

## Věc C-414/23

**Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce****Datum doručení:**

6. července 2023

**Předkládající soud:**

Helsingin hallinto-oikeus (Finsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

30. června 2023

**Žalobkyně:**

Metsä Fibre Oy

---

**HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS (Správní soud v Helsinkách)**  
**MEZITIMNÍ ROZHODNUTÍ 3431/2023**

30. června 2023

[omissis]

**Předmět** žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená Soudnímu dvoru Evropské unie na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie

**Žalobkyně** Metsä Fibre Oy

**Napadené rozhodnutí**

**Energiavirasto (energetický úřad), 26. dubna 2022, spisová značka 2407/330/2020**

**Předmět sporu a relevantní skutkové okolnosti**

(1) Ve sporu vedeném u Helsingin hallinto-oikeus (Správní soud v Helsinkách) musí tento soud na základě žaloby podané společností Metsä Fibre Oy rozhodnout o otázce zákonnosti rozhodnutí Energiavirasto (energetický úřad).

(2) Energiavirasto (energetický úřad) v napadeném rozhodnutí posuzoval celková množství emisí CO<sub>2</sub> z továrny na bioprodukty (následně rovněž „zařízení“) společnosti Metsä Fibre Oy za období let 2013 až 2017, protože roční

emise vykazované zařízením v dotčených letech nebyly zcela v souladu s nařízením Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (dále jen „nařízení Komise o monitorování“). Energiavirasto (energetický úřad) měl za to, že celková množství emisí ze zařízení uvedená ve výkazu emisí skleníkových plynů za roky 2013 až 2017 byla s ohledem na rozsudek Soudního dvora ze dne 19. ledna 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29) nesprávná.

(3) Soudní dvůr v rozsudku Schaefer Kalk rozhodl, že ustanovení nařízení Komise o monitorování platná v letech 2013 až 2018, která zařazovala CO<sub>2</sub> použitý nebo přemístěný při výrobě vysráženého uhličitanu vápenatého (dále jen „PCC“) do emisí ze zařízení bez ohledu na to, zda byl tento CO<sub>2</sub> uvolněn do atmosféry, jsou neplatná. Tento rozsudek bylo nutno zohlednit zpětně od začátku vstupu nařízení Komise o monitorování v platnost dne 1. ledna 2013, výkazy emisí ze zařízení Äänekoski společnosti Metsä Fibre Oy v letech 2013 až 2017 tedy v tomto rozsahu nebyly v souladu s nařízením, protože CO<sub>2</sub> přemístěný k výrobě PCC v ní byl uveden jako součást emisí ze zařízení. Nařízení Komise o monitorování bylo s účinností k 1. lednu 2019 uvedeno do souladu s rozsudkem Schaefer Kalk přijetím nového článku 49 odst. 1 písm. b).

(4) Energiavirasto (energetický úřad) v napadeném rozhodnutí provedl konzervativní odhad emisí ze zařízení Äänekoski v letech 2013 až 2017 ve smyslu článku 70 nařízení Komise o monitorování a množství emisí uvedená společností Metsä Fibre Oy opravil směrem dolů. Podle tabulky, která je uvedena v rozhodnutí, činil počet emisních povolenek, které byly do registru Unie odevzdány navíc, celkem 115 312 kusů. Podle rozhodnutí si společnost Metsä Fibre Oy mohla tyto navíc odevzdané povolenky nechat započítat v rámci odevzdání emisních povolenek za rok 2021, které mělo být provedeno do 30. dubna 2022. Stav shody na účtu pro zajištění shody zařízení Äänekoski tedy zůstal ve výši provedené opravy kladný. Energiavirasto (energetický úřad) navíc svým rozhodnutím opravil celková množství emisí ze zařízení za roky 2013 až 2017 v elektronickém systému pro obchodování s emisemi FINETS a v registru Unie.

(5) Energiavirasto (energetický úřad) má ve svém napadeném rozhodnutí za to, že lhůty stanovené v článku 70 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013 o vytvoření registru Unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009/ES a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a (EU) č. 1193/2011 (dále jen „nařízení Komise o registru“), které platí pro zrušení nesprávně provedených transakcí v registru, brání vrácení navíc odevzdaných povolenek na účet zařízení Äänekoski společnosti Metsä Fibre Oy, a uvedené nařízení neupravuje případ, kdy se odevzdání povolenek zakládá na neplatných právních předpisech. Nařízení Komise o registru navíc podle rozhodnutí nestanoví ani možnost převést kladný stav shody na účtu pro zajištění shody na účet jiného zařízení společnosti Metsä Fibre Oy.

