

Zadeva C-414/23**Predlog za sprejetje predhodne odločbe****Datum vložitve:**

6. julij 2023

Predložitveno sodišče:

Helsingin hallinto-oikeus (Finska)

Datum predložitvene odločbe:

30. junij 2023

Tožeča stranka:

Metsä Fibre Oy

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS (UPRAVNO SODIŠČE V HELSINKIH, FINSKA) VMESNI SKLEP 3431/2023

30. junij 2023

[...] (ni prevedeno)

Predmet Predlog za sprejetje predhodne odločbe, vložen pri Sodišču Evropske unije na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije**Tožeča stranka** Metsä Fibre Oy**Izpodbijana odločba****Energiavirasto, 26. april 2022, številka zadeve 2407/330/2020****Predmet spora in upošteveno dejansko stanje**

(1) V sporu, ki poteka pri Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih), je treba na podlagi tožbe družbe Metsä Fibre Oy odločiti o vprašanju zakonitosti odločbe, ki jo je izdal Energiavirasto (organ za energijo, Finska).

(2) Energiavirasto je z izpodbijano odločbo ocenil skupne količine emisij CO₂ tovarne bioproizvodov Metsä Fibre Äänekoski (v nadaljevanju tudi: naprava) družbe Metsä Fibre Oy v obdobju 2013–2017, ker letne emisije za zadevno obdobje, ki jih je navedla naprava, niso bile povsem v skladu z Uredbo Komisije

(EU) št. 601/2012 z dne 21. junija 2012 o spremljanju emisij toplogrednih plinov in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (v nadaljevanju: Uredba Komisije št. 601/2012). Energiavirasto meni, da so bile skupne količine emisij naprave, navedene v poročilu o emisijah toplogrednih plinov za obdobje 2013–2017, zaradi sodbe Sodišča z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), napačne.

(3) Sodišče je v sodbi Schaefer Kalk navedlo, da so bile določbe Uredbe Komisije št. 601/2012, ki so veljale v obdobju 2013–2018, v skladu s katerimi se je CO₂, uporabljen ali prenesen zaradi proizvodnje oborjenega kalcijevega karbonata (PCC), ne glede na to, ali je bil izpuščen v ozračje, štel za emisijo naprave, neveljavne. Sodbo je bilo treba uporabljati z učinkom za nazaj od začetka veljavnosti Uredbe Komisije št. 601/2012 1. januarja 2013, tako da poročanje o emisijah naprave Äänekoski družbe Metsä Fibre Oy v obdobju 2013–2017 ni bilo v skladu z navedeno uredbo v obsegu, v katerem je bil CO₂, prenesen zaradi proizvodnje PCC, upoštevan pri emisijah naprave. Uredba Komisije št. 601/2012 je bila z učinkom od 1. januarja 2019 z novim členom 49(1)(b) glede tega prilagojena sodbi Schaefer Kalk.

(4) Energiavirasto je v izpodbijani odločbi izvedel konservativno oceno količin emisij naprave Äänekoski v obdobju 2013–2017 v smislu člena 70 Uredbe Komisije št. 601/2012 in pri tem popravil navzdol količine emisij, ki jih je navedla družba Metsä Fibre Oy. V skladu s tabelo iz odločbe je bilo skupno presežno število pravic do emisije, predanih v register Unije, 115.312. V skladu z odločbo je lahko družba Metsä Fibre Oy te pravice, ki so bile predane v prevelikem številu, upoštevala pri predaji pravic, ki jo je morala do 30. aprila 2022 opraviti za emisije v letu 2021. Stopnja skladnosti na računu za skladnost naprave Äänekoski je tako ostala pozitivna v višini popravka. Energiavirasto je z odločbo hkrati popravil skupne količine emisij naprave, navedene za obdobje 2013–2017, v elektronskem sistemu trgovanja z emisijami FINETS in v registru Unije.

(5) V skladu z izpodbijano odločbo Energiavirasto pravic do emisije, predanih v prevelikem številu, ni bilo mogoče vrniti na račun naprave Äänekoski družbe Metsä Fibre Oy zaradi rokov, ki jih člen 70 Uredbe Komisije (EU) št. 389/2013 z dne 2. maja 2013 o določitvi registra Unije v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter odločbama št. 280/2004/ES in št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi uredb Komisije (EU) št. 920/2010 in (EU) št. 1193/2011 (v nadaljevanju: Uredba Komisije št. 389/2013) določa za razveljavitev napačno izvedene transakcije v registru, v navedeni uredbi pa naj ne bi bil urejen primer, v katerem bi bile pravice predane zaradi neveljavne določbe. V skladu z odločbo naj Uredba Komisije št. 389/2013 tudi ne bi določala, da se lahko pozitivna stopnja skladnosti na računu za skladnost prenese na račun druge naprave družbe Metsä Fibre Oy.

