

Cauza C-414/23**Cerere de decizie preliminară****Data depunerii:**

6 iulie 2023

Instanța de trimitere:

Helsingin hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ din Helsinki, Finlanda)

Data deciziei de trimitere:

30 iunie 2023

Reclamantă:

Metsä Fibre Oy

**HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS (TRIBUNALUL ADMINISTRATIV
DIN HELSINKI, FINLANDA) ORDONANȚĂ INTERLOCUTORIE
3431/2023**

30 iunie 2023

[omissis]

Obiect Cerere de decizie preliminară adresată Curții de Justiție a Uniunii Europene în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene**Reclamantă** Metsä Fibre Oy**Decizia atacată****a Energiavirasto (Autoritatea pentru energie) din 26 aprilie 2022, cauza 2407/330/2020****Obiectul litigiului și situația de fapt pertinentă**

(1) În litigiul aflat pe rolul Helsingin hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ din Helsinki), inițiat ca urmare a acțiunii introduse de Metsä Fibre Oy, trebuie să se soluționeze problema privind legalitatea unei decizii a Autorității pentru energie.

(2) Prin decizia atacată, Autoritatea pentru energie a evaluat cantitățile totale de emisii de CO₂ pentru anii 2013-2017 ale fabricii de produse biologice Metsä Fibre Äänekoski (denumită în continuare și „instalația”) aparținând Metsä Fibre Oy, întrucât emisiile anuale indicate de instalație pentru anii în discuție nu erau pe deplin conforme cu Regulamentul (UE) nr. 601/2012 al Comisiei din 21 iunie 2012 privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului (denumit în continuare Regulamentul nr. 601/2012). În opinia Autorității pentru energie, cantitățile totale de emisii ale instalației, indicate în raportul de emisii cu efect de seră anuale, au fost eronate în raport cu Hotărârea Curții din 19 ianuarie 2017 Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29).

(3) În Hotărârea Schaefer Kalk, Curtea a statuat că dispozițiile Regulamentului nr. 601/2012, în vigoare în anii 2013-2018, potrivit cărora CO₂ utilizat sau transferat în vederea producerii de carbonat de calciu precipitat (CCP) se consideră a fi emis de instalație, indiferent dacă este sau nu eliberat în atmosferă, sunt nevalide. Hotărârea s-a aplicat retroactiv, de la intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 601/2012, la 1 ianuarie 2013, astfel încât emisiile raportate ale instalației Äänekoski aparținând Metsä Fibre Oy pentru anii 2013-2017 nu au corespuns regulamentului menționat, în măsura în care CO₂ transferat în vederea producerii de CCP a fost indicat ca parte a emisiilor instalației. Regulamentul nr. 601/2012 a fost adaptat în conformitate cu Hotărârea Schaefer Kalk, introducându-se un nou articol 49 alineatul (1) litera (b), în vigoare de la 1 ianuarie 2019.

(4) În decizia atacată, Autoritatea pentru energie a realizat o estimare prudentă, în înțelesul articolului 70 din Regulamentul nr. 601/2012, a cantităților de emisii ale instalației Äänekoski pentru anii 2013-2017, corectând în scădere cantitatea de emisii indicată de Metsä Fibre Oy. Potrivit unui tabel care figurează în decizie, numărul total de certificate de emisii restituite în exces la registrul Uniunii a fost de 115 312. Potrivit deciziei, Metsä Fibre Oy își putea compensa acest excedent de certificate restituite, cu ocazia restituirii certificatelor care trebuie realizată până la 30 aprilie 2022 pentru emisiile aferente anului 2021. Starea de conformitate a contului de conformitate al instalației rămâne astfel pozitivă în cuantumul corecției. De asemenea, Autoritatea pentru energie a corectat prin decizia sa cantitățile totale de emisii ale instalației indicate pentru anii 2013-2017 în sistemul electronic FINETS de comercializare a certificatelor de emisii și în registrul Uniunii.

(5) Potrivit deciziei atacate a Autorității pentru energie, termenele pentru anularea unei tranzacții eronate efectuate în registru, prevăzute la articolul 70 din Regulamentul (UE) nr. 389/2013 al Comisiei din 2 mai 2013 de creare a registrului Uniunii în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului și cu Deciziile nr. 280/2004/CE și nr. 406/2009/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 920/2010 și (UE) nr. 1193/2011 ale Comisiei (denumit în continuare „Regulamentul nr. 389/2013”), împiedică anularea certificatelor restituite în exces

din contul instalației Äänekoski aparținând Metsä Fibre Oy, iar regulamentul menționat nu prevede cazul restituirii certificatelor în temeiul unor dispoziții nevalide. Potrivit deciziei, Regulamentul nr. 389/2013 nu prevede nici posibilitatea de transfer al stării de conformitate pozitive a contului de conformitate în contul unei alte instalații aparținând Metsä Fibre Oy.

