

Sag C-414/23**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

6. juli 2023

Forelæggende ret:

Helsingin hallinto-oikeus (Finland)

Afgørelse af:

30. juni 2023

Sagsøger:

Metsä Fibre Oy

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS MELLEMAFGØRELSE 3431/2023

30. juni 2023

[...] [udelades]

Genstand Anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet til Den Europæiske Unions Domstol i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Sagsøger Metsä Fibre Oy

Anfægtet afgørelse**Energiavirasto, 26. april 2022, sagsnr. 2407/330/2020****Twistens genstand og relevante faktiske omstændigheder**

- (1) I sagen, der verserer ved Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki), skal der i forbindelse med et søgsmål anlagt af Metsä Fibre Oy træffes afgørelse om spørgsmålet om lovligheden af en afgørelse truffet af Energiavirasto (energimyndigheden).
- (2) Energiavirasto vurderede ved den anfægtede afgørelse de samlede mængder CO₂-emissioner i årene 2013-2017 fra Metsä Fibre Oys fabrik til fremstilling af økologiske produkter, Fibre Äänekoski (herefter også »anlægget«), eftersom

anlæggets angivne årlige emissioner i de pågældende år ikke var i fuld overensstemmelse med Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (herefter »Kommissionens forordning om overvågningsmekanismen«). Ifølge Energiavirasto var de samlede mængder emissioner fra anlægget, som var angivet i emissionsrapporten om drivhusgasser for årene 2013-2017, fejlagtige på baggrund af Domstolens dom af 19. januar 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29).

(3) Domstolen fastslog i Schaefer Kalk-afgørelsen, at de bestemmelser i Kommissionens forordning om overvågningsmekanismen, der var i kraft fra 2013 til 2018, hvorefter den CO₂, der anvendes til fremstilling af udfældet kalciumkarbonat (PCC) eller overføres, uanset om den udledes i atmosfæren eller ej, skulle anses for at være en emission fra anlægget, var ugyldige. Dommen fandt anvendelse med tilbagevirkende kraft fra ikrafttrædelsen af Kommissionens forordning om overvågningsmekanismen den 1. januar 2013, således at emissionsrapporten for Metsä Fibre Oys anlæg Äänekoski for årene 2013-2017 var i strid med den nævnte forordning, for så vidt som den CO₂, der blev overført med henblik på fremstilling af PCC, var anført som en del af anlæggets emissioner. Kommissionens forordning om overvågningsmekanismen blev med virkning fra den 1. januar 2019 tilpasset til Schaefer Kalk-dommen i denne henseende ved en ny artikel 49, stk. 1, litra b).

(4) Energiavirasto anlagde i den anfægtede afgørelse som omhandlet i artikel 70 i Kommissionens forordning om overvågningsmekanismen et konservativt skøn over emissionsmængderne fra anlægget Äänekoski i årene 2013-2017 og korrigerede dermed de af Metsä Fibre Oy angivne emissionsmængder til en lavere værdi. Ifølge en tabel i afgørelsen udgjorde det antal overskydende emissionskvoter, der var returneret i for stort omfang til EU-registret, i alt 115 312 kvoter. Ifølge afgørelsen kunne Metsä Fibre Oy modregne disse overskydende kvoter, der var returneret i for stort omfang, ved den returnering af kvoter for 2021, som skulle foretages senest den 30. april 2022. Overholdelsesstatustallet på overholdelseskontoen for anlægget Äänekoski var således positiv i et omfang svarende til korrektionen. Samtidig korrigerede Energiavirasto ved sin afgørelse de samlede emissionsmængder, der var angivet for anlægget for årene 2013-2017, i det elektroniske FINETS-emissionshandelssystem og i EU-registret.

(5) Ifølge den anfægtede afgørelse truffet af Energiavirasto forhindrede de frister for omgørelse af en fejlagtig transaktion i et register, der er fastsat i artikel 70 i Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013 af 2. maj 2013 om oprettelse af et EU-register i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF og nr. 406/2009/EF, og om ophævelse af Kommissionens forordning (EU) nr. 920/2010 og nr. 1193/2011 (herefter »Kommissionens registerforordning«), en tilbageførsel af de overskydende kvoter, der var returneret i for stort omfang, til

kontoen for Metsä Fibre Oys anlæg Äänekoski, og der var ikke fastsat regler i forordningen for det tilfælde, at en returnering af kvoter var baseret på ugyldige bestemmelser. Ifølge afgørelsen giver Kommissionens registerforordning heller ikke mulighed for at overføre det positive overholdelsesstatustal på overholdelseskontoen til et andet af Metsä Fibre Oys anlæg.

