

**Predmet C-414/23****Zahtjev za prethodnu odluku****Datum podnošenja:**

6. srpnja 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Helsingin hallinto-oikeus (Finska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

30. lipnja 2023.

**Tužitelj:**

Metsä Fibre Oy

**HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS (UPRAVNI SUD U HELSINKIJU, FINSKA) PRIVREMENO RJEŠENJE 3431/2023**

30. lipnja 2023.

[...] [*omissis*]**Predmet** zahtjev za prethodnu odluku upućen Sudu Europske unije u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije**Tužitelj** Metsä Fibre Oy**Pobijana odluka****Energiavirasto 26. travnja 2022., broj predmeta 2407/330/2020****Predmet spora i relevantne činjenice**

1. U sporu koji se vodi pred Helsingin hallinto-oikeusom (Upravni sud u Helsinkiju) povodom tužbe društva Metsä Fibre Oy potrebno je odlučiti o pitanju zakonitosti odluke Energiavirasto (Agencija za energiju, Finska).

2. Pobijanom odlukom Agencija za energiju procijenila je ukupne razine emisija CO<sub>2</sub> iz tvornice bioproizvoda Metsä Fibre Äänekoski (u daljnjem tekstu: postrojenje) društva Metsä Fibre Oy od 2013. do 2017. jer godišnje emisije koje je postrojenje prijavilo za sporne godine nisu bile potpuno usklađene s Uredbom Komisije (EU) br. 601/2012 od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o

emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (u daljnjem tekstu: Uredba Komisije o mehanizmu praćenja). Agencija za energiju smatrala je da su ukupne razine emisija iz postrojenja navedene u izvješću o emisijama stakleničkih plinova za razdoblje od 2013. do 2017. pogrešne zbog presude Suda od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29).

3. Sud je u presudi Schaefer Kalk naveo da su nevaljane odredbe Uredbe Komisije o mehanizmu praćenja koje su bile na snazi od 2013. do 2018. i u skladu s kojima se CO<sub>2</sub> korišten ili prenesen radi proizvodnje precipitiranog kalcijeva karbonata (u daljnjem tekstu: PCC), neovisno o tome je li taj CO<sub>2</sub> ispušten u atmosferu, ubraja u emisije postrojenja. Presuda se primjenjivala retroaktivno od stupanja na snagu Uredbe Komisije o mehanizmu praćenja 1. siječnja 2013., tako da izvješćivanje o emisijama postrojenja Åänekoski društva Metsä Fibre Oy za razdoblje od 2013. do 2017. nije bilo usklađeno s navedenom uredbom jer je CO<sub>2</sub> prenesen radi proizvodnje PCC-a naveden kao dio emisija postrojenja. Uredba Komisije o mehanizmu praćenja u tom je pogledu prilagođena presudi Schaefer Kalk novim člankom 49. stavkom 1. točkom (b) s učinkom od 1. siječnja 2013.

4. U pobijanoj odluci Agencija za energiju izvela je konzervativnu procjenu u smislu članka 70. Uredbe Komisije o mehanizmu praćenja za razine emisija postrojenja Åänekoski od 2013. do 2017. te je pritom ispravila i utvrdila niže razine emisija od onih koje je navelo društvo Metsä Fibre Oy. Prema tablici iz odluke, u Registar Unije predan je višak od ukupno 115 312 emisijskih jedinica. U skladu s tom odlukom, društvo Metsä Fibre Oy moglo je obračunati taj višak predanih emisijskih jedinica prilikom predaje emisijskih jedinica za emisije iz 2021., koju je trebalo provesti do 30. travnja 2022. Stoga je stanje ispunjenja obveze na računu za ispunjenje obveze postrojenja Åänekoski ostalo pozitivno u visini ispravljene razine. Agencija za energiju ujedno je svojom odlukom ispravila ukupne razine emisija postrojenja navedene za razdoblje od 2013. do 2017. u elektroničkom sustavu trgovanja emisijama FINETS i Registru Unije.

5. U skladu s pobijanom odlukom Agencije za energiju, rokovi za povrat transakcija u Registru pokrenutih greškom koji se uređuju člankom 70. Uredbe Komisije (EU) br. 389/2013 od 2. svibnja 2013. o uspostavi Registra Unije u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, odlukama br. 280/2004/EZ i br. 406/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i o ukidanju uredbi Komisije (EU) br. 920/2010 i br. 1193/2011 (u daljnjem tekstu: Uredba Komisije o Registru) onemogućuju povrat viška predanih emisijskih jedinica na račun postrojenja Åänekoski društva Metsä Fibre Oy, a navedenom uredbom ne uređuje se slučaj u kojem se predaja emisijskih jedinica temelji na nevažećim odredbama. U skladu s odlukom, Uredbom Komisije o Registru ne predviđa se ni mogućnost da se pozitivno stanje ispunjenja obveze na računu za ispunjenje obveze prenese na račun drugog postrojenja društva Metsä Fibre Oy.