Sumarul principalelor argumentele invocate de părți

(6) Prin intermediul acțiunii introduse la Hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ, Finlanda), Metsä Fibre Oy a invocat faptul că datorită investițiilor semnificative ale societății instalația Äänekoski este astăzi aproape neutră din punctul de vedere al emisiilor de dioxid de carbon, astfel încât societatea nu poate utiliza în practică starea de conformitate pozitivă din contul de conformitate al instalației pentru restituirile viitoare ale certificatelor de emisii.

(7) Metsä Fibre Oy solicită anularea deciziei Autorității pentru energie, în măsura în care prin aceasta se prevede că societatea poate compensa certificatele restituite în exces cu ocazia restituirii certificatelor pentru emisiile aferente anului 2021. Metsä Fibre Oy consideră că măsura corectivă propusă în decizia Autorității pentru energie nu poate fi considerat o modalitate efectivă și adecvată care să pună societatea în situația legală și economică în care s-ar afla dacă nu ar fi existat dispoziția nevalidă a Regulamentului nr. 601/2012 și societatea nu ar fi restituit în consecință certificate în exces. Potrivit Metsä Fibre Oy, se impune anularea deciziei de restituire a certificatelor la registrul Uniunii astfel încât să se permită societății să primească înapoi în contul instalației Äänekoski certificatele restituite în mod eronat și ca această societate să poată dispune de ele în mod liber.

(8) În observațiile prezentate în fața Hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ), Autoritatea pentru energie a precizat că nu putea să rezolve altfel problema în cadrul stabilit de dispozițiile privind registrul Uniunii. Potrivit observațiilor menționate, cantitățile de emisii ale instalației Äänekoski aparținând Metsä Fibre Oy s-au redus considerabil din anul 2018. Prin urmare, în practică s-a menținut teoretic posibilitatea de a utiliza complet pentru emisiile viitoare ale instalației starea de conformitate pozitivă a contului de conformitate. În aceste observații se arată că, având în vedere cantitățile actuale de emisii anuale – sub 20 t CO₂. – se apreciază că pentru utilizarea stării de conformitate pozitive a contului de conformitate în cuantum de 115 312 vor fi necesari aproximativ șase până la șapte mii de ani.

Dispozițiile de drept național

(9) Potrivit articolului 46 alineatul (1) din Päästökauppalaki [8.4.2011/311] (Legea privind comercializarea certificatelor de emisii) autoritatea pentru comercializarea certificatelor de emisii, în calitate de organism de înregistrare responsabil, se îngrijește de funcționarea la nivel național a registrului menționat la articolul 19 din Directiva privind comercializarea certificatelor de emisii, în vederea asigurării unei evidențe anuale exacte, a deținerii, a transferului și a

ștergerii certificatelor de emisii. Conform alineatului (3) al acestui articol, în ceea ce privește instituirea și ținerea registrului, precum și funcționarea registrului se respectă Regulamentul nr. 389/2013.

(10) Potrivit articolului 48 din Legea privind comercializarea certificatelor de emisii, evidența anuală a certificatelor, precum și deținerea, transferul și ștergerea certificatelor și a unităților de proiect, ca și dreptul de acces al publicului la datele din registru și confidențialitatea datelor sunt reglementate de Regulamentul nr. 389/2013.

Dispozițiile de drept și jurisprudența relevantă a Uniunii

(11) Părțile relevante pentru prezentul litigiu din Hotărârea Schaefer Kalk a Curții au fost menționate la punctul 3 de mai sus.

(12) Potrivit articolului 70 alineatul (1) din Regulamentul nr. 601/2012, autoritatea competentă realizează o estimare prudentă a nivelului de emisii al unei instalații sau al unui operator de aeronave în oricare dintre următoarele situații:

(b) raportul de emisii anuale verificat menționat la articolul 67 alineatul (1) nu este în conformitate cu prezentul regulament.