Sammendrag af parternes væsentligste argumenter

(6) Metsä Fibre Oy har ved sit søgsmål anlagt ved Hallinto-oikeus (forvaltningsdomstol) gjort gældende, at anlægget Äänekoski takket være de omfattende investeringer, som selskabet har foretaget, i dag er næsten CO₂-neutralt, således at selskabet i praksis ikke vil kunne udnytte det positive overholdelsesstatustal på overholdelseskontoen for dette anlæg ved fremtidige returneringer af emissionskvoter.

(7) Metsä Fibre Oy har nedlagt påstand om, at Energiavirastos afgørelse annulleres, for så vidt som det ved denne afgørelse blev fastslået, at selskabet kunne modregne de overskydende kvoter, der var returneret i for stort omfang, ved returneringen af kvoter for 2021. Metsä Fibre Oy er af den opfattelse, at udbedringen henset til den af Energiavirasto truffne afgørelses art ikke kan anses for en effektiv og hensigtsmæssig metode til at sætte selskabet i den retlige og økonomiske situation, som det ville have stået i, hvis den ugyldige bestemmelse i Kommissionens forordning om overvågningsmekanismen ikke havde fandtes, og selskabet af denne grund ikke havde returneret for mange kvoter. Ifølge Metsä Fibre Oy skal returneringen af kvoterne til EU-registret omgøres, således at selskabet får de fejlagtigt returnerede kvoter tilbageført til kontoen for anlægget Äänekoski og kan disponere frit over dem.

(8) Energiavirasto har i sit indlæg for Hallinto-oikeus (forvaltningsdomstol) gjort gældende, at sagen ikke kunne være afgjort på anden måde inden for rammerne af reglerne om EU-registret. Ifølge indlægget er emissionsmængderne fra Metsä Fibre Oys anlæg Äänekoski faldet betydeligt siden 2018. Således er muligheden for at udnytte det positive overholdelsesstatustal på overholdelseskontoen fuldt ud for fremtidige emissioner fra anlægget i praksis kun teoretisk. Ifølge indlægget kan en udnyttelse af det positive overholdelsesstatustal på overholdelseskontoen på 115 312 med de nuværende årlige emissionsmængder – mindre end 20 ton CO₂ – anslås at ville tage ca. seks til syv tusinde år.

Nationale forskrifter

(9) I henhold til § 46, stk. 1, i Päästökauppalaki [8.4.2011/311] (lov om emissionshandel) varetager emissionshandelsmyndigheden som ansvarlig registreringsmyndighed de nationale funktioner af det register, der er nævnt i emissionshandelsdirektivets artikel 19, med henblik på at sikre, at der føres nøjagtigt regnskab med den årlige registrering, beholdning, overdragelse og annullering af emissionskvoter. I henhold til stk. 3 i denne § 46 bestemmes

følges Kommissionens registerforordning ved oprettelsen og ajourføringen af registret samt i spørgsmål om registerfunktionerne.

(10) I henhold til § 48 i lov om emissionshandel er indførelsen i registret af den årlige registrering af kvoter og beholdning, overdragelse og annullering af kvoter og projektenheder samt offentlighedens ret til indsigt i oplysningerne i registret og fortroligheden af oplysningerne reguleret ved Kommissionens registerforordning.

Relevante EU-retlige forskrifter og retspraksis

(11) Domstolens dom i sagen Schaefer Kalk er refereret ovenfor under punkt 3 for så vidt angår de dele, der er relevante for den foreliggende sag.

(12) I henhold til artikel 70, stk. 1, i Kommissionens forordning om overvågningsmekanismen skal den kompetente myndighed anlægge et konservativt skøn over emissionsmængden fra et anlæg eller en luftfartøjsoperatør i følgende situationer:

b) hvis den verificerede årlige emissionsrapport, jf. artikel 67, stk. 1, ikke er i overensstemmelse med denne forordning.