Povzetek bistvenih trditev strank

(6) Družba Metsä Fibre Oy je v tožbi, ki jo je vložila pri Hallinto-oikeus (upravno sodišče), zatrjevala, da je naprava Äänekoski zahavaljujoč obsežnim naložbam, ki jih je opravila družba, danes skoraj ogljično nevtralna, tako da družba pri prihodnjih predajah pravic do emisije v praksi ne more uporabiti pozitivne stopnje skladnosti na računu za skladnost te naprave.

(7) Družba Metsä Fibre Oy predlaga, naj se odločba, ki jo je izdal Energiavirasto, razveljavi v delu, v katerem je navedeno, da lahko družba presežno število predanih pravic upošteva pri predaji pravic za emisije v letu 2021. Meni, da popravnega ukrepa, kakršen izhaja iz odločbe Energiavirasto, ni mogoče šteti za učinkovit in smiseln način za postavitve družbe v pravni in finančni položaj, v katerem bi bila, če neveljavne določbe Uredbe Komisije št. 601/2012 ne bi bilo in družba zaradi tega ne bi predala prevelikega števila pravic. Družba Metsä Fibre Oy meni, da je treba predajo pravic v register Unije razveljaviti tako, da se ji napačno predane pravice vrne na račun naprave Äänekoski in lahko z njimi prosto razpolaga.

(8) Energiavirasto je v stališču, ki ga je predložil Hallinto-oikeus (upravno sodišče), navedel, da o zadevi v okviru določb, ki se nanašajo na register Unije, ni mogel odločiti na drug način. V skladu s stališčem so se količine emisij naprave Äänekoski družbe Metsä Fibre Oy od leta 2018 znatno znižale. Zato naj bi možnost, da se pozitivna stopnja skladnosti na računu za skladnost v celoti uporabi za prihodnje emisije naprave, v praksi ostala teoretična. V skladu s stališčem bi se pozitivna stopnja skladnosti na računu za skladnost v višini 115.312 ob sedanjih letnih emisijah – nižjih od 20 t CO₂ – po oceni porabljala približno šest do sedem tisoč let.

Nacionalna zakonodaja

(9) Na podlagi člena 46(1) Päästökauppalaki (8.4.2011/311) (zakon o trgovanju z emisijami) je organ za trgovanje z emisijami odgovoren registrski organ za nacionalne funkcije registra iz člena 19 Direktive o trgovanju z emisijami, da se zagotovi natančno vodenje knjig o letnem evidentiranju, posesti, prenosu in izbrisu pravic do emisije. V skladu z odstavkom 3 tega člena se glede vzpostavitve in vodenja registra ter funkcij registra upošteva Uredba Komisije št. 389/2013.

(10) Na podlagi člena 48 zakona o trgovanju z emisijami so vpis letnega evidentiranja pravic ter posesti, prenosa in izbrisa pravic in projektnih enot v register ter pravica javnosti do vpogleda v podatke v registru in zaupnost podatkov določeni v Uredbi Komisije št. 389/2013.

Upoštevena zakonodaja in sodna praksa Unije

(11) Deli sodbe Sodišča v zadevi Schaefer Kalk, ki so upoštevni za ta spor, so bili navedeni zgoraj pod točko 3.

(12) Na podlagi člena 70(1) Uredbe Komisije št. 601/2012 pristojni organ izvede konservativno oceno emisij naprave ali operaterja zrakoplova, v kateri koli od naslednjih okoliščin:

(b) če potrjeno letno poročilo o emisijah iz člena 67(1) ni skladno s to uredbo.

