

Mål C-414/23**Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

6 juli 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Helsingfors förvaltningsdomstol (Finland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

30 juni 2023

Klagande:

Metsä Fibre Oy

**HELSINGFORS FÖRVALTNINGSDOMSTOL BESLUT UNDER
FÖRFARANDET 3431/2023**

30 juni 2023

[utelämnas]

Saken Begäran om förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol i enlighet med artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Klagande Metsä Fibre Oy

Det angripna beslutet

**Energimyndigheten, den 26 april 2022, referensnummer
2407/330/2020**

Saken i målet vid den nationella domstolen och de relevanta omständigheterna

- 1) I det pågående målet vid Helsingfors förvaltningsdomstol ska frågan huruvida ett beslut från energimyndigheten är lagenligt avgöras i samband med en talan från Metsä Fibre Oy.
- 2) I det angripna beslutet bedömde Energimyndigheten den sammanlagda mängden koldioxidutsläpp för åren 2013–2017 från Metsä Fibre Oys fabrik Metsä

Fibre Äänekoski (nedan kallad anläggningen), vilken framställde biprodukter, eftersom anläggningens redovisade årliga utsläpp under de aktuella åren inte till fullo stämde överens med kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (nedan kallad övervakningsförordningen). Enligt energimyndigheten var anläggningens sammanlagda mängd utsläpp enligt utsläppsrapporten om växthusgaser för åren 2013–2017 felaktig mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29).

3) I domen Schaefer Kalk har EU-domstolen slagit fast att de bestämmelser i övervakningsförordningen som var tillämpliga åren 2013–2018, enligt vilka utsläppen av koldioxid som använts eller överförts för produktionen av utfällt kalciumkarbonat betraktades som utsläpp från anläggningen, oberoende av om denna koldioxid släppts ut i atmosfären eller inte, var ogiltiga. Nämda dom skulle tillämpas retroaktivt från den dag då övervakningsförordningen trädde i kraft, den 1 januari 2013, vilket innebar att utsläppsrapporteringen från Metsä Fibre Oys anläggning Äänekoski under åren 2013–2017 stred mot nämnda förordning, eftersom den koldioxid som överförts för produktionen av utfällt kalciumkarbonat redovisats som del av anläggningens utsläpp. Med verkan från den 1 januari 2019 anpassades övervakningsförordningen i detta hänseende till domen Schaefer Kalk, genom att en ny artikel 49.1 b infördes.

4) I det angripna beslutet hade energimyndigheten gjort en konservativ uppskattning av utsläppsnivåerna från anläggningen Äänekoski under åren 2013–2017 i den mening som avses i artikel 70 i övervakningsförordningen och därvid justerat de utsläppsnivåer som Metsä Fibre Oy uppgett nedåt. Enligt en tabell i beslutet hade sammanlagt 115 312 övertaliga utsläppsrätter överlämnats till unionsregistret. Enligt beslutet kunde Metsä Fibre Oy tillgodoräkna sig dessa övertaliga utsläppsrätter fram till den 30 april 2022 vid överlämnandet av utsläppsrätter för utsläpp under år 2021. Således tillgodoräknades justeringen så att fullgörandestatusen på fullgörandekontot från anläggningen Äänekoski blev positiv. Samtidigt korrigerade energimyndigheten genom sitt beslut de anläggningens sammanlagda utsläppsnivåer för åren 2013–2017 i det elektroniska utsläppshandelssystemet och i unionsregistret.

5) Enligt det angripna beslutet från energimyndigheten förhindrade fristerna för återkallande av en felaktig transaktion i registret i artikel 70 i kommissionens förordning (EU) nr 389/2013 av den 2 maj 2013 om upprättande av ett unionsregister i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG och nr 406/2009/EG samt om upphävande av kommissionens förordningar (EU) nr 920/2010 och (EU) nr 1193/2011 (nedan kallad registerförordningen) att de övertaliga utsläppsrätter som överlämnats återlämnades till kontot från Metsä Fibre Oys anläggning Äänekoski. I nämnda förordning regleras inte heller situationer där ett överlämnande av utsläppsrätter grundas på ogiltiga bestämmelser. Enligt beslutet föreskrivs inte heller någon möjlighet enligt registerförordningen att överföra den

positiva fullgörandestatusen på fullgörandekontot till kontot från en annan anläggning från Metsä Fibre Oy.