(13) Det anføres i ottende betragtning til Kommissionens registerforordning, at retten til en kvote eller Kyoto-enhed, da kvoter og Kyoto-enheder kun findes i papirløs form og er ombyttelige, bør fastslås via de konti i EU-registret, som de findes i. For at mindske de risici, som er forbundet med at omgøre transaktioner i et register og den deraf følgende afbrydelse af systemet og markedet, som en sådan omgørelse kan medføre, er det nødvendigt at sikre, at kvoter og Kyoto-enheder er fuldt ud ombyttelige. Navnlig kan transaktioner ikke tilbageføres, tilbagekaldes eller afvikles på anden måde end den, der er fastlagt i registrets regler, efter en bestemt periode, som er anført i disse regler. Intet i denne forordning må forhindre en kontohaver eller en tredjepart i at udøve en rettighed eller et krav, som følger af den underliggende transaktion, og som denne kan have i henhold til lovgivningen til omstødelse eller tilbagelevering i tilknytning til en transaktion, som er registreret i et system, for eksempel i tilfælde af svig eller tekniske fejl, hvis blot dette ikke fører til, at transaktionen inddrages, tilbagekaldes eller afvikles. Endvidere bør erhvervelse i god tro af en kvote eller en Kyoto-enhed beskyttes.

(14) I henhold til artikel 35, stk. 6, i Kommissionens registerforordning kan den kompetente myndighed give den nationale administrator anvisning om at korrigere de årlige verificerede udledninger fra et anlæg for at sikre overensstemmelse med artikel 14 og 15 i direktiv 2003/87/EF ved at indføre et bestemt års korrigerede verificerede eller beregnede udledninger for det pågældende anlæg i EU-registret.

(15) I henhold til artikel 40, stk. 1, i Kommissionens registerforordning er kvoter eller Kyoto-enheder et instrument i papirløs form, som er ombytteligt og kan handles på markedet. I henhold til stk. 2 indebærer dette, at kvoter og Kyoto-

enheder er i papirløs form, at registreringen i EU-registret er et umiddelbart og tilstrækkeligt bevis for retten til en kvote eller Kyoto-enhed og til ethvert andet element, som falder ind under denne forordning, eller som ifølge denne forordning skal registreres i EU-registret. I henhold til stk. 3 indebærer det, at kvoter og Kyoto-enheder er ombyttelige, at enhver omstødelse eller tilbageleveringsforpligtelse, som kan opstå i henhold til national ret i tilknytning til en kvote eller Kyoto-enhed, kun gælder for kvoten eller Kyoto-enheden af samme art. Med forbehold af artikel 70 og afstemningsprocessen i artikel 103 bliver en transaktion endelig og uigenkaldelig ved afslutningen i medfør af artikel 104. Uden at dette berører bestemmelser eller retsmidler i national ret, som kan resultere i et krav eller en kendelse til at udføre en ny transaktion i EU-registret, må ingen love, forskrifter, regler eller praksis for tilsidesættelse af kontrakter eller transaktioner føre til afvikling i registret af en transaktion, som er blevet endelig og uigenkaldelig ifølge denne forordning. En kontohaver eller en tredjepart må ikke forhindres i at udøve en rettighed eller stille et krav, som følger af den underliggende transaktion, og som denne kan have i henhold til lovgivningen, herunder til omstødelse, tilbagelevering eller skadeserstatning i tilknytning til en transaktion, som er blevet endelig i EU-registret, for eksempel i tilfælde af svig eller tekniske fejl, så længe dette ikke fører til, at transaktionen inddrages, tilbagekaldes eller afvikles i EU-registret.

(16) I henhold til artikel 70, stk. 1, i Kommissionens registerforordning kan kontohaveren, hvis en kontohaver eller en national administrator, der handler på kontohaverens vegne, utilsigtet eller fejlagtigt igangsætter en transaktion som omhandlet i stk. 2, i en skriftlig anmodning foreslå, at kontoens administrator udfører en tilbageførsel af den afsluttede transaktion. Anmodningen skal være behørigt underskrevet af en eller flere af kontohaverens bemyndigede repræsentanter, som kan igangsætte den type transaktion, der skal tilbageføres, og skal være indsendt inden 5 hverdage efter afslutningen af processen. Anmodningen skal indeholde en erklæring om, at transaktionen blev igangsat utilsigtet eller fejlagtigt.

Kontohavere kan i henhold til stk. 2, litra a), bl.a. foreslå tilbageførsel af returnering af kvoter. I henhold til stk. 3 kan kontoadministratoren, hvis denne fastslår, at anmodningen opfylder betingelserne i stk. 1, og accepterer anmodningen, foreslå tilbageførsel af transaktionen i EU-registret. I henhold til stk. 6, litra a), sikrer den centrale administrator, at EU-registret accepterer tilbageførselsforslaget, som er fremsat i henhold til stk. 1, hvis en transaktion, der returnerer eller sletter kvoter, som skal tilbageføres, ikke var afsluttet mere end 30 hverdage inden kontoadministratorens forslag i henhold til stk. 3.

