Traducción C-414/23 - 1

Asunto C-414/23

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

6 de julio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki, Finlandia)

Fecha de la resolución de remisión:

30 de junio de 2023

Parte demandante:

Metsä Fibre Oy

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS (TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE HELSINKI)

RESOLUCIÓN INTERLOCUTORIA 3431/2023

30 de junio de 2023

[omissis]

Objeto Petición de decisión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Demandante Metsä Fibre Oy

Decisión impugnada

Decisión de la Energiavirasto (Agencia de la Energía) de 26 de abril de 2022, número de expediente 2407/330/2020

Objeto del procedimiento y hechos pertinentes

(1) En el procedimiento pendiente ante el Helsingin hallinto-oikeus, se dirime, con motivo de la interposición de un recurso interpuesto por Metsä Fibre Oy, la

cuestión de la legalidad de una decisión de la Energiavirasto (Agencia de la Energía).

- (2) Mediante la decisión impugnada, la Agencia de la Energía evaluó las cantidades totales de emisiones de CO₂ de la fábrica de productos biológicos Metsä Fibre Äänekoski (en lo sucesivo, también denominada «instalación») de Metsä Fibre Oy, correspondientes a los años 2013 a 2017, puesto que las emisiones anuales indicadas por la instalación con respecto a los años en cuestión no se ajustaban plenamente al Reglamento (UE) n.º 601/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento de seguimiento de la Comisión»). A juicio de la Agencia de la Energía, las cantidades totales de emisiones de la instalación indicadas en el informe de emisiones de gases de efecto invernadero correspondientes a los años 2013 a 2017 eran incorrectas, de resultas de la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29).
- (3) En su sentencia Schaefer Kalk, el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones del Reglamento de seguimiento de la Comisión, que se hallaban en vigor entre los años 2013 y 2018, y en virtud de las cuales se consideraba que el CO₂ utilizado o transferido para la producción de carbonato de calcio precipitado (PCC), con independencia de que se liberase o no a la atmósfera, era una emisión de la instalación, eran nulas. Los efectos de la sentencia se retrotrajeron a la fecha de entrada en vigor del Reglamento de seguimiento de la Comisión, el 1 de enero de 2013, de suerte que el informe de emisiones de la instalación Äänekoski de Metsä Fibre Oy correspondiente a los años 2013 a 2017 no se ajustaba al citado Reglamento en la medida en que el CO₂ transferido para la fabricación de PCC figuraba como parte de las emisiones de la instalación. Se procedió a la adaptación a tal respecto del Reglamento de seguimiento de la Comisión a la sentencia Schaefer Kalk con la introducción, con efectos a partir del 1 de enero de 2019, de un nuevo artículo 49, apartado 1, letra b).
- (4) En la decisión impugnada, la Agencia de la Energía realizó una estimación prudente, en el sentido del artículo 70 del Reglamento de seguimiento de la Comisión, de las emisiones de la instalación Äänekoski en los años 2013 a 2017, lo que dio lugar a una corrección a la baja de las emisiones indicadas por Metsä Fibre Oy. Según una tabla recogida en la decisión, el número de derechos de emisión entregados en exceso al Registro de la Unión ascendía a un total de 115 312. Conforme a esta decisión, Metsä Fibre Oy podía contabilizar estos derechos de emisión entregados en exceso a efectos de la entrega de derechos de emisión que debía tener lugar el 30 de abril de 2022 a más tardar con respecto a las emisiones de 2021. El estado de cumplimiento de la cuenta de cumplimiento de la instalación Äänekoski seguía arrojando, pues, un resultado positivo en el importe de la corrección. Al mismo tiempo, mediante su decisión, la Agencia de la Energía corrigió las cantidades totales de emisiones de la instalación entregadas

para los años 2013 a 2017 en el sistema electrónico de comercio de emisiones (FINETS) y en el Registro de la Unión.

(5) Según se recoge en la decisión impugnada de la Agencia de la Energía, los plazos establecidos en el artículo 70 del Reglamento (UE) n.º 389/2013 de la Comisión, de 2 de mayo de 2013, por el que se establece el Registro de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Decisiones n.º 280/2004/CE y n.º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 920/2010 y n.º 1193/2011 de la Comisión (en lo sucesivo, «Reglamento del Registro de la Comisión») para la anulación de una transacción de registro erróneamente realizada impide la devolución de los derechos entregados en exceso a la cuenta de la instalación de Metsä Fibre Oy en Äänekoski, y en el citado Reglamento no se ha regulado el caso de que una entrega de derechos se haya efectuado sobre la base de disposiciones inválidas. En la decisión se señala que el Reglamento del Registro de la Comisión no prevé la posibilidad de transferir el estado de cumplimiento positivo de la cuenta de cumplimiento a la cuenta de otra instalación de Metsä Fibre Oy.