Sammanfattning av parternas huvudsakliga argument

6) Metsä Fibre Oy har genom sin talan vid Helsingfors förvaltningsdomstol gjort gällande att anläggningen Äänekoski tack vare de omfattande investeringar som bolaget gjort numera nästan är koldioxidneutral, vilket innebär att bolaget i praktiken inte kunde använda den positiva fullgörandestatusen för fullgörandekontot för denna anläggning vid framtida överlämnanden av utsläppsrätter.

7) Metsä Fibre Oy yrkar att energimyndighetens beslut ska upphävas till den del det där fastställs att bolaget kan tillgodoräkna sig de övertaliga utsläppsrätter som överlämnats vid överlämnandet av utsläppsrätter för år 2021. Metsä Fibre Oy anser att avhjälpandet enligt beslutet från energimyndigheten inte på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kan anses försätta bolaget i samma rättsliga och finansiella situation som om de ogiltiga bestämmelserna i övervakningsförordningen inte hade funnits och bolaget därför inte hade överlämnat övertaliga utsläppsrätter. Enligt Metsä Fibre Oy måste överlämnandet av utsläppsrätterna till unionsregistret återkallas så att de felaktigt överlämnade utsläppsrätterna återlämnas till anläggningen Äänekoskis konto och bolaget fritt kan förfoga över dem.

8) Energimyndigheten har i sitt yttrande vid förvaltningsdomstolen uppgett att den inte kunde avgöra ärendet på något annat sätt inom ramen för bestämmelserna om unionsregistret. Enligt yttrandet har utsläppsnivåerna från Metsä Fibre Oys anläggning minskat betydligt sedan år 2018. Således har bolaget i praktiken endast en teoretisk möjlighet att utnyttja den positiva fullgörandestatusen på fullgörandekontot fullt ut för framtida utsläpp från anläggningen. Enligt yttrandet skulle en användning av den positiva fullgörandestatusen på fullgörandekontot på 115 312 med de nuvarande årliga utsläppsnivåerna – mindre än 20 ton koldioxid – uppskattningsvis ta ungefär sex- till sjutusen år.

Nationell lagstiftning

9) Enligt 46 mom. 1 i lagen om utsläppshandel [8.4.2011/311] är utsläppshandelsmyndigheten registeransvarig för den nationella registerfunktionen inom ramen för Europeiska unionens register enligt artikel 19 i utsläppshandelsdirektivet, i syfte att säkerställa att årsregistrering, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter bokförs noggrant. Enligt 46 § mom. 3 iaktas kommissionens registerförordning i fråga om upprättande och förande av registret och i fråga om registerfunktionerna.

10) Enligt 48 § i lagen om utsläppshandel finns bestämmelser i fråga om införandet i registret av årsregistreringen av utsläppsrätter samt innehavet, överlåtelsen och annulleringen av utsläppsrätter och projektenheter samt

allmänhetens rätt att bekanta sig med de uppgifter som ingår i registret och uppgiftssekretessen i kommissionens registerförordning.

Relevanta unionsrättsliga bestämmelser och praxis

11) I punkt 3 hänvisas till de delar av EU-domstolens dom Schaefer Kalk som är relevanta för detta mål.

12) Enligt artikel 70.1 i övervakningsförordningen ska den behöriga myndigheten göra en konservativ uppskattning av utsläppen från en anläggning eller en luftfartygsoperatör när

b) den kontrollerade årliga utsläppsrapport som avses i artikel 67.1 inte stämmer överens med denna förordning.