#### **Sažetak glavnih argumenata stranaka**

6. Metsä Fibre Oy istaknuo je u svojoj tužbi podnesenoj Helsingin hallinto-oikeusu (Upravni sud u Helsinkiju) da je postrojenje Äänekoski danas gotovo ugljično neutralno zahvaljujući opsežnim ulaganjima tog društva, tako da društvo u praksi ne može iskoristiti pozitivno stanje ispunjenja obveze na računu za ispunjenje obveze tog postrojenja prilikom buduće predaje emisijskih jedinica.

7. Metsä Fibre Oy zahtijeva da se odluka Agencije za energiju poništi u dijelu u kojem se njome utvrđuje da društvo može obračunati višak predanih emisijskih jedinica prilikom predaje emisijskih jedinica za emisije iz 2021. Metsä Fibre Oy smatra da se rješenje iz odluke Agencije za energiju ne može smatrati učinkovitim i korisnim načinom za stavljanje društva u pravni i financijski položaj u kojem bi se nalazilo da nije bilo nevažeće odredbe Uredbe Komisije o mehanizmu praćenja i da društvo zbog toga nije predalo višak emisijskih jedinica. Prema mišljenju društva Metsä Fibre Oy, povrat predaje emisijskih jedinica u Registar Unije treba izvršiti na način da se emisijske jedinice koje su predane greškom vrate društvu na račun postrojenja Äänekoski i da ono njima može slobodno raspolagati.

8. Agencija za energiju u svojem je očitovanju upućenom Helsingin hallinto-oikeusu (Upravni sud u Helsinkiju) navela da u okviru odredbi koje se odnose na Registar Unije nije mogla drukčije odlučiti o tom pitanju. Prema tom očitovanju, razine emisija postrojenja Äänekoski društva Metsä Fibre Oy znatno su se smanjile od 2018. Time je mogućnost da se pozitivno stanje ispunjenja obveze na računu za ispunjenje obveze u cijelosti iskoristi za buduće emisije postrojenja u praksi ostala samo teoretska. U očitovanju se navodi da bi prema procjenama, uz trenutačne godišnje razine emisija koje su niže od 20 tona CO<sub>2</sub>, korištenje pozitivnog stanja ispunjenja obveze na računu za ispunjenje obveze od 115 312 emisijskih jedinica trajalo oko šest do sedam tisuća godina.

### **Nacionalni propisi**

9. U skladu s člankom 46. stavkom 1. Päästökauppalakija [8.4.2011/311] (Zakon o trgovanju emisijama) tijelo za trgovanje emisijama djeluje kao nadležni registracijski ured za nacionalne funkcije Registra navedenog u članku 19. Direktive o trgovanju emisijama koje jamči da se točno vodi računa o godišnjem bilježenju, držanju, prijenosu i poništenju emisijskih jedinica. U skladu s člankom 46. stavkom 3. u pogledu uspostave i vođenja Registra te pitanja povezanih s njegovim funkcijama primjenjuje se Uredba Komisije o Registru.

10. U skladu s člankom 48. Zakona o trgovanju emisijama pitanja unosa u registar godišnje zabilježenih emisijskih jedinica te držanja, prijenosa i poništenja emisijskih jedinica i jedinica projekta, kao i prava javnosti na uvid u podatke koji se nalaze u Registru i povjerljivosti podataka, uređuju se Uredbom Komisije o Registru.

### **Relevantne odredbe prava Unije i sudska praksa**

11. Na dijelove presude Suda Schaefer Kalk relevantne za ovaj spor uputilo se u točki 3. ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

12. U skladu s člankom 70. stavkom 1. Uredbe Komisije o mehanizmu praćenja nadležno tijelo izvodi konzervativnu procjenu emisija iz postrojenja ili emisija operatora zrakoplova u bilo kojoj od sljedećih situacija:

(b) ako verificirano izvješće o godišnjim emisijama iz članka 67. stavka 1. nije u skladu s tom uredbom.