Resumen de las alegaciones esenciales de las partes

- (6) Mediante su recurso interpuesto ante el Hallinto-oikeus, Metsä Fibre Oy ha alegado que la instalación Äänekoski, gracias a las cuantiosas inversiones efectuadas por la sociedad, hoy en día es casi neutral a efectos de emisiones de CO₂, de suerte que, en la práctica, la sociedad no podrá utilizar en el futuro el estado de cumplimiento positivo de la cuenta de cumplimiento de esa instalación en futuras entregas de derechos de emisión.
- (7) Metsä Fibre Oy solicita que se anule la decisión de la Agencia de la Energía en el sentido de que en ella se resuelve que la sociedad puede contabilizar los derechos entregados en exceso en la entrega de derechos de emisión correspondientes a 2021. Metsä Fibre Oy sostiene que este remedio, a la vista de la naturaleza de la decisión de la Agencia de la Energía, no puede verse como un modo efectivo y adecuado de situar a la sociedad en la situación jurídica y económica en la que se encontraría en el caso de que no existieran las disposiciones inválidas del Reglamento de seguimiento de la Comisión y, por tal motivo, la sociedad no hubiera entregado derechos en exceso. En opinión de Metsä Fibre Oy, la entrega de derechos de emisión al Registro de la Unión debe anularse de forma tal que la sociedad pueda recibir de nuevo los certificados erróneamente entregados en la cuenta de la instalación Äänekoski y disponer libremente de los mismos.
- (8) En su informe dirigido al Hallinto-oikeus, la Agencia de la Energía señaló que, en el marco de las normas que regulan el Registro de la Unión, no pudo resolver el asunto en un sentido distinto. Según este informe, las emisiones de la instalación Äänekoski de Metsä Fibre Oy han disminuido considerablemente desde 2018. Por tanto, en la práctica, la posibilidad de utilizar plenamente el

estado de cumplimiento positivo de la cuenta de cumplimiento en futuras emisiones de la instalación ha quedado en teoría. Según este informe, a la vista de los niveles de emisión anuales actuales —por debajo de 20 toneladas de CO₂— se estima que la utilización del estado de cumplimiento positivo de la cuenta de cumplimiento, en una cantidad de 115 312, podría prolongarse entre seis y siete mil años.

Normativa nacional

- (9) De conformidad con el artículo 46, apartado 1, de la Päästökauppalaki [n.º 311, de 8 de abril de 2011] (Ley sobre el Comercio de Emisiones), la autoridad competente en materia de control del comercio de las emisiones actuará como registro responsable de las funciones nacionales del Registro contemplado en el artículo 19 de la Directiva sobre comercio de derechos de emisión, que permitan llevar cuenta exacta de la consignación anual, la titularidad, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión. De conformidad con el apartado 3 de dicho artículo, en lo relativo a la constitución y llevanza de este Registro, así como en materia de funciones registrales, se atenderá a lo dispuesto en el Reglamento del Registro de la Comisión.
- (10) En el artículo 48 de la Ley sobre el Comercio de Emisiones se regulan la inscripción registral de la consignación anual de derechos de emisión y de la titularidad, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión y unidades de proyecto, el derecho del público a consultar los datos que obren en el Registro y la confidencialidad de los datos recogidos en el Reglamento de Registro de la Comisión.

Derecho y jurisprudencia de la Unión pertinentes

- (11) En el apartado 3 ya se ha hecho referencia a la sentencia Schaefer Kalk, del Tribunal de Justicia, en relación con las partes de la misma pertinentes en el presente litigio.
- (12) De conformidad con el artículo 70, apartado 1, del Reglamento de Seguimiento de la Comisión, la autoridad competente hará su propia estimación prudente de las emisiones de una instalación o de un operador de aeronaves en los casos siguientes:
- b) cuando el informe anual de emisiones verificado previsto en el artículo 67, apartado 1, no sea conforme con las disposiciones del presente Reglamento.
- (13) De conformidad con el considerando 8 del Reglamento del Registro de la Comisión, como los derechos de emisión y las unidades de Kioto solo existen en soporte electrónico y son fungibles, la titularidad de un derecho de emisión o unidad de Kioto debe establecerse mediante su existencia en la cuenta del Registro de la Unión en que estén consignados. Por otra parte, para reducir los riesgos asociados a la anulación de las transacciones introducidas en un registro y la consiguiente perturbación del sistema y del mercado que tal anulación puede