(13) Potrivit considerentului (8) al Regulamentului nr. 389/2013, deoarece atât certificatele, cât și unitățile Kyoto există doar în stare dematerializată și sunt fungibile, dreptul de proprietate asupra unui certificat sau asupra unei unități Kyoto trebuie să fie stabilit prin existența lor în contul registrului Uniunii în care sunt păstrate. Mai mult, pentru a se reduce riscurile asociate anulării tranzacțiilor introduse într-un registru și perturbării în consecință a sistemului și a pieței pe care o astfel de anulare o poate provoca, este necesar să se asigure că certificatele și unitățile Kyoto sunt complet fungibile. În special, tranzacțiile nu pot fi anulate, revocate sau invalidate, altfel decât este stabilit în regulile de funcționare ale registrului, după un anumit moment prevăzut de regulile respective. Nicio dispoziție a prezentului regulament nu trebuie să împiedice un titular de cont sau o parte terță să își exercite sau să revendice un drept de recuperare sau restituire prevăzut de lege rezultat dintr-o tranzacție care a intrat în sistem, de exemplu, în caz de eroare tehnică sau fraudă, atât timp cât aceasta nu are ca rezultat anularea, revocarea sau invalidarea tranzacției. În plus, achiziționarea cu bună credință a unui certificat sau a unei unități Kyoto trebuie să fie protejată.

(14) Potrivit articolului 35 alineatul (6) din Regulamentul nr. 389/2013, autoritatea competentă îl poate însărcina pe administratorul național să corecteze emisiile anuale verificate pentru o instalație sau pentru un operator de aeronave în scopul asigurării conformității cu articolele 14 și 15 din Directiva 2003/87/CE, prin introducerea în registru Uniunii a emisiilor verificate sau estimate corectate pentru anul respectiv pentru instalația în cauză.

(15) Conform articolului 40 alineatul (1) din Regulamentul nr. 389/2013, un certificat sau o unitate Kyoto este un instrument dematerializat fungibil care poate

fi tranzacționat pe piață. Potrivit alineatului (2), caracterul dematerializat al certificatelor și al unităților Kyoto implică faptul că evidențele registrului Uniunii constituie o dovadă *prima facie* și suficientă a dreptului de proprietate asupra unui certificat sau unei unități Kyoto și a oricărui alt aspect a cărui înregistrare în registru este impusă sau autorizată de prezentul regulament. Potrivit alineatului (3), fungibilitatea certificatelor și a unităților Kyoto implică faptul că orice obligații de recuperare sau restituire care ar putea apărea în temeiul legislației naționale cu privire la un certificat sau la o unitate Kyoto se aplică doar certificatului sau unității Kyoto în natură. Sub rezerva articolului 70 și a procesului de reconciliere prevăzut la articolul 103, o tranzacție devine finală și irevocabilă din momentul finalizării sale conform articolului 104. Fără a se aduce atingere niciunei dispoziții sau căi de atac din dreptul intern care ar putea genera o cerință sau un ordin de executare a unei noi tranzacții în registrul Uniunii, niciun act cu putere de lege și nicio reglementare, normă sau uzanță privind anularea contractelor sau a tranzacțiilor nu duce la invalidarea în registru a unei tranzacții care a devenit finală și irevocabilă în temeiul prezentului regulament. Niciun titular de cont sau terță parte nu este împiedicat(ă) să își exercite orice drept sau revendicare ce rezultă din tranzacție și care îi revine conform legii, inclusiv de recuperare, de restituire sau de solicitare de daune, în legătură cu o tranzacție care a devenit finală în registrul Uniunii, de exemplu în caz de fraudă sau de eroare tehnică, atât timp cât acest lucru nu are ca rezultat anularea, revocarea sau invalidarea tranzacției din registru.

(16) Conform articolului 70 alineatul (1) din Regulamentul nr. 389/2012, în cazul în care un titular de cont sau un administrator național acționând în numele titularului de cont a inițiat, în mod involuntar sau eronat, una dintre tranzacțiile menționate la alineatul (2), titularul contului poate propune administratorului contului, printr-o cerere scrisă, să efectueze anularea tranzacției finalizate. Cererea se trimite prin poștă în termen de cinci zile lucrătoare de la finalizarea procesului. Cererea trebuie să conțină o declarație care să indice faptul că tranzacția a fost inițiată în mod eronat sau involuntar.

Potrivit alineatului (2) litera (a), titularii de cont pot propune anularea, printre altele, a restituirii de certificate; Potrivit alineatului (3), în cazul în care consideră că cererea îndeplinește condițiile prevăzute la alineatul (1) și este de acord cu cererea, administratorul contului poate propune anularea tranzacției în registrul Uniunii. Potrivit alineatului (6) litera (a), administratorul central se asigură că registrul Uniunii acceptă propunerea de anulare făcută în temeiul alineatului (1), în măsura în care tranzacția de restituire a certificatelor care urmează să fie anulată nu a fost finalizată cu peste 30 de zile lucrătoare anterior propunerii administratorului contului în conformitate cu alineatul (3).