## Souhrn hlavních argumentů účastníků řízení

(6) Společnost Metsä Fibre Oy ve své žalobě podané k hallinto-oikeus (správní soud) uvedla, že zařízení Äänekoski je dnes díky rozsáhlým investicím společnosti téměř CO<sub>2</sub> neutrální, takže společnost prakticky nemůže kladný stav shody na účtu pro zajištění shody tohoto zařízení využít při odevzdávání emisních povolenek v budoucnosti.

(7) Společnost Metsä Fibre Oy navrhuje, aby soud zrušil rozhodnutí Energiavirasto (energetický úřad) v rozsahu, v němž toto rozhodnutí stanoví, že si společnost může navíc odevzdané povolenky nechat započítat při odevzdání emisních povolenek za rok 2021. Společnost Metsä Fibre Oy má za to, že nápravu způsobem stanoveným v rozhodnutí Energiavirasto (energetický úřad) nelze považovat za účinnou a účelnou možnost, jak společnost uvést do právního a finančního stavu, v němž by se nacházela, pokud by neexistovalo neplatné ustanovení nařízení Komise o monitorování a společnost by z tohoto důvodu neodevzdala nadměrný počet povolenek. Podle společnosti Metsä Fibre Oy musí být odevzdání povolenek do registru Unie zrušeno tak, že nesprávně odevzdané povolenky budou společnosti vráceny na účet zařízení Äänekoski a společnost s nimi bude moci svobodně nakládat.

(8) Energiavirasto (energetický úřad) ve svém vyjádření předloženém hallinto-oikeus (správní soud) uvedl, že o věci nemůže v rámci právních úprav týkajících se registru Unie rozhodnout jiným způsobem. Množství emisí ze zařízení Äänekoski společnosti Metsä Fibre Oy podle tohoto vyjádření od roku 2018 významně pokleslo. V praxi tedy teoreticky je možné v plném rozsahu využít kladný stav shody na účtu pro zajištění shody na budoucí emise ze zařízení. Podle vyjádření by při současném množství ročních emisích, které jsou nižší než 20 t CO<sub>2</sub>, trvalo využití kladného stavu shody na účtu pro zajištění shody ve výši 115 312 odhadem šest až sedm tisíc let.

## Vnitrostátní právní předpisy

(9) Podle § 46 odst. 1 päästökauppalaki [8.4.2011/311] (zákon o obchodování s emisemi) je odpovědným registračním místem, které plní vnitrostátní funkce registru uvedené v článku 19 směrnice o obchodování s emisemi, úřad pro obchodování s emisemi, který musí zajistit, aby prostřednictvím roční evidence bylo přesně evidováno držení, převádění a rušení emisních povolenek. Podle odstavce 3 tohoto paragrafu se vytvoření a vedení tohoto registru, jakož i jeho funkce, řídí nařízením Komise o registru.

(10) Podle § 48 zákona o obchodování s emisemi upravuje nařízení Komise o registru zápis roční evidence povolenek a držení, převádění a rušení povolenek a projektových jednotek do registru, jakož i právo veřejnosti nahlédnout do údajů vedených v registru, a důvěrnost údajů.

## Relevantní předpisy unijního práva a judikatura

(11) Rozsudek Soudního dvora ve věci Schaefer Kalk byl v částech relevantních pro tento spor zmíněn v bodě 3 výše.

(12) Podle čl. 70 odst. 1 nařízení Komise o monitorování provede příslušný orgán konzervativní odhad emisí zařízení nebo provozovatele letadel ve všech následujících situacích:

b) ověřený roční výkaz emisí uvedený v čl. 67 odst. 1 není v souladu s tímto nařízením.