13) Enligt skäl 8 i registerförordningen bör äganderätten till en utsläpps rätt eller Kyotoenhet fastställas först när den registreras på det aktuella kontot i unionsregistret, eftersom utsläpps rätter och Kyotoenheter endast förekommer i dematerialiserad form och är fungibla. För att minska riskerna i samband med upphävande av transaktioner som förts in i registret, och störningar i systemet eller på marknaden till följd av detta, är det nödvändigt att se till att utsläpps rätter och Kyotoenheter är fullt fungibla. I synnerhet kan transaktioner inte upphävas, återkallas eller förklaras ogiltiga, utöver vad som föreskrivs i registrets regler, efter den tidpunkt som anges i dessa regler. Ingenting i denna förordning bör hindra kontoinnehavare eller tredje parter från att göra gällande någon rätt eller något krav till följd av den underliggande transaktionen, som de kan ha beträffande återvinning eller återgång enligt lag, med avseende på en transaktion som förts in i ett system, t.ex. på grund av bedrägeri eller tekniskt fel, så länge detta inte leder till att transaktionen återkallas, upphävs eller förklaras ogiltig i systemet. Vidare bör förvärv i god tro av utsläpps rätter eller Kyotoenheter vara skyddade.

14) Enligt artikel 35.6 i registerförordningen får den behöriga myndigheten ålägga den nationella administratören att korrigera en anläggnings verifierade årsutsläpp, i syfte att säkerställa efterlevnad av artiklarna 14 och 15 i direktiv 2003/87/EG, genom att föra in de korrigerade verifierade eller beräknade utsläppen för anläggningen under ett visst år i unionsregistret.

15) Enligt artikel 40.1 i registerförordningen ska en utsläpps rätt eller Kyotoenhet vara ett fungibelt, dematerialiserat instrument som kan handlas på marknaden. Enligt artikel 40.2 ska utsläpps rätters och Kyotoenheters dematerialiserade natur innebära att uppgifterna i unionsregistret ska utgöra tillräckligt prima facie-bevis för äganderätten till en utsläpps rätt eller Kyotoenhet och för varje annat objekt för vilket denna förordning föreskriver eller godkänner notering i unionsregistret. Enligt artikel 40.3 ska utsläpps rätters och Kyotoenheters fungibilitet innebära att varje skyldighet till återvinning eller återgång som kan uppstå för en utsläpps rätt eller Kyotoenhet enligt nationell lagstiftning endast ska gälla utsläpps rätten eller Kyotoenheten som typ. Om inte annat följer av artikel 70 och den

dataredovisningsprocess som anges i artikel 103, ska en transaktion bli slutgiltig och oåterkallelig när den har slutförts enligt artikel 104. Utan att det påverkar tillämpningen av eventuella bestämmelser eller korrigeringsåtgärder enligt nationell lagstiftning som kan leda till ett krav eller uppdrag att genomföra en ny transaktion i unionsregistret, får ingen lag, bestämmelse, regel eller praxis beträffande ogiltigförklaring av kontrakt eller transaktioner medföra att en transaktion som har blivit slutgiltig och oåterkallelig enligt denna förordning förklaras ogiltig i registret. Kontoinnehavare eller tredje parter ska inte hindras från att göra gällande någon rätt eller något krav till följd av den underliggande transaktionen, som de kan ha beträffande återvinning, återgång eller skadeersättning enligt lag, med avseende på en transaktion som har blivit slutgiltig i unionsregistret, exempelvis på grund av bedrägeri eller tekniskt fel, så länge detta inte leder till att transaktionen återkallas, upphävs eller förklaras ogiltig i unionsregistret.

16) Enligt artikel 70.1 i registerförordningen får kontoinnehavaren, om en kontoinnehavare eller en nationell administratör som agerar på kontoinnehavarens vägnar oavsiktligt eller felaktigt inleder en av de transaktioner som avses i punkt 2, genom en skriftlig begäran föreslå att kontoadministratören återkallar den slutförda transaktionen. Begäran ska postas inom fem arbetsdagar från det slutgiltiga slutförandet av processen. Begäran ska innehålla en förklaring om att transaktionen inletts felaktigt eller oavsiktligt.

Kontoinnehavare kan enligt artikel 70.2 a bland annat föreslå överlämnande av utsläppsrätter: Enligt artikel 70.3 får kontots administratör om denne konstaterar att begäran uppfyller villkoren enligt punkt 1 och instämmer i begäran, föreslå att transaktionen återkallas i unionsregistret. Enligt artikel 70.6 a ska den centrala förvaltaren se till att unionsregistret godtar förslaget till återkallande enligt punkt 1 förutsatt att en transaktion för överlämnande av utsläppsrätter som ska återkallas har slutförts mindre än 30 arbetsdagar före kontoadministratörens förslag enligt punkt 3.