(17) Potrivit articolului 33 alineatul (1) din Regulamentul delegat (UE) 2019/1122 al Comisiei din 12 martie 2019 | de completare a Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește funcționarea registrului Uniunii, referitor la perioada de comercializare 2021-2030, administratorul central se asigură că, la data de 1 mai a fiecărui an, registrul

Uniunii afișează cifra care indică starea de conformitate pentru anul precedent pentru fiecare instalație și fiecare operator de aeronave cu un cont de depozit pentru operatori sau pentru operatorii de aeronave care nu a fost pus în starea „închis”, cifra fiind obținută prin calcularea sumei tuturor certificatelor restituite pentru perioada în curs minus suma tuturor emisiilor verificate din perioada în curs, până în anul precedent inclusiv, plus un factor de corecție. Conform alineatului (2) al aceluiași articol, pentru perioadele de comercializare 2008-2012 și 2013-2020, factorul de corecție menționat la alineatul (1) este egal cu zero dacă cifra care indică starea de conformitate din ultimul an al perioadei precedente a fost mai mare decât zero, însă este egal cu cifra care indică starea de conformitate din ultimul an al perioadei precedente dacă această ultimă cifră este mai mică sau egală cu zero. Pentru perioadele de comercializare începând cu 1 ianuarie 2021, factorul de corecție menționat la alineatul (1) este egal cu cifra care indică starea de conformitate din ultimul an al perioadei precedente.

(18) Potrivit articolului 17 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, orice persoană are dreptul de a deține în proprietate, de a folosi, de a dispune și de a lăsa moștenire bunurile pe care le-a dobândit în mod legal. Nimeni nu poate fi lipsit de bunurile sale decât pentru o cauză de utilitate publică, în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util pentru pierderea pe care a suferit-o. Folosința bunurilor poate fi reglementată prin lege în limitele impuse de interesul general.

Caracterul necesar al cererii de decizie preliminară

(19) Opiniile exprimate de Metsä Fibre Oy și de Autoritatea pentru energie privind motivele pentru instituirea corecției cantităților de emisii și privind cantitățile de emisii care fac obiectul corecției nu sunt divergente. Prin urmare, în litigiul de pe rolul Hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ), inițiat ca urmare a acțiunii introduse de Metsä Fibre Oy, este necesar să se examineze numai chestiunea dacă decizia Autorității pentru energie privind modalitatea de contabilizare în registrul Uniunii a certificatelor de emisii restituite în exces la este legală, în special dacă se ține seama de faptul că restituirea excedentului de certificate a fost consecința aplicării dispozițiilor Regulamentului nr. 601/2012, care au fost ulterior declarate nevalide prin Hotărârea Schaefer Kalk.

(20) La tratarea problemei, Autoritatea pentru energie a păstrat contactul cu Comisia, care a considerat că nu sunt îndeplinite condițiile pentru anularea restituirii certificatelor din cauza depășirii termenelor prevăzute la articolul 70 din Regulamentul nr. 389/2013.

(21) Atât Metsä Fibre Oy, cât și Autoritatea pentru energie au invitat Hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ) să adreseze, în cadrul litigiului, Curții de Justiție a Uniunii Europene o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

(22) În litigiu nu se contestă faptul că termenele pentru anularea tranzacție, prevăzute la articolul 70 din Regulamentul nr. 389/2013, au expirat, cu consecința că restituirea certificatelor la registrul Uniunii în temeiul articolului 40 din regulamentul menționat a devenit definitivă și irevocabilă. Pentru acest motiv, Autoritatea pentru energie a restituit certificatele sub forma unei stări de conformitate pozitive în contul de conformitate al instalației Äänekoski aparținând Metsä Fibre Oy. Hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ) nu cunoaște nicio altă modalitate, prevăzută de regulamentul menționat sau de o altă reglementare a Uniunii, pentru a lua în considerare situația care a rezultat pentru Metsä Fibre Oy din Hotărârea Schaefer Kalk. Nu este contestat nici faptul că, în împrejurările existente, Metsä Fibre Oy nu poate utiliza în practică certificatele în forma care rezultă din decizia Autorității pentru energie, deoarece a redus considerabil emisiile de CO₂ ale instalației Äänekoski.

(23) Prin urmare, chestiunea juridică despre care este vorba în prezentul litigiu depinde, în primul rând, de aspectul dacă, în împrejurările din speță, Regulamentul nr. 389/2013 este, într-o anumită privință, nevalid, întrucât nu ține seama, nici după ce Regulamentul nr. 601/2012 a fost modificat în urma Hotărârii Schaefer Kalk, de situația în discuție în speță a instalației Äänekoski aparținând Metsä Fibre Oy și nu facilitează o punere în aplicare efectivă a hotărârii în privința societății.