13. U skladu s uvodnom izjavom 8. Uredbe Komisije o Registru, kako i emisijske i Kyotske jedinice postoje samo u nematerijalnom obliku i zamjenjive su, vlasništvo nad njima trebalo bi biti utvrđeno njihovom evidencijom na računu Registra Unije na kojem se vode. Također bi trebalo osigurati da su emisijske jedinice i Kyotske jedinice potpuno zamjenjive kako bi smanjili rizike povezane s povratom transakcija unesenih u registar i posljedičnim poremećajem sustava i tržišta koje takav povrat može izazvati. Posebno je važno da ne može doći do povrata, opoziva ili poništenja transakcija, osim na način utvrđen pravilima registra nakon roka utvrđenog tim pravilima. Nijedna odredba te uredbe ne smije sprječavati vlasnika računa ili treću stranu da ostvari bilo koje pravo ili potraživanje nastalo kao ishod transakcije koje im zakonski može pripasti, uključujući povrat ili nadoknadu u vezi transakcije koja je ušla u sustav, primjerice u slučaju prijekave ili tehničke greške, sve dok to ne vodi do povrata, opoziva ili poništenja transakcije. Nadalje, trebalo bi zaštititi stjecanje emisijske ili Kyotske jedinice u dobroj vjeri.

14. U skladu s člankom 35. stavkom 6. Uredbe Komisije o Registru nadležno tijelo može izdati nalog nacionalnom administratoru da ispravi godišnje verificirane emisije za postrojenje ili operatera zrakoplova kako bi se osigurala sukladnost s člancima 14. i 15. Direktive 2003/87/EZ unošenjem u Registar Unije ispravljenih verificiranih ili procijenjenih emisija za to postrojenje ili operatera zrakoplova za predmetnu godinu.

15. U skladu s člankom 40. stavkom 1. Uredbe Komisije o Registru emisijska jedinica ili Kyotska jedinica su zamjenjiva nematerijalna sredstva kojima se može trgovati na tržištu. U skladu sa stavkom 2. nematerijalizirana priroda emisijskih jedinica i Kyotskih jedinica podrazumijeva da njihov zapis u Registru Unije predstavlja očigledan i dovoljan dokaz vlasništva nad emisijskom ili Kyotskom jedinicom, kao i dokaz bilo kojeg drugog pitanja za koje je tom uredbom uređeno ili odobreno da se zabilježi u Registru Unije. U skladu sa stavkom 3. zamjenjivost emisijskih ili Kyotskih jedinica podrazumijeva da se sve obveze obnavljanja ili vraćanja koje mogu nastati sukladno nacionalnom zakonodavstvu u odnosu na emisijsku ili Kyotsku jedinicu primjenjuju samo na emisijsku ili Kyotsku jedinicu u naravi. U skladu s člankom 70. i postupkom usuglašavanja iz članka 103. transakcija postaje konačna i neopoziva po njenom dovršenju sukladno članku 104. Ne dovodeći u pitanje bilo koju odredbu ili pravno sredstvo iz nacionalnog zakonodavstva koji mogu za ishod imati zahtjev ili nalog za izvršenje nove transakcije u Registru Unije, nikakav zakon, propis, pravilo ili praksa u vezi izdvajanja ugovora ili transakcija ne može poništiti transakciju koja je postala konačna i neopoziva u skladu s odredbama te uredbe. Vlasnika računa ili treću

stranu ne sprječava se da ostvari bilo koje pravo ili potraživanje nastalo kao ishod transakcije koje im zakonski može pripasti, uključujući povrat, nadoknadu ili odštetu u vezi s transakcijom koja je postala konačna u Registru Unije, primjerice u slučaju prijevare ili tehničke greške, sve dok to ne vodi do povrata, opoziva ili poništenja transakcije u Registru Unije.

16. U skladu s člankom 70. stavkom 1. Uredbe Komisije o Registru, ako vlasnik računa ili nacionalni administrator u ime vlasnika računa nehotice ili greškom pokrene jednu od transakcija iz stavka 2., vlasnik računa može administratoru svog računa u pismenom zahtjevu predložiti da izvrši povrat izvršene transakcije. Zahtjev se mora poslati u roku od pet radnih dana od dovršenja procesa. Zahtjev sadržava izjavu kojom se potvrđuje da je transakcija pokrenuta greškom ili nenamjerno.