(13) V skladu z uvodno izjavo 8 Uredbe Komisije št. 389/2013 bi bilo treba glede na to, da so pravice do emisije in kjotske enote zamenljive in obstajajo le v dematerializirani obliki, lastništvo nad njimi ugotoviti s preverjanjem, ali so evidentirane na računu v registru Unije, na katerem so hranjene. Poleg tega bi bilo treba zagotoviti, da so pravice do emisije in kjotske enote popolnoma zamenljive, da se tako zmanjša tveganje, povezano z razveljavitvijo transakcij, vnesenih v register, ter posledičnimi motnjami v sistemu in na trgu, do katerih lahko taka razveljavitev privede. Zlasti ne bi smele biti transakcije razveljavljene, preklicane ali izničene na drugačen način, kot to vnaprej določajo predpisi registra, po izteku roka, prav tako določenega v navedenih predpisih. Nič v tej uredbi ne bi smelo imetnikom računa ali tretjim strankam preprečevati, da uveljavijo vsako pravico ali zahtevek, ki izvira iz transakcije, ki jo imajo po zakonu za povrnitev ali nadomestilo v zvezi s transakcijo, ki je vstopila v sistem, npr. v primeru goljufije ali tehnične napake, dokler to ne vodi v razveljavitev, preklic ali izničenje transakcije. Poleg tega bi bilo treba zaščititi pridobivanje pravic do emisije in kjotskih enot v dobri veri.

(14) V skladu s členom 35(6) Uredbe Komisije št. 389/2013 lahko pristojni organ nacionalnemu administratorju naroči, naj popravi letne preverjene emisije naprave, da se zagotovi skladnost s členoma 14 in 15 Direktive 2003/87/ES, tako da popravljene preverjene ali ocenjene emisije navedene naprave v zadevnem letu vnese v register Unije.

(15) Na podlagi člena 40(1) Uredbe Komisije št. 389/2013 je pravica do emisije ali kjotska enota zamenljiv in dematerializiran instrument, s katerim je mogoče trgovati na trgu. V skladu z odstavkom 2 dematerializirana narava pravic in kjotskih enot pomeni, da njihov zapis v registru Unije predstavlja dokaz *prima facie*, ki je zadosten za dokazovanje lastništva nad njimi kot tudi nad čemer koli drugim, kar se v skladu s to uredbo upravlja v registru ali ima pooblastilo, da se lahko evidentira v registru Unije. Na podlagi odstavka 3 zamenljivost pravic in kjotskih enot pomeni, da se vse obveznosti povrnitve ali nadomestila, ki lahko izhajajo iz nacionalne zakonodaje v zvezi z določeno pravico ali kjotsko enoto, za zadevno pravico ali kjotsko enoto izvedejo samo v naravi. V skladu s členom 70 in postopkom usklajevanja iz člena 103 transakcija postane dokončna in nepreklicna, ko je dokončana v skladu s členom 104. Ne glede na določbe ali pravna sredstva iz nacionalne zakonodaje, ki bi lahko botrovali zahtevi po novi transakciji v registru Unije ali jo odrejali, transakcije, ki je postala dokončna in nepreklicna v skladu s to uredbo, v registru ne more izničiti noben zakon, uredba, predpis ali praksa v zvezi s prenehanjem veljavnosti pogodb ali transakcij. Imetnikom računov ali tretjim stranem se ne prepereči, da bi uveljavili katero koli pravico ali zahtevek, ki izvira iz transakcije, ki jo imajo po zakonu, vključno s

povrnitvijo, nadomestilom ali odškodnino, v zvezi s transakcijo, ki je postala dokončna v registru Unije, npr. v primeru goljufije ali tehnične napake, dokler to ne vodi v razveljavitev, preklic ali izničenje transakcije v registru Unije.

(16) V skladu s členom 70(1) Uredbe Komisije št. 389/2013 lahko imetnik računa, če imetnik računa ali nacionalni administrator, ki deluje v imenu imetnika računa, nenamerno ali pomotoma začne eno od transakcij iz odstavka 2, administratorju svojega računa v pisnem zahtevku predlaga, naj razveljavi dokončano transakcijo. Zahtevek se pošlje v petih delovnih dneh po dokončanju postopka. Zahtevek vsebuje izjavo, da je bila transakcija začeta pomotoma ali nenamerno.

Imetniki računov lahko na podlagi odstavka 2, točka (a), med drugim predlagajo razveljavitev predaje pravic do emisije. V skladu z odstavkom 3 lahko administrator računa, če ugotovi, da zahtevek izpolnjuje pogoje iz odstavka 1, in se z njim strinja, predlaga razveljavitev transakcije v registru Unije. Na podlagi odstavka 6, točka (a), centralni administrator zagotovi, da register Unije sprejme predlog za razveljavitev, predložen v skladu z odstavkom 1, če transakcija predaje pravic, ki bo razveljavljena, ni bila dokončana več kot 30 delovnih dni pred predlogom administratorja računa v skladu z odstavkom 3.