(17) I henhold til artikel 33, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/1122 af 12. marts 2019 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF for så vidt angår driften af EU-registret, som vedrører handelsperioden 2021-2030, sikrer den centrale administrator, at EU-registret den 1. maj hvert år angiver overholdelsesstatustallet for det foregående år for hvert anlæg og hver luftfartøjsoperatør med en driftsleder- eller

luftfartøjsoperatørbeholdningskonto, hvis status ikke er »lukket«, ved at beregne summen af alle kvoter, der er returneret for den indeværende periode, og derfra trække summen af alle verificerede emissioner i den indeværende periode indtil og inklusive det foregående år og lægge en korrektionsfaktor til. I henhold til samme artikels stk. 2 er korrektionsfaktoren, der er nævnt i stk. 1, for handelsperioderne 2008-2012 og 2013-2020 lig med nul, hvis overholdelsesstatustallet for det sidste år i den foregående periode var større end nul, men forbliver det samme som overholdelsesstatustallet for det sidste år i den foregående periode, hvis tallet er mindre end eller lig med nul. For handelsperioder fra og med den 1. januar 2021 er korrektionsfaktoren, der er nævnt i stk. 1, den samme som overholdelsesstatustallet for det sidste år i den foregående periode.

(18) I henhold til artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder har enhver ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.

Nødvendigheden af anmodningen om præjudiciel afgørelse

(19) Metsä Fibre Oy og Energiavirasto er enige om grundene til korrektionen af emissionsmængderne og om de korrigerede emissionsmængder. I sagen for Hallinto-oikeus (forvaltningsdomstol) angående det af Metsä Fibre Oy anlagte søgsmål skal det således kun prøves, om Energiavirastos afgørelse var lovlig med hensyn til metoden for modregningen af de overskydende emissionskvoter, der var returneret i for stort omfang til EU-registret, navnlig under hensyntagen til, at den for store returnering af kvoter skyldtes anvendelsen af bestemmelser i Kommissionens forordning om overvågningsmekanismen, som senere blev kendt ugyldige ved Schaefer Kalk-afgørelsen.

(20) Energiavirasto var under behandlingen af sagen i kontakt med Kommissionen, som var af den opfattelse, at betingelserne for en tilbageførsel af returneringen af kvoterne ikke var opfyldt, idet de frister, der er fastsat i artikel 70 i Kommissionens registerforordning, var overskredet.

(21) Både Metsä Fibre Oy og Energiavirasto har for Hallinto-oikeus (forvaltningsdomstol) argumenteret for, at der i den foreliggende sag indgives en anmodning om præjudiciel afgørelse til Den Europæiske Unions Domstol i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

(22) Det er i den foreliggende sag uomtvistet, at fristerne for tilbageførsel af en transaktion i henhold til artikel 70 i Kommissionens registerforordning var udløbet, således at returneringen af kvoterne til EU-registret på grundlag af den nævnte forordnings artikel 40 var blevet endelig og uigenkaldelig. Derfor

tilbageførte Energiavirasto kvoterne til overholdelskontoen for Metsä Fibre Oy's anlæg Äänekoski i form af et positivt overholdelsesstatustal. Hallinto-oikeus (forvaltningsdomstol) har ikke kendskab til nogen anden fremgangsmåde fastsat i den nævnte forordning eller en anden EU-retlig forskrift, hvorved der kan tages hensyn til den situation, som Schaefer Kalk-dommen har medført for Metsä Fibre Oy. Endvidere er det uomtvistet, at Metsä Fibre Oy under de foreliggende omstændigheder i praksis ikke kan udnytte de kvoter, der fulgte af Energiavirastos afgørelse, eftersom selskabet har reduceret CO₂-emissionerne fra anlægget Äänekoski betydeligt.

(23) Det retlige spørgsmål, som den foreliggende sag vedrører, er således først og fremmest, om Kommissionens registerforordning i en vis henseende er ugyldig under de foreliggende omstændigheder, eftersom den, selv efter ændringen af Kommissionens forordning om overvågningsmekanismen som følge af Schaefer Kalk-afgørelsen, ikke tager hensyn til den her omhandlede situation for Metsä Fibre Oy's anlæg Äänekoski og ikke muliggør en effektiv gennemførelse af dommen for så vidt angår dette selskab.

(24) De nationale retter er ikke beføjet til at fastslå ugyldigheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner (dom af 22.10.1987, Foto-Frost, C-314/85, EU:C:1987:452, præmis 20). Såfremt retter, hvis afgørelser ifølge nationale retsregler kan appelleres, derimod finder, at et eller flere af anbringenderne vedrørende ugyldigheden, som parterne har påberåbt sig for dem, eller i givet fald er rejst ex officio af den nationale ret, er begrundede, er de forpligtet til at udsætte sagen og forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden (dom af 10.1.2006, Air Transport, C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 30).