provocar, es necesario velar por que los derechos de emisión y unidades de Kioto sean plenamente fungibles. En particular, las transacciones no pueden anularse, revocarse o cancelarse, de manera distinta de como se haya definido en las normas del registro, a partir del momento establecido en dichas normas. Ningún elemento del presente Reglamento debe impedir que el titular de una cuenta o un tercero ejerza los eventuales derechos o reivindicaciones resultantes de la transacción subyacente que pudiera tener legalmente respecto de la recuperación o restitución de una transacción consignada en un sistema, por ejemplo en caso de fraude o de error técnico, siempre que dicho ejercicio no ocasione la anulación, la revocación o la cancelación de la transacción. Por otra parte, ha de protegerse la adquisición de buena fe de un derecho de emisión o unidad de Kioto.

- (14) De conformidad con el artículo 35, apartado 6, del Reglamento del Registro de la Comisión, la autoridad competente podrá ordenar al administrador nacional que corrija las emisiones verificadas anuales de un titular de instalación, con el fin de garantizar el cumplimiento de lo establecido en los artículos 14 y 15 de la Directiva 2003/87/CE, mediante la anotación en el Registro de la Unión de las emisiones estimadas o verificadas corregidas correspondientes a dicho titular de instalación con respecto a un año determinado.
- (15) De conformidad con el artículo 40, apartado 1, del Reglamento del Registro de la Comisión, los derechos de emisión o las unidades de Kioto serán instrumentos fungibles, en soporte electrónico, que podrán negociarse en el mercado. Con arreglo al apartado 2, dado que los derechos de emisión y las unidades de Kioto solo existen en soporte electrónico, la consignación en el Registro de la Unión constituirá una prueba suficiente a primera vista de la titularidad de un derecho de emisión o unidad de Kioto, y de cualquier otro aspecto cuya consignación en el Registro de la Unión exija o autorice el presente Reglamento. De conformidad con el apartado 3, la fungibilidad de los derechos de emisión y unidades de Kioto implicará que cualquier obligación de recuperación o restitución que pueda surgir en virtud de la legislación nacional respecto a un derecho de emisión o unidad de Kioto se aplicará únicamente al derecho de emisión o unidad de Kioto en especie. A reserva del artículo 70 y del proceso de conciliación previsto en el artículo 103, una transacción será definitiva e irrevocable una vez finalizada la misma según el artículo 104. Sin perjuicio de cualquier disposición o recurso en virtud de la legislación nacional que pueda dar lugar a una obligación u orden de ejecutar una nueva transacción en el Registro de la Unión, ninguna ley, reglamento, norma o práctica sobre anulación de contratos o transacciones dará lugar a la cancelación en el Registro de una transacción que sea definitiva e irrevocable de conformidad con el presente Reglamento. No se impedirá a ningún titular de cuenta o tercero el ejercicio de los eventuales derechos o reivindicaciones resultantes de la transacción subyacente que pudiera tener legalmente, incluidos los de recuperación, restitución o reparación de daños, respecto de una transacción que sea definitiva en el Registro de la Unión, por ejemplo en caso de fraude o de error técnico, siempre que dicho ejercicio no ocasione la anulación, revocación o cancelación de la transacción en el Registro de la Unión.

(16) De conformidad con el artículo 70, apartado 1, del Reglamento del Registro de la Comisión, si el titular de una cuenta o un administrador nacional que actúe en nombre del titular de una cuenta ha iniciado involuntariamente o por error una de las transacciones contempladas en el apartado 2, el titular de la cuenta podrá proponer al administrador de su cuenta, mediante solicitud escrita, que proceda a la anulación de la transacción finalizada. La solicitud deberá estar debidamente firmada por el representante o representantes autorizados del titular de la cuenta que estén facultados para iniciar el tipo de transacción que ha de anularse y deberá enviarse en el plazo de cinco días laborables a partir de la finalización del proceso. La solicitud incluirá una declaración en la que se indique que la transacción se había iniciado involuntariamente o por error.

Con arreglo al apartado 2, letra a), los titulares de una cuenta podrán proponer, entre otras cosas, la anulación de la entrega de derechos de emisión. Con arreglo al apartado 3 de este mismo artículo, si el administrador de la cuenta determina que la solicitud cumple las condiciones previstas en el apartado 1 y la aprueba, podrá proponer la anulación de la transacción en el Registro de la Unión. De conformidad con el apartado 6, letra a), el administrador central velará por que el Registro de la Unión acepte las propuestas de anulación presentadas con arreglo al apartado 1, a condición de que la transacción de entrega de derechos de emisión por anular no se haya finalizado más de 30 días laborales antes de la propuesta del administrador de la cuenta prevista en el apartado 3.