(17) Na podlagi člena 33(1) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/1122 z dne 12. marca 2019 o dopolnitvi Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede delovanja registra Unije, ki se nanaša na obdobje trgovanja 2021–2030, centralni administrator zagotovi, da register Unije 1. maja vsako leto prikazuje stopnjo skladnosti za prejšnje leto za vsako napravo in operaterja zrakoplova z računom upravljavca oziroma računom operaterja zrakoplova, ki nima statusa „zaprt“, tako da izračuna vsoto vseh pravic do emisije, predanih za tekoče obdobje, ter odšteje vsoto vseh preverjenih emisij v tekočem obdobju do vključno prejšnjega leta in prišteje korekcijski faktor. V skladu z odstavkom 2 istega člena je korekcijski faktor iz odstavka 1 za obdobja trgovanja 2008–2012 in 2013–2020 nič, če je bila stopnja skladnosti v zadnjem letu prejšnjega obdobja večja od nič, vendar ostane enak stopnji skladnosti za zadnje leto prejšnjega obdobja, če je bila stopnja manjša od nič ali enaka nič. Za obdobja trgovanja, ki se začnejo 1. januarja 2021, je korekcijski faktor iz odstavka 1 enak stopnji skladnosti za zadnje leto prejšnjega obdobja.

(18) V skladu s členom 17(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ima vsakdo pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti. Lastnina se nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa.

Potrebnost vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

(19) Stališči družbe Metsä Fibre Oy in Energiavirasto o razlogih za popravek količin emisij in o popravljenih količinah emisij se ne razlikujeta. V obravnavanem sporu je torej treba pred Hallinto-oikeus (upravno sodišče) zaradi tožbe družbe Metsä Fibre Oy preizkusiti zgolj vprašanje, ali je odločitev Energiavirasto glede načina upoštevanja pravic do emisije, ki so bile v register Unije predane v prevelikem številu, zakonita zlasti, če se upošteva, da je bila predaja prevelikega števila pravic posledica uporabe določb Uredbe Komisije št. 601/2012, za katere je bilo pozneje s sodbo Schaefer Kalk odločeno, da niso veljavne.

(20) Energiavirasto je bil pri obravnavi zadeve v stiku s Komisijo, ki je menila, da pogoji za razveljavitev predaje pravic do emisije zaradi prekoračitve rokov iz člena 70 Uredbe Komisije št. 389/2013 niso izpolnjeni.

(21) Tako družba Metsä Fibre Oy kot tudi Energiavirasto sta pri Hallinto-oikeus (upravno sodišče) predlagala, naj se v obravnavanem sporu na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču Evropske unije.

(22) V obravnavanem sporu ni sporno, da so se roki za razveljavitev transakcije, določeni v členu 70 Uredbe Komisije št. 389/2013, iztekli, s čimer je predaja pravic do emisije v register Unije na podlagi člena 40 navedene uredbe postala dokončna in nepreklicna. Zato je Energiavirasto pravice do emisije v obliki pozitivne stopnje skladnosti vnil na račun za skladnost naprave Äänekoski družbe Metsä Fibre Oy. Hallinto-oikeus (upravno sodišče) ni znan noben drug način, ki bi ga določala navedena uredba ali druga ureditev Unije, na katerega bi bilo mogoče upoštevati položaj, ki je za družbo Metsä Fibre Oy nastal zaradi sodbe Schaefer Kalk. Poleg tega ni sporno, da družba Metsä Fibre Oy v teh okoliščinah v praksi ne more uporabiti pravic do emisije v obliki, kot izhaja iz odločbe Energiavirasto, ker je znatno znižala emisije CO₂ naprave Äänekoski.

(23) Pravno vprašanje, ki je predmet obravnavanega spora, se torej navezuje predvsem na to, ali je Uredba Komisije št. 389/2013 v obravnavanem položaju v določenem oziru neveljavna, ker tudi po spremembi Uredbe Komisije št. 601/2012, izvedeni zaradi sodbe Schaefer Kalk, ne upošteva sedanjega obravnavanega položaja naprave Äänekoski družbe Metsä Fibre Oy in ne omogoča učinkovitega izvajanja navedene sodbe za to družbo.