(13) Podle osmého bodu odůvodnění nařízení Komise o registru by mělo být, jelikož povolenky a kjótské jednotky existují pouze v zaknihované podobě a jsou zastupitelné, vlastnické právo k povolence nebo kjótské jednotce stanoveno na základě jejich existence na účtu v registru Unie, na kterém jsou umístěny. Navíc, aby se snížila rizika spojená se zrušením transakcí zaznamenaných v registru a s následným narušením systému a trhu, které toto zrušení může způsobit, je nutné zajistit, aby povolenky a kjótské jednotky byly zcela zastupitelné. Konkrétně po okamžiku stanoveném pravidly registru není možné transakce zrušit, odvolat nebo vzít zpět jinak než způsobem stanoveným v uvedených pravidlech. Žádná ustanovení tohoto nařízení by neměla bránit držiteli účtu nebo třetí osobě ve výkonu jakéhokoliv práva nebo uplatnění nároku vyplývajícího z uskutečněné transakce, které mají ze zákona za účelem vymáhání nebo odškodnění v souvislosti s transakcí, jež byla zadána do systému, například v případě podvodu nebo technické chyby, pokud to nevede ke zrušení, odvolání nebo zpětvzetí transakce. Získání povolenky nebo kjótské jednotky v dobré víře by navíc mělo být chráněno.

(14) Podle čl. 35 odst. 6 nařízení Komise o registru může příslušný orgán národnímu správci vydat pokyn, aby pro zajištění souladu s články 14 a 15 směrnice 2003/87/ES opravil roční ověřené emise zařízení tím, že do registru Unie zaznamená opravené ověřené nebo odhadnuté emise tohoto zařízení za daný rok.

(15) Podle čl. 40 odst. 1 nařízení Komise o registru je povolenka nebo kjótská jednotka zastupitelný, dematerializovaný nástroj, který je předmětem vyjednávání na trhu. Podle odst. 2 z dematerializované povahy povolenek a kjótských jednotek vyplývá, že záznam v registru Unie představuje dostatečný důkaz prima facie prokazující vlastnické právo k povolence nebo kjótské jednotce a jakémukoli jinému předmětu, který toto nařízení řídí nebo u kterého povoluje, aby byl zaznamenan v registru Unie. Podle odstavce 3 ze zastupitelnosti povolenek a kjótských jednotek vyplývá, že jakékoli povinnosti vymáhání nebo odškodnění, které mohou vzhledem k povolence nebo kjótské jednotce vzniknout podle vnitrostátního práva, se uplatní pouze na věcnou povolenku nebo kjótskou jednotku. Nestanoví-li jinak článek 70 a postup srovnávání podle článku 103, stává se transakce konečnou a neodvolatelnou po svém ukončení podle článku 104. Aniž je dotčeno jakékoli ustanovení nebo nápravné opatření podle vnitrostátního práva, z něhož může vyplynout požadavek nebo příkaz provést novou transakci v registru Unie, žádný právní předpis, žádná pravidla nebo praxe

upravující zrušení smluv nebo transakcí nevedou v registru ke zpětvzetí transakce, která se stala konečnou a neodvolatelnou podle tohoto nařízení. Žádnému držiteli účtu nebo třetí straně se nebrání v uplatňování jakéhokoli práva nebo nároku vyplývajícího z podkladové transakce, které mohou mít ze zákona za účelem vymáhání, odškodnění nebo náhrady v souvislosti s transakcí, jež byla finalizována v registru Unie, například v případě podvodu nebo technické chyby, pokud to nevede ke zrušení, odvolání nebo zpětvzetí transakce v registru Unie.

(16) Podle čl. 70 odst. 1 nařízení Komise o registru může držitel účtu, zahájil-li držitel účtu nebo národní správce jednající jménem držitele účtu neúmyslně nebo omylem jednu z transakcí uvedených v odstavci 2, prostřednictvím písemné žádosti správci svého účtu navrhnout, aby provedl zrušení dokončené transakce. Žádost musí být podána do pěti pracovních dnů od ukončení postupu. Žádost musí obsahovat prohlášení, že transakce byla zahájena omylem nebo neúmyslně.

Držitelé účtů mohou podle odstavce 2 navrhnout mimo jiné zrušení odevzdání povolenek. Podle odstavce 3 může správce účtu, pokud zjistí, že žádost splňuje podmínky podle odstavce 1, a se žádostí souhlasí, navrhnout zrušení transakce v registru Unie. Podle odstavce 6 písm. a) ústřední správce zajistí, aby registr Unie přijal návrh na zrušení předložený podle odstavce 1, pokud transakce, kterou se odevzdávají povolenky a která má být zrušena, nebyla provedena dříve než 30 pracovních dnů před podáním návrhu správce účtu podle odstavce 3.