U skladu sa stavkom 2. točkom (a) i drugima vlasnici računa mogu predložiti povrat predaje emisijskih jedinica. U skladu sa stavkom 3., ako administrator računa ustanovi da zahtjev ispunjava uvjete iz stavka 1. i suglasan je sa zahtjevom, može predložiti povrat transakcije u Registru Unije. U skladu sa stavkom 6. točkom (a) središnji administrator osigurava da Registar Unije prihvati zahtjev za povrat transakcije iz stavka 1. ako je transakcija predaje emisijskih jedinica koja je predmet povrata završena najkasnije 30 radnih dana prije prijedloga administratora računa iz stavka 3.

17. U skladu s člankom 33. stavkom 1. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/1122 od 12. ožujka 2019. o dopuni Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu funkcioniranja Registra Unije, koja se odnosi na razdoblje trgovanja od 2021. do 2030., središnji administrator osigurava da na dan 1. svibnja svake godine Registar Unije prikaže stanje ispunjenja obveze za prethodnu godinu za svakog operatera postrojenja ili operatera zrakoplova koji ima otvoren račun operatera ili račun operatera zrakoplova koji nema status „zatvoren” računajući zbroj svih emisijskih jedinica predanih za tekuće razdoblje umanjen za zbroj svih verificiranih emisija u tekućem razdoblju do (uključujući) prethodne godine, uvećan za korektivni faktor. U skladu sa stavkom 2. tog članka za razdoblja trgovanja 2008. – 2012. i 2013. – 2020. korektivni faktor iz stavka 1. iznosi nula ako je stanje ispunjenja obveze posljednje godine prethodnog razdoblja veće od nule, ali ostaje jednak stanju ispunjenja obveze posljednje godine prethodnog razdoblja ako je to stanje manje od nule ili jednako nuli. Za razdoblja trgovanja koja počinju 1. siječnja 2021. korektivni faktor iz stavka 1. jednak je stanju ispunjenja obveze posljednje godine prethodnog razdoblja.

18. U skladu s člankom 17. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživavanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa.

## Nužnost zahtjeva za prethodnu odluku

19. Metsä Fibre Oy i Agencija za energiju imaju ista stajališta o razlozima ispravka razina emisija i ispravljenim razinama emisija. Stoga u sporu pred Helsingin hallinto-oikeusom (Upravni sud u Helsinkiju) povodom tužbe društva Metsä Fibre Oy treba ispitati samo je li odluka Agencije za energiju zakonita u pogledu načina obračuna viška emisijskih jedinica predanih u Registar Unije osobito ako se uzme u obzir činjenica da je predaja viška emisijskih jedinica posljedica primjene odredbi Uredbe Komisije o mehanizmu praćenja koje su kasnije u presudi Schaefer Kalk proglašene nevaljanima.

20. Prilikom razmatranja tog pitanja Agencija za energiju bila je u kontaktu s Komisijom, koja je smatrala da nisu ispunjeni uvjeti za povrat predaje emisijskih jedinica jer su prekoračeni rokovi uređeni člankom 70. Uredbe Komisije o Registru.

21. Metsä Fibre Oy i Agencija za energiju tražili su od Helsingin hallinto-oikeusa (Upravni sud u Helsinkiju) da se u okviru spora Sudu Europske unije uputi zahtjev za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

22. U sporu nije sporno da su istekli rokovi za povrat transakcije koji se uređuju člankom 70. Uredbe Komisije o Registru, čime je predaja emisijskih jedinica u Registar Unije na temelju članka 40. navedene uredbe postala konačna i neopoziva. Stoga je Agencija za energiju odobrila povrat emisijskih jedinica u obliku pozitivnog stanja ispunjenja obveze na računu za ispunjenje obveze postrojenja Äänekoski društva Metsä Fibre Oy. Helsingin hallinto-oikeusu (Upravni sud u Helsinkiju) nije poznat nijedan drugi način predviđen navedenom uredbom ili drugim propisom Unije prema kojem bi se razmotrila situacija koja je nastala za Metsä Fibre Oy na temelju presude Schaefer Kalk. Osim toga, nije sporno da Metsä Fibre Oy u predmetnim okolnostima u praksi ne može iskoristiti emisijske jedinice dobivene odlukom Agencije za energiju jer je ta agencija znatno smanjila emisije CO<sub>2</sub> postrojenja Äänekoski.

23. Pravno pitanje o kojem je riječ u ovom sporu stoga se u prvom redu odnosi na to je li Uredba Komisije o Registru u ovom slučaju nevaljana u određenom pogledu jer se u njoj ni nakon trenutka u kojem je Uredba Komisije o mehanizmu praćenja izmijenjena zbog presude Schaefer Kalk ne uzima u obzir predmetna situacija postrojenja Äänekoski društva Metsä Fibre Oy i ne omogućuje djelotvorna provedba presude s obzirom na to društvo.