17) Enligt artikel 33.1 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/1122 av den 12 mars 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG vad gäller unionsregistrets funktion som är tillämplig för handelsperioden 2021–2030 ska den centrala förvaltaren se till att unionsregistret den 1 maj varje år anger fullgörandestatustalet för föregående år för varje anläggning och luftfartygsoperatör som har ett verksamhetsutövardepåkonto eller luftfartygsoperatörskonto som inte har statusen avslutat, genom att beräkna summan av alla utsläppsrätter som har överlämnats för perioden i fråga, med avdrag för summan av alla verifierade utsläpp under perioden fram till och med det föregående året, plus en korrektionsfaktor. Enligt artikel 33.2 i samma förordning ska den korrektionsfaktor som avses i punkt 1 vara noll om fullgörandestatustalet för föregående periods sista år var större än noll för handelsperioderna 2008–2012 och 2013–2020, men ska kvarstå som fullgörandestatustalet för föregående periods sista år om talet är mindre än eller lika med noll. För den handelsperiod som inleds den 1 januari 2021 ska den

korrektionsfaktor som anges i punkt 1 vara samma som fullgörandestatusalet för föregående periods sista år.

18) Enligt artikel 17.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

Huruvida begäran om förhandsavgörande är nödvändig

19) Metsä Fibre Oy och energimyndigheten är ense om skälen för justeringen av utsläppsnivåerna. I den talan som Metsä Fibre Oy har väckt ska förvaltningsdomstolen således endast pröva huruvida energimyndighetens beslut är lagenligt vad gäller det sätt på vilket de övertaliga utsläppsrätter som lämnats till unionsregistret tillgodoräknas, i synnerhet med hänsyn till att överlämnandet av övertaliga utsläppsrätter grundades på en tillämpning av de bestämmelser i övervakningsförordningen som EU-domstolen senare ogiltigförklarade i domen Schaefer Kalk.

20) Vid handläggningen av ärendet hade energimyndigheten kontakt med kommissionen som ansåg att villkoren för ett återkallande av överlämnandet av utsläppsrätterna inte var uppfyllda, eftersom de tidsfrister som föreskrivs i artikel 70 i registerförordningen har överskridits.

21) Både Metsä Fibre Oy och energimyndigheten har begärt att förvaltningsdomstolen ska hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen enligt artikel 267 i fördraget över Europeiska unionens arbets sätt.

22) Det är ostridigt i målet att den frist som föreskrivs i artikel 70 i registerförordningen för återkallande av en transaktion har löpt ut, vilket innebär att överlämnandet av utsläppsrätterna till unionsregistret har blivit slutgiltigt och oåterkalleligt enligt artikel 40 i nämnda förordning. Mot denna bakgrund har energimyndigheten återlämnat utsläppsrätterna i form av en positiv fullgörandestatus på anläggningens fullgörandekonto. Såvitt förvaltningsdomstolen känner till föreskrivs inte någon annan möjlighet i nämnda förordning eller någon annan unionslagstiftning att beakta den situation som har uppkommit för Metsä Fibre Oy genom domen Schaefer Kalk. Det är vidare ostridigt att Metsä Fibre Oy med hänsyn till omständigheterna i praktiken inte kan använda utsläppsrätterna i den form som föreskrivs i energimyndighetens beslut, eftersom anläggningen Äänekoskis koldioxidutsläpp har minskat betydligt.

23) Den rättsliga fråga som är aktuell i förevarande mål hänger således i första hand samman med frågan huruvida registerförordningen till viss del är ogiltig i förevarande situation, eftersom den inte även tar hänsyn till den aktuella situationen från Metsä Fibre Oys anläggning Äänekoski efter den tidpunkt vid

vilken övervakningsförordningen ändrades på grund av domen Schaefer Kalk och omöjliggör ett effektivt genomförande av domen i förhållande till nämnda bolag.