(17) Podle čl. 33 odst. 1 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1122 ze dne 12. března 2019, kterou se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, pokud jde o fungování registru Unie, které se týká obchodovacího období 2021 až 2030, ústřední správce zajistí, aby registr Unie ke dni 1. května každého roku uvedl údaj o stavu shody za předcházející rok pro každého provozovatele zařízení a provozovatele letadel s vkladním účtem provozovatele zařízení nebo vkladním účtem provozovatele letadel, který není označen za uzavřený, tím, že vypočte součet všech povolenek odevzdaných za běžné období, od něhož odečte součet všech ověřených emisí v běžném období až po předchozí rok včetně a uplatní opravný faktor. Podle odstavce 2 téhož článku je pro obchodovací období 2008–2012 a 2013–2020 opravný faktor uvedený v odstavci 1 nulový, byla-li hodnota údaje o stavu shody za poslední rok předchozího období vyšší než nula, avšak zůstane stejný jako údaj o stavu shody pro poslední rok předchozího období, je-li toto číslo nižší než nula nebo rovno nule. Pro obchodovací období začínající dne 1. ledna 2021 je opravný faktor uvedený v odstavci 1 stejný jako hodnota údaje o stavu shody za poslední rok předchozího období.

(18) Podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie má každý právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.

### **Nezbytnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

(19) Názory společnosti Metsä Fibre Oy a Energiavirasto (energetický úřad) na důvody opravy množství emisí a opravená množství emisí se neliší. Ve sporu vedeném u hallinto-oikeus (správní soud) je tedy na základě žaloby podané společností Metsä Fibre Oy nezbytné rozhodnout pouze o otázce, zda je rozhodnutí Energiavirasto (energetický úřad) ohledně způsobu započtení emisních povolenek, které byly navíc odevzdány do registru Unie, zákonné, a to zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že nadměrný počet povolenek byl odevzdán v důsledku použití ustanovení nařízení Komise o monitorování, o jejichž neplatnosti bylo později rozhodnuto v rozsudku Schaefer Kalk.

(20) Energiavirasto (energetický úřad) byl při řešení této záležitosti v kontaktu s Komisí, která měla za to, že podmínky pro zrušení odevzdání povolenek nejsou s ohledem na překročení lhůt stanovených v článku 70 nařízení Komise o registru splněny.

(21) Společnost Metsä Fibre Oy i Energiavirasto (energetický úřad) u hallinto-oikeus (správní soud) navrhly, aby na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie byla v této věci Soudnímu dvoru Evropské unie předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

(22) Ve věci není veden spor o tom, že lhůty pro zrušení transakce stanovené v článku 70 nařízení Komise o registru uplynuly, odevzdání povolenek do registru Unie je tak podle článku 40 uvedeného nařízení konečné a neodvolatelné. Energiavirasto (energetický úřad) proto povolenky vrátil v podobě kladného stavu shody na účet pro zajištění shody zařízení Äänekoski společnosti Metsä Fibre Oy. Hallinto-oikeus (správní soud) nemá povědomí o jiném způsobu stanoveném uvedeným nařízením nebo jiným předpisem Unie, jak zohlednit situaci, která pro společnost Metsä Fibre Oy vyplynula z rozsudku Schaefer Kalk. Dále je nesporné, že společnost Metsä Fibre Oy nemůže povolenky podle rozhodnutí Energiavirasto (energetický úřad) v praxi využít, protože emise CO<sub>2</sub> ze zařízení Äänekoski podstatně snížila.

(23) Právní otázka, o které se v projednávané věci jedná, proto v první řadě souvisí s tím, zda nařízení Komise o registru je v situaci, jako je ta v projednávané věci, v určitém ohledu neplatné, protože i po datu, kdy bylo v důsledku rozsudku ve věci Schaefer Kalk pozměněno nařízení Komise o monitorování, nezohledňuje dotčenou situaci zařízení Äänekoski společnosti Metsä Fibre Oy a neumožňuje účinné provedení rozsudku ve vztahu k této společnosti.

(24) Vnitrostátní soudy nemají samy pravomoc prohlásit, že akty orgánů Společenství jsou neplatné (rozsudek ze dne 22. října 1987, Foto-Frost, C-314/85, EU:C:1987:452, bod 20). Pokud se soudy, jejichž rozhodnutí se lze bránit opravnými prostředky vnitrostátního práva, domnívají, že jeden nebo více důvodů neplatnosti uvedených účastníky řízení nebo popřípadě uplatněných bez návrhu jsou opodstatněné, musejí přerušit řízení a obrátit se na Soudní dvůr

v řízení o předběžné otázce směřujícím k posouzení platnosti (rozsudek ze dne 10. ledna 2006, Air Transport, C-344/04, EU:C:2006:10, bod 30).