(24) Nacionalna sodišča niso pristojna, da bi sama ugotavljala neveljavnost aktov institucij Skupnosti (sodba z dne 22. oktobra 1987, Foto-Frost, C-314/85, EU:C:1987:452, točka 20). Po drugi strani morajo sodišča, pri katerih se po nacionalnem pravu lahko vložijo pravno sredstvo, ko presodijo, da je eden ali več razlogov za neveljavnost, ki ga navajajo stranke oziroma se nanj pazi po uradni dolžnosti, utemeljen, prekiniti odločanje in Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe glede presoje veljavnosti akta (sodba z dne 10. januarja 2006, Air Transport, C-344/04, EU:C:2006:10, točka 30).

(25) V skladu s tožbo, ki jo je družba Metsä Fibre Oy vložila pri Hallinto-oikeus (upravno sodišče), odločba Energiavirasto pomeni kršitev primarnega prava EU zlasti zato, ker je položaj, v katerem družba v opisanih okoliščinah z vrnitvijo pravic do emisije dejansko ne pridobi nobene koristi, v nasprotju z lastninsko pravico, zagotovljeno v členu 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, načelom enakosti in ekonomsko logiko trgovanja z emisijami. V tožbi se zastopa stališče, da sta člena 40 in 70 Uredbe Komisije št. 389/2013 glede na predstavljene vidike v tem položaju neveljavna, družba Metsä Fibre Oy dejansko nima pravnega varstva, pravno pravilo sodbe Schaefer Kalk pa se ne izvaja.

(26) Hallinto-oikeus (upravno sodišče) v tej fazi ocenjuje, da je treba vidike, ki jih navaja družba Metsä Fibre Oy, ki kažejo na neveljavnost navedenih določb, šteti za pomembne zato, ker gre za utemeljeno domnevo, da sta navedeni določbi v nasprotju s primarnim pravom. V tem položaju mora sodišče, pri katerem se po nacionalnem pravu lahko vložijo pravno sredstvo, prekiniti odločanje in Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe glede presoje veljavnosti teh določb.

(27) Družba Metsä Fibre Oy in Energiavirasto sta lahko podala stališči o vprašanjih za predhodno odločanje.

Vmesni sklep Hallinto-oikeus (upravno sodišče) o vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču Evropske unije

(28) Hallinto-oikeus (upravno sodišče) je sklenilo, da se postopek prekine in se na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije Sodišču Evropske unije predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je potreben za rešitev zadeve, ki jo obravnava Hallinto-oikeus (upravno sodišče).

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali so določbe členov 70 in 40 Uredbe Komisije št. 389/2013 o rokih za razveljavitev transakcij ter o dokončnosti in nepreklicnosti transakcij ob upoštevanju lastninske pravice na podlagi člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in drugih pravic, zavarovanih z Listino, neveljavne, če zaradi navedenih določb družbi Metsä Fibre Oy v položaju, v katerem je bilo zaradi uporabe določb, za katere je bilo s sodbo Schaefer Kalk odločeno, da so neveljavne, v register Unije predano preveliko število pravic, družba pa zaradi sedanjih nizkih emisij naprave Äänekoski ne more uporabiti pozitivne stopnje skladnosti na računu za skladnost, ni mogoče vrniti lastninske pravice na pravicah do emisije?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: ali se določbe členov 70 in 40 Uredbe Komisije št. 389/2013 sploh uporabljajo v položaju, v katerem je bilo preveliko število pravic v register Unije predano zaradi uporabe določb, za katere je bilo s sodbo Schaefer Kalk odločeno, da so neveljavne, ne pa

zaradi transakcije, ki jo je nenamerno ali pomotoma začel imetnik računa ali nacionalni administrator, ki deluje v imenu imetnika računa?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, na drugo vprašanje pa pritrdilen: ali pravo Unije omogoča drug način, na katerega bi bilo mogoče družbo Metsä Fibre Oy glede uporabe pravic postaviti v položaj, v katerem bi bila, če določb, za katere je bilo s sodbo Schaefer Kalk odločeno, da so neveljavne, ne bi bilo, družba pa zaradi tega ne bi predala prevelikega števila pravic do emisije?

(29) Hallinto-oikeus (upravno sodišče) bo v obravnavani zadevi dokončno odločilo, ko bo prejelo predhodno odločbo Sodišča o zgoraj navedenih vprašanjih.

Pritožba

V skladu s členom 108 Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (zakon o upravnih sodiščih) ni mogoče vložiti pritožbe samo zoper ta sklep.

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)