(17) De conformidad con el artículo 33, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) 2019/1122 de la Comisión, de 12 de marzo de 2019, que completa la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al funcionamiento del Registro de la Unión, relativo al período de comercio comprendido entre 2021 y 2030, el administrador central velará por que, el 1 de mayo de cada año, el Registro de la Unión indique la cifra relativa al estado de cumplimiento, correspondiente al año anterior, de cada titular de instalación y operador de aeronaves con una cuenta de haberes de titular de instalación o de operador de aeronaves no cerrada; para ello, se calculará la suma de todos los derechos de emisión entregados para el período en curso, menos la suma de todas las emisiones verificadas en el período en curso hasta el año anterior, inclusive, más un factor de corrección. No se calculará la cifra relativa al estado de cumplimiento para las cuentas cuya cifra previa relativa al estado de cumplimiento fuera cero o superior a cero y respecto a las cuales el año de la última emisión se haya fijado en un año antes del año anterior. De conformidad con el apartado 2 de este mismo artículo, respecto a los períodos de comercio 2008-2012 y 2013-2020, el factor de corrección a que se refiere el apartado 1 será cero en los casos en que la cifra relativa al estado de cumplimiento del último año del período anterior sea superior a cero, pero será igual a la cifra relativa al estado de cumplimiento del último año del período anterior en los casos en que esa cifra sea igual o inferior a cero. Respecto a los períodos de comercio a partir del 1 de enero de 2021, el factor de corrección a que se refiere el apartado 1 será igual a la cifra relativa al estado de cumplimiento del último año del período anterior.

(18) De conformidad con el artículo 17, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.

Necesidad de plantear la petición de decisión prejudicial

- (19) Las tesis propugnadas por Metsä Fibre Oy y por la Agencia de la Energía sobre los motivos para introducir correcciones en las cantidades de las emisiones y sobre las emisiones objeto de corrección no divergen entre sí. Así pues, en el litigio que se sustancia ante el Hallinto-oikeus, habrá de examinarse, con ocasión del recurso interpuesto por Metsä Fibre Oy, únicamente si es conforme a Derecho la decisión de la Agencia de la Energía en lo relativo a las modalidades de contabilización de los derechos de emisión entregados en exceso al Registro de la Unión, en particular si se tiene en cuenta que la entrega de derechos excedentes fue consecuencia de la aplicación de las disposiciones del Reglamento de seguimiento de la Comisión, posteriormente declaradas inválidas mediante la sentencia Schaefer Kalk.
- (20) Durante la tramitación del asunto, la Agencia de la Energía se mantuvo en contacto con la Comisión, en cuya opinión no concurrían los requisitos para proceder a la anulación de la entrega de los derechos por haberse rebasado los plazos contemplados en el artículo 70 del Reglamento del Registro de la Comisión.
- (21) Tanto Metsa Fibre Oy como la Agencia de la Energía instaron al Hallintooikeus a plantear en el presente litigio una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- (22) En el presente litigio no se discute que hayan expirado los plazos para la anulación de una transacción contemplados en el artículo 70 del Reglamento del Registro de la Comisión, de modo que la entrega de los derechos de emisión al Registro de la Unión se efectuó de forma definitiva e irrevocable en virtud del artículo 40 del citado Reglamento. Por tanto, la Agencia de la Energía devolvió los derechos en la forma de un estado de cumplimiento positivo en la cuenta de cumplimiento de la instalación Äänekoski de Metsä Fibre Oy. El Hallinto-oikeus no tiene conocimiento de que exista otra vía, contemplada en el citado Reglamento o en cualquier otra norma de la Unión, para tener en cuenta la situación que deriva de la sentencia Schaefer Kalk para Metsä Fibre Oy. Además, tampoco se discute que Metsä Fibre Oy, en las circunstancias expuestas, no puede utilizar, en la práctica, los derechos de emisión configurados de conformidad con

la decisión de la Agencia de la Energía, dado que ha reducido de forma significativa las emisiones de CO₂ de la instalación Äänekoski.

