vloži tožbo zoper pravni akt Unije, samo če je ta oseba naslovnik tega akta oziroma če se navedeni akt nanjo neposredno in posamično nanaša.

62 V obravnavanem primeru je iz člena 5 Sklepa 2013/448 razvidno, da so naslovniki tega sklepa države članice. Zato je treba preučiti, ali se ta sklep na družbo Vítkovice Steel neposredno in posamično nanaša.

63 Po eni strani je treba v zvezi z neposrednim nanašanjem na družbo Vítkovice Steel poudariti, da so bili glede na prepoved iz člena 11(3) Direktive 2003/87 in kot je razvidno iz analize četrtega vprašanja, češki organi – ne da bi imeli kakršno koli diskrecijsko pravico – zavezani k temu, da družbi Vítkovice Steel zavrnejo brezplačno dodelitev pravic do emisije iz naslova referenčne vrednosti za proizvod „vroča litina“ za napravo iz postopka v glavni stvari, potem ko je Komisija s Sklepom 2013/448 takšno dodelitev pravic zavrnila. Zato je treba šteti, da se ta sklep na družbo Vítkovice Steel neposredno nanaša (glej po analogiji sodbo z dne 25. julija 2018, Georgsmarienhütte in drugi, C-135/16, EU:C:2018:582, točki 29 in 30 ter navedena sodna praksa).

64 Po drugi strani je glede posamičnega nanašanja na to družbo iz člena 1(1) Sklepa 2013/448 razvidno, da je Komisija zavrnila vključitev naprave iz postopka v glavni stvari na seznam naprav, zajetih z Direktivo 2003/87, ter ustrezne predhodne skupne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisije tej napravi, ki je posebej določena s posameznim identifikatorjem („CZ-existing-CZ-52-CZ-0102-05 “) v točki C Priloge I k temu sklepu.

65 Navedeni sklep je tako vplival na družbo Vítkovice Steel zaradi nekaterih njenih posebnih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, ki jo opredeljuje glede na vse druge osebe in jo zato individualizira enako, kot bi bil individualiziran naslovnik takega sklepa (glej po analogiji sodbo z dne 25. julija 2018, Georgsmarienhütte in drugi, C-135/16, EU:C:2018:582, točka 31 in navedena sodna praksa).

66 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je družba Vítkovice Steel brez dvoma imela procesno upravičenje za vložitev ničnostne tožbe zoper Sklep 2013/448 na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU. Ker družba Vítkovice Steel ni vložila tožbe v tem smislu, je ta sklep zanjo postal dokončen. Zato je na podlagi zahteve po pravni varnosti mogoče sklepati, da dokončnosti navedenega sklepa ni več mogoče izpodbijati v okviru postopka pred predložitvenim sodiščem (glej v tem smislu sodbi z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, točki 17 in 18, ter z dne 25. julija 2018, Georgsmarienhütte in drugi, C-135/16, EU:C:2018:582, točka 15).

67 Zato tretje in peto vprašanje nista dopustni.

Prvo, drugo in šesto vprašanje

68 Iz vsega navedenega izhaja, da na prvo, drugo in šesto vprašanje ni treba odgovoriti, ker ne glede na odgovore na ta vprašanja ti odgovori ne bi mogli vplivati na izid spora o glavni stvari, saj Sklep 2013/448, katerega veljavnosti družba Vítkovice Steel ne more več izpodbijati, nasprotuje brezplačni dodelitvi pravic do emisije napravi iz postopka v glavni stvari.

Stroški

69 Ker je ta postopek za stranki v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

Člen 1(1) in (2), tretji pododstavek, Sklepa Komisije 2013/448/EU z dne 5. septembra 2013 v zvezi z nacionalnimi izvedbenimi ukrepi za prehodno brezplačno dodeljevanje pravic do emisije toplogrednih plinov v skladu s členom 11(3) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta je treba razlagati tako, da ne dopušča, da se napravi iz postopka v glavni stvari brezplačno dodelijo pravice do emisije iz naslova referenčne vrednosti za proizvod „vroča litina“ na podlagi nove zahteve Češke republike, tudi če sta dvojno štetje emisij in dvojna dodelitev pravic izključena.

Podpisi