24. Nacionalni sudovi nisu nadležni za proglašavanje nevaljanima akata tijela Zajednice (presuda od 22. listopada 1987., Foto-Frost, C-314/85, EU:C:1987:452, t. 20.). Međutim, kad sudovi protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu ima pravnog lijeka smatraju da su jedan ili više razloga nevaljanosti na koje se pozovu stranke ili na koje sud pazi po službenoj dužnosti, utemeljeni, moraju prekinuti postupak i obratiti se Sudu putem postupka povodom prethodnog pitanja koje se

tiče valjanosti (presuda od 10. siječnja 2006., Air Transport, C-344/04, EU:C:2006:10, t. 30.).

25. U tužbi koju je Metsä Fibre Oy podnio Helsingin hallinto-oikeusu (Upravni sud u Helsinkiju) odluka Agencije za energiju smatra se povredom primarnog prava Unije osobito zato što se situacija u kojoj društvo u opisanim okolnostima zapravo nema koristi od povrata emisijskih jedinica smatra povredom prava vlasništva koje se jamči člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, načela jednakosti i ekonomske logike trgovanja emisijama. U tužbi se zastupa stajalište da su članci 40. i 70. Uredbe Komisije o Registru u ovoj situaciji nevaljani s obzirom na navedene elemente, na to da Metsä Fibre Oy zapravo ostaje bez sudske zaštite i na to da se ne provodi pravno načelo iz presude Schaefer Kalk.

26. Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju) u ovoj fazi procjenjuje da elemente koje je istaknuo Metsä Fibre Oy i koji upućuju na nevaljanost odredbi treba smatrati bitnima ako postoji osnovana pretpostavka o tome da se navedenim odredbama povređuje primarno pravo. U toj situaciji treba prekinuti postupak pred sudom protiv čije odluke prema nacionalnom pravu ima pravnog lijeka i pred Sudom pokrenuti postupak povodom zahtjeva za prethodnu odluku radi ocjene valjanosti odredbi.

27. Metsä Fibre Oy i Agencija za energiju mogli su iznijeti svoje stajalište o prethodnim pitanjima.

### **Privremeno rješenje Helsingin hallinto-oikeusa (Upravni sud u Helsinkiju) o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europske unije**

28. Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju) odlučio je prekinuti postupak i na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije Sudu Europske unije uputiti zahtjev za prethodnu odluku. Upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku nužno je za odlučivanje u predmetu koji se vodi pred Helsingin hallinto-oikeusom (Upravni sud u Helsinkiju).

### **Prethodna pitanja**

1. Jesu li odredbe članaka 70. i 40. Uredbe Komisije o Registru koje se odnose na rokove za povrat transakcija te na konačnost i nemogućnost opoziva transakcija nevaljane s obzirom na pravo vlasništva iz članka 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i druga prava zaštićena Poveljom o temeljnim pravima ako se navedenim odredbama sprečava povrat emisijskih jedinica društvu Metsä Fibre Oy u situaciji u kojoj se predaja viška emisijskih jedinica u Registar Unije temelji na odredbama koje su proglašene nevaljanima u presudi Schaefer Kalk i ako društvo zbog trenutne niske razine emisija postrojenja Äänekoski ne može iskoristiti pozitivno stanje ispunjenja obveze na računu za ispunjenje obveze?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje: jesu li odredbe članka 70. i 40. Uredbe Komisije o Registru uopće primjenjive u situaciji u kojoj se predaja viška emisijskih jedinica u Registar Unije temelji na primjeni odredbi koje su proglašene nevaljanima u presudi Schaefer Kalk, a ne na transakciji koju je nehotice ili greškom pokrenuo vlasnik računa ili nacionalni administrator u ime vlasnika računa?
  3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje i potvrdnog odgovora na drugo pitanje: postoji li na temelju prava Unije neki drugi način na koji se Metsä Fibre Oy u pogledu korištenja emisijskih jedinica može staviti u položaj u kojem bi bio da ne postoje odredbe proglašene nevaljanima u presudi Schaefer Kalk i da društvo zbog tog razloga nije predalo višak emisijskih jedinica?
29. Nakon primitka prethodne odluke Suda o navedenim pitanjima Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju) donijet će konačnu odluku u predmetu.

### **Pravni lijek**

U skladu s člankom 108. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu lakija (Zakon o upravnim sudovima) ovo se rješenje ne može zasebno pobijati.

[...] [*omissis*]

[...] [*omissis*]