(25) V žalobě podané společností Metsä Fibre Oy k hallinto-oikeus (správní soud) je rozhodnutí Energiavirasto (energetický úřad) považováno za porušení primárního práva Unie zejména z toho důvodu, že situace, v níž společnost za popsaných okolností fakticky nemá z vrácení povolenek žádný užitek, porušuje právo na vlastnictví zaručené článkem 17 Listiny základních práv, zásadu rovnosti a hospodářskou logiku obchodování s emisemi. V žalobě je zastáván názor, že články 40 a 70 nařízení Komise o registru jsou s ohledem na uvedená hlediska v této situaci neplatné, společnost Metsä Fibre Oy je fakticky bez právní ochrany a výrok rozsudku Schaefer Kalk není zohledněn.

(26) Hallinto-oikeus (správní soud) má v této fázi za to, že hlediska uváděná společností Metsä Fibre Oy, která naznačující neplatnost uvedených ustanovení, je nezbytné považovat za relevantní v tom smyslu, že odůvodňují domněnku porušení primárního práva těmito ustanoveními. V této situaci musí být řízení před soudem, jehož rozhodnutí lze napadnout vnitrostátními právními prostředky, přerušeno a Soudnímu dvoru předložena v rámci řízení o předběžné otázce žádost o posouzení účinnosti uvedených ustanovení.

(27) Společnost Metsä Fibre Oy a Energiavirasto (energetický úřad) měly možnost se k předběžným otázkám vyjádřit.

### **Mezitímní rozhodnutí hallinto-oikeus (správní soud) o podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru Evropské unie**

(28) Hallinto-oikeus rozhodl o přerušení řízení a o předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru Evropské unie na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Rozhodnutí o předběžné otázce je nezbytné pro rozhodnutí ve věci projednávané u hallinto-oikeus (správní soud).

### **Předběžné otázky**

- 1 Jsou ustanovení článků 70 a 40 nařízení Komise o registru, která upravují lhůty pro zrušení transakcí a konečnou a neodvolatelnou povahu transakcí, s přihlédnutím k právu na vlastnictví, které je zakotveno v článku 17 Listiny základních práv Evropské unie, a dalším právům chráněným Listinou, neplatná, jestliže uvedená ustanovení brání vrácení povolenek společnosti Metsä Fibre Oy v situaci, kdy se odevzdání nadměrného počtu povolenek do registru Unie zakládalo na použití ustanovení, o jejichž neplatnosti bylo rozhodnuto v rozsudku Schaefer Kalk, a společnost nemůže kladný stav shody na účtu pro zajištění shody využít z důvodu nízkých emisí zařízení Äänekoski?
- 2 V případě záporné odpovědi na první otázku: Jsou ustanovení článků 70 a 40 nařízení Komise o registru vůbec použitelná v situaci, kdy se odevzdání nadměrného počtu povolenek do registru Unie zakládalo na použití

ustanovení, o jejichž neplatnosti bylo rozhodnuto v rozsudku Schaefer Kalk, a nikoliv na transakci neúmyslně nebo omylem zahájené držitelem účtu nebo národním správcem jednajícím jménem držitele účtu?

- 3 V případě záporné odpovědi na první otázku a kladné odpovědi na druhou otázku: Existuje nějaký jiný způsob, který umožňuje unijní právo a kterým je možné společnost Metsä Fibre Oy, pokud jde o využití povolenek, uvést do situace, v níž by se nacházela, pokud by ustanovení, o jehož neplatnosti bylo rozhodnuto v rozsudku Schaefer Kalk, neexistovalo a společnost by z tohoto důvodu neodevzdala nadměrný počet povolenek?

(29) Po obdržení rozhodnutí Soudního dvora o výše uvedených předběžných otázkách hallinto-oikeus (správní soud) v této věci vydá konečné rozhodnutí.

### **Opravný prostředek**

Podle § 108 oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (soudní řád správní) nemůže být toto rozhodnutí předmětem samostatného odvolání.

[*omissis*]

[*omissis*]