24) Nationella domstolar är inte behöriga att ogiltigförklara gemenskapsrättsakter (dom av den 22 oktober 1987, Foto-Frost, C-314/85, EU:C:1987:452, punkt 20). Om domstolar mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning emellertid finner att det finns grund för en eller flera av de omständigheter som parterna åberopar, eller som domstolarna i förekommande fall prövar ex officio, för en ogiltighet, ska de vilandeförklara målet och hänskjuta giltighetsfrågan till EU-domstolen (dom av den 10 januari 2006, Air Transport, C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 30).

25) I sin talan vid förvaltningsdomstolen anför Metsä Fibre Oy särskilt att energimyndighetens beslut kan anses utgöra ett åsidosättande av EU:s primärrätt, eftersom situationen där bolaget under de aktuella omständigheterna faktiskt inte erhåller någon nytta av de återlämnade utsläppsrätterna strider mot den rätt till egendom som garanteras i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, mot likabehandlingsprincipen och mot den ekonomiska logiken bakom handeln med utsläppsrätter. Metsä Fibre Oy hävdar att artiklarna 40 och 70 i registerförordningen är ogiltiga i denna situation med hänsyn till de anförda omständigheterna, vilket gör att bolaget faktiskt saknar rättsligt skydd och rättsprincipen i domen Schaefer Kalk inte genomförs.

26) I detta skede bedömer Helsingfors förvaltningsdomstol att de omständigheter som Metsä Fibre Oy har anført, vilka talar för att bestämmelserna ska anses ogiltiga, har betydelse, eftersom det föreligger rimlig anledning att misstänka att nämnda bestämmelser strider mot primärrätten. I denna situation ska förfarandet vid den domstol mot vars avgöranden det finns rättsmedel enligt nationell lagstiftning vilandeförklaras och en begäran om förhandsavgörande hänskjutas till EU-domstolen för att erhålla en bedömning huruvida bestämmelserna är giltiga.

27) Metsä Fibre Oy och energimyndigheten har erhållit tillfälle att yttra sig om tolkningsfrågorna.

Helsingfors förvaltningsdomstols mellankommande beslut att inhämta ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol

28) Helsingfors förvaltningsdomstol har beslutat att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol med stöd av artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förhandsavgörandet är nödvändigt för att kunna döma i det vid förvaltningsdomstolen anhängiga målet.

Tolkningsfrågor

1. Ska artiklarna 70 och 40 i registerförordningen om frister för återkallande av transaktioner samt om när en transaktion blir slutgiltig och oåterkallelig

anses vara ogiltiga, med beaktande av rätten till egendom enligt artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och de andra rättigheter som skyddas genom stadgan, om dessa bestämmelser utgör hinder mot återförande av utsläppsrätterna till Metsä Fibre Oy i en situation där överlämnande av övertaliga utsläppsrätter till unionsregistret grundades på en tillämpning av de bestämmelser som EU-domstolen ogiltigförklarade i domen Schaefer Kalk och bolaget inte kan utnyttja den positiva fullgörandestatusen på fullgörandekontot, eftersom anläggningen Äänekoski numera har så låga utsläpp?

2. Om den första frågan besvaras nekande: Ska artiklarna 70 och 40 i registerförordningen över huvud taget anses vara tillämpliga i en situation i vilken överlämnandet av övertaliga utsläppsrätter till unionsregistret grundades på en tillämpning av de bestämmelser som EU-domstolen ogiltigförklarade i domen Schaefer Kalk och inte på en oavsiktlig eller felaktig transaktion från kontoinnehavaren eller en nationell administratör som agerar på kontoinnehavarens vägnar?
3. Om den första frågan besvaras nekande och den andra frågan besvaras jakande: Finns det andra möjligheter enligt unionsrätten att försätta Metsä Fibre Oy i den situation som bolaget hade befunnit sig i med avseende på användningen av utsläppsrätterna om de bestämmelser som EU-domstolen ogiltigförklarade i domen Schaefer Kalk inte hade existerat och bolaget följaktligen inte hade överlämnat övertaliga utsläppsrätter?

29) Förvaltningsdomstolen kommer att avgöra tvisten slutgiltigt när EU-domstolen lämnat sitt förhandsavgörande avseende dessa frågor.

Rättsmedel

Enligt 108 § i lagen om administrativt förfarande kan detta beslut inte överklagas separat.

[utelämnas]

[utelämnas]