- (23) La cuestión jurídica que se suscita en el presente litigio guarda primordialmente relación con el propósito de elucidar si el Reglamento del Registro de la Comisión, en las presentes circunstancias, es inválido desde un punto de vista determinado, puesto que incluso después de la fecha en que se modificó el Reglamento de seguimiento de la Comisión de resultas de la sentencia Schaefer Kalk, no tiene en cuenta la situación de la instalación Äänekoski de Metsä Fibre Oy, aquí en cuestión, ni tampoco permite aplicar de forma efectiva la sentencia respecto a esta sociedad.
- (24) Los órganos jurisdiccionales nacionales no son competentes para declarar por sí mismos la invalidez de los actos de las instituciones de la Unión (sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, apartado 20). Sin embargo, cuando los órganos jurisdiccionales cuyas resoluciones pueden ser objeto de un recurso judicial de Derecho interno estiman que uno o varios de los motivos de invalidez alegados por las partes o, en su caso, planteados de oficio, están fundados, deben suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre dicha validez (sentencia de 10 de enero de 2006, Air Transport, C-344/04, EU:C:2006:10, apartado 30).
- (25) En el recurso interpuesto por Metsä Fibre Oy ante el Hallinto-oikeus, se considera que la decisión de la Agencia de la Energía vulnera el Derecho primario de la Unión, en particular, porque una situación en la que la sociedad, en las circunstancias descritas, no obtiene de hecho beneficio alguno de la devolución de los derechos, vulnera el derecho de propiedad garantizado en el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el principio de igualdad y la lógica económica que subyace al comercio de emisiones. En el recurso se sostiene la tesis de que los artículos 40 y 70 del Reglamento del Registro de la Comisión son inválidos en esta situación a la luz de las tesis expuestas, Metsä Fibre Oy queda, de hecho, privada de tutela judicial y no se aplica el criterio jurídico establecido en la sentencia Schaefer Kalk.
- (26) El Hallinto-oikeus expone, en sus propias observaciones formuladas en esta fase procesal, que los aspectos alegados por Metsä Fibre Oy, que apuntan a la invalidez de las normas, han de considerarse relevantes en el sentido de que existe una presunción fundada de que tales disposiciones vulneran el Derecho primario. En esta situación, procede suspender el procedimiento sustanciado ante el órgano jurisdiccional cuya resolución puede impugnarse mediante recursos de Derecho interno y recabar del Tribunal de Justicia, mediante un procedimiento prejudicial, una valoración de la validez de dichas normas.
- (27) Se ha brindado a Metsä Fibre Oy y a la Agencia de la Energía la oportunidad de definir su postura sobre las cuestiones prejudiciales.

Resolución interlocutoria del Hallinto-oikeus por la que este solicita una decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea

(28) El Hallinto-oikeus ha resuelto suspender el ulterior procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Es necesario recabar esta decisión prejudicial para resolver el asunto pendiente ante el Hallinto-oikeus.

Cuestiones prejudiciales

- ¿Son inválidas las disposiciones de los artículos 70 y 40 del Reglamento del Registro de la Comisión, relativas a los plazos de anulación de una transacción y al carácter definitivo e irrevocable de transacciones, si se tienen en cuenta el derecho de propiedad contemplado en el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los demás derechos protegidos en dicha Carta, en la medida en que las citadas disposiciones impiden devolver los derechos a Metsä Fibre Oy en una situación en la que la entrega del exceso de derechos de emisión al Registro de la Unión se basa en la aplicación de las disposiciones declaradas nulas en la sentencia Schaefer Kalk, y la sociedad no puede beneficiarse del estado de cumplimiento positivo de la cuenta de cumplimiento debido a las pocas emisiones que emite actualmente la instalación Äänekoski?
- En caso de respuesta negativa a la cuestión 1, ¿son aplicables las disposiciones de los artículos 70 y 40 del Reglamento del Registro de la Comisión en una situación en la que la entrega del exceso de derechos de emisión al Registro de la Unión se basa en la aplicación de las disposiciones declaradas nulas en la sentencia Schaefer Kalk y no en una transacción iniciada voluntariamente o por error por el titular de la cuenta o un administrador nacional que actúe en nombre del titular de la cuenta?
- En caso de respuesta negativa a las cuestiones 1 y 2, ¿existe otra vía que permita el Derecho de la Unión mediante la cual pueda situarse a Metsä Fibre Oy, en relación con la utilización de los derechos, en la posición en que se encontraría si no hubieran existido las disposiciones declaradas nulas en la sentencia Schaefer Kalk y la sociedad no hubiera entregado derechos en exceso por tal motivo?
- (29) Una vez reciba la decisión prejudicial del Tribunal de Justicia sobre las cuestiones que anteceden, el Hallinto-oikeus podrá pronunciarse de forma definitiva sobre el fondo del asunto.

Vías de recurso

De conformidad con el artículo 108 de la Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), la presente resolución no podrá impugnarse de forma autónoma.

[omissis]

[omissis]