(25) Ved søgsmålet for Hallinto-oikeus (forvaltningsdomstol) har Metsä Fibre Oys gjort gældende, at Energiavirastos afgørelse navnlig skal anses for en tilsidesættelse af den primære EU-ret, idet en situation, hvor selskabet under de beskrevne omstændigheder faktisk ikke kan drage nytte af tilbageførslen af kvoterne, strider mod ejendomsretten som fastsat i artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, lighedsprincippet og den økonomiske logik, der ligger til grund for emissionshandlen. Ved søgsmålet har Metsä Fibre Oy givet udtryk for den opfattelse, at artikel 40 og 70 i Kommissionens registerforordning i lyset af de anførte synspunkter er ugyldig i denne situation, at Metsä Fibre Oy faktisk er blevet frataget muligheden for domstolsbeskyttelse, og at Schaefer Kalk-dommens principper ikke er blevet gennemført.

(26) Hallinto-oikeus (forvaltningsdomstol) bemærker, som sin egen vurdering på dette stadium, at de af Metsä Fibre Oy fremsatte synspunkter, hvorefter bestemmelserne synes at være ugyldige, skal anses for at være væsentlige, for så vidt som der foreligger en begrundet formodning for, at de nævnte bestemmelser udgør en tilsidesættelse af den primære ret. I denne situation skal sagen for retten, hvis afgørelser ifølge nationale retsregler kan appelleres, udsættes, og Domstolen

skal anmodes om at vurdere bestemmelsernes effektive virkning ved en præjudiciel afgørelse.

(27) Metsä Fibre Oy og Energiavirasto har haft lejlighed til at udtale sig om de præjudicielle spørgsmål.

Mellemafgørelse truffet af Hallinto-oikeus (forvaltningsdomstol) om indgivelse af en anmodning om præjudiciel afgørelse til Den Europæiske Unions Domstol

(28) Hallinto-oikeus har besluttet at udsætte sagen og anmode Den Europæiske Unions Domstol om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Indgivelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse er nødvendig for afgørelsen af den sag, der verserer for Hallinto-oikeus (forvaltningsdomstol).

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Er bestemmelserne i artikel 70 og 40 i Kommissionens registerforordning om fristerne for tilbageførsel af transaktioner og om transaktioners endelighed og uigenkaldelighed ugyldige henset til ejendomsretten som fastsat i artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og de øvrige rettigheder, der er sikret ved chartret om grundlæggende rettigheder, for så vidt som de nævnte bestemmelser forhindrer en tilbagelevering af kvoterne til Metsä Fibre Oy i en situation, hvor den for store returnering af kvoter til EU-registret skyldtes anvendelsen af bestemmelser, der blev kendt ugyldige ved Schaefer Kalk-dommen, og selskabet ikke kan udnytte det positive overholdelsesstatustal på overholdelseskontoen på grund af den nuværende lave mængde emissioner fra anlægget Äänekoski?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, finder bestemmelserne i artikel 70 og 40 i Kommissionens registerforordning da overhovedet anvendelse i en situation, hvor den for store returnering af kvoter til EU-registret skyldtes anvendelsen af bestemmelser, der blev kendt ugyldige ved Schaefer Kalk-dommen, og ikke skyldtes en transaktion, som utilsigtet eller fejlagtigt blev igangsat af en kontohaver eller en national administrator, der handlede på kontohaverens vegne?
- 3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, og det andet spørgsmål besvares bekræftende, giver EU-retten da mulighed for en anden fremgangsmåde, hvorved Metsä Fibre Oy med hensyn til udnyttelsen af kvoterne kan sættes i den situation, som selskabet ville have stået i, hvis de bestemmelser, der blev kendt ugyldige ved Schaefer Kalk-dommen, ikke havde fandtes, og selskabet af denne grund ikke havde returneret for mange kvoter?

(29) Efter at have modtaget Domstolens præjudicielle afgørelse om ovenstående spørgsmål vil Hallinto-oikeus (forvaltningsdomstol) træffe endelig afgørelse om realiteten.

Appelmuligheder

I henhold til § 108 i Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (lov om forvaltningsdomstolene) kan denne afgørelse ikke gøres til genstand for appel.

[...] [udelades]

[...] [udelades]

ARBEJDSDOKUMENT