(24) Instanțele naționale nu au competența de a constata ele însele lipsa de validitate a actelor adoptate de instituțiile comunitare (Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost, C-314/85, EU:C:1987:452, punctul 20). În schimb, dacă instanțele naționale ale căror decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern apreciază că unul sau mai multe motive de nevaliditate a unui act al Uniunii, formulate de părți sau, după caz, invocate din oficiu, sunt întemeiate, ea trebuie să suspende judecarea cauzei și să sesizeze Curtea cu o procedură de trimitere preliminară în aprecierea validității (Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Air Transport, C-344/04, EU:C:2006:10, punctul 30).

(25) În acțiunea introdusă de Metsä Fibre Oy la Hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ) se consideră că decizia Autorității pentru energie este contrară dreptului primar al Uniunii Europene, mai ales pentru că o situație în care societatea nu se poate în fapt folosi, în condițiile descrise, de restituirea certificatelor încalcă dreptul de proprietate garantat prin Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, principiul egalității de tratament și logica economică a comercializării certificatelor de emisii. În acțiune se susține că articolele 40 și 70 din Regulamentul nr. 389/2012 sunt nevalide în această situație pentru motivele menționate, că Metsä Fibre Oy rămâne în fapt lipsită de protecție juridică și că nu se aplică norma enunțată prin Hotărârea Schaefer Kalk

(26) În acest stadiu, Hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ) consideră că opinia susținută de Metsä Fibre Oy, care sugerează nevaliditatea reglementărilor, este semnificativă în sensul că se poate prezuma în mod întemeiat că reglementările menționate încalcă dreptul primar. În aceste condiții, revine

instanței ale cărei decizii sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern să se suspende procedura și să se solicite Curții pe cale preliminară să aprecieze validitatea reglementărilor.

(27) Metsä Fibre Oy și Autorității pentru energie li s-a oferit posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere cu privire la întrebările preliminare.

Ordonanță interlocutorie a Hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ, Finlanda) privind sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o cerere de decizie preliminară.

(28) Hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ) a decis să suspende cursul procedurii și să adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul articolului 267 din Tratatul privind Uniunea Europeană, o cerere de decizie preliminară. Cererea de decizie preliminară este necesară pentru soluționarea cauzei aflate pe rolul Hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ).

Întrebările preliminare

- 1) Dispozițiile articolelor 70 și 40 din Regulamentul nr. 389/2013, referitoare la termenul pentru anularea tranzacțiilor, precum și la caracterul definitiv și irevocabil al tranzacțiilor, sunt nevalide în raport cu dreptul de proprietate prevăzut la articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și cu alte drepturi protejate de cartă menționată, în măsura în care dispozițiile menționate împiedică restituirea certificatelor de emisii către Metsä Fibre Oy într-o situație în care restituirea excedentului de certificate de emisii la registrul Uniunii se întemeiază pe dispoziții care au fost declarate nevalide prin Hotărârea Schaefer Kalk, iar societatea nu poate să folosească starea de conformitate pozitivă din contul de conformitate din cauza cantității scăzute actuale de emisii a instalației Äänekoski?
- 2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare: dispozițiile articolelor 70 și 40 din Regulamentul nr. 389/2019 se aplică într-o situație în care restituirea excedentului de certificate de emisii la registrul Uniunii se întemeiază pe aplicarea unor dispoziții declarate nevalide prin Hotărârea Schaefer Kalk, iar nu pe o tranzacție inițiată în mod involuntar sau din eroare de titularul de cont sau de un administrator național care acționează în numele acestuia?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare și al unui răspuns afirmativ la a doua întrebare: Există o altă modalitate prevăzută de dreptul Uniunii prin care, în ceea ce privește utilizarea certificatelor de emisii, Metsä Fibre Oy să fie pusă în poziția în care s-ar găsi dacă nu ar fi existat dispozițiile declarate nevalide prin Hotărârea Schaefer Kalk și dacă societatea menționată nu ar fi restituit așadar certificate în exces?

(29) Hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ) va soluționa definitiv cauza după ce va primi decizia preliminară a Curții cu privire la întrebările de mai sus.

Căi de atac

Potrivit articolului 108 din Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (Codul de procedură administrativă) prezenta ordonanță nu este supusă unei căi de atac distincte.

[*omissis*]

[*omissis*]

DOCUMENT DE LUCRU