

Дело C-414/23

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

6 юли 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Helsingin hallinto-oikeus (Административен съд Хелзинки,
Финландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

30 юни 2023 г.

Жалбоподател:

Metsä Fibre Oy

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS **ОПРЕДЕЛЕНИЕ** 3431/2023

30 юни 2023 г.

[...]

Предмет Преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз
съгласно член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз**Жалбоподател** Metsä Fibre Oy**Обжалвано решение****Energiavirasto (Орган за енергийно регулиране,
Финландия), 26 април 2022 г., № 2407/330/2020****Предмет на спора и релевантни факти**

1. По висящото пред Helsingin hallinto-oikeus (Административен съд Хелзинки) дело, образувано по жалба на Metsä Fibre Oy, трябва да се реши въпросът за законосъобразността на решение на Energiavirasto (Орган за енергийно регулиране, наричан по-нататък „Energiavirasto“).
2. С обжалваното решение Energiavirasto прави оценка на общите количества въглероден диоксид (CO₂), отделени за годините 2013—2017 от

фабриката за биопродукти Metsä Fibre Äänekoski (наричана по-нататък и „инсталацията“) на Metsä Fibre Oy, тъй като докладваните от инсталацията годишни емисии за посочения период не са в пълно съответствие с Регламент (ЕС) № 601/2012 на Комисията от 21 юни 2012 година относно мониторинга и докладването на емисиите на парникови газове съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (наричан по-нататък „Регламентът на Комисията относно мониторинга“). Според Energiavirasto общите количества емисии на инсталацията, посочени в доклада за емисиите на парникови газове за годините 2013—2017, са погрешни с оглед на решение на Съда от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk (С-460/15, EU:C:2017:29).

3. В решение Schaefer Kalk Съдът обявява за невалидни действащите в периода 2013—2018 г. разпоредби на Регламента на Комисията относно мониторинга, съгласно които CO₂, използван или подаден (към друга инсталация) за производството на калциево карбонатен преципитат (PCC), независимо дали е освободен в атмосферата или не, се счита за емисия от инсталацията. Тъй като решението трябва да се прилага с обратна сила (считано от влизането в сила на Регламента на Комисията относно мониторинга на 1 януари 2013 г.), докладването за емисиите за годините 2013—2017 на инсталацията Äänekoski на Metsä Fibre Oy не съответства на посочения регламент, доколкото подаденият за производството на PCC CO₂ е посочен като част от емисиите на инсталацията. В това отношение, считано от 1 януари 2019 г., Регламентът на Комисията относно мониторинга е адаптиран към решение Schaefer Kalk с приемането на нов член 49, параграф 1, буква б).

4. В обжалваното решение Energiavirasto прави консервативна оценка по смисъла на член 70 от въпросния регламент относно количествата емисии на инсталацията Äänekoski през годините 2013—2017, при което коригира надолу докладваните от Metsä Fibre Oy количества емисии. Съгласно съдържаща се в решението таблица броят квоти за емисии, предадени в повече на Регистъра на ЕС, възлиза общо на 115 312. Съгласно решението Metsä Fibre Oy може да отчете този по-голям брой предадени квоти при предаването на квоти за емисиите за 2021 година, което трябва да се извърши до 30 април 2022 г. По този начин показателят за съответствие по партидата на инсталацията Äänekoski остава с положителна стойност в размер на корекцията. Същевременно Energiavirasto коригира с решението си посочените за годините 2013—2017 общи количества емисии в електронната система за търговия с емисии FINETS и в Регистъра на ЕС.

5. Съгласно обжалваното решение на Energiavirasto сроковете за отмяна на извършена по погрешка транзакция, предвидени в член 70 от Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията от 2 май 2013 година за създаване на Регистър на ЕС съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и решения № 280/2004/ЕО и № 406/2009/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕС) № 920/2010 и (ЕС)

№ 1193/2011 на Комисията (наричан по-нататък „Регламентът на Комисията за Регистъра“), не позволяват по-големият брой предадени квоти да бъдат върнати по партидата на инсталацията Äänekoski на Metsä Fibre Oy, а посоченият регламент не урежда случая, в който предаването на квоти се основава на невалидни разпоредби. Съгласно решението Регламентът на Комисията за Регистъра също така не предвижда възможност положителната стойност на показателя за съответствие по партидата да се прехвърли към партида на друга инсталация на Metsä Fibre Oy.

Обобщение на основните доводи на страните

6. В своята жалба до Hallinto-oikeus Metsä Fibre Oy твърди, че благодарение на значителните инвестиции, направени от дружеството, понастоящем инсталацията Äänekoski е почти въглеродно неутрална, поради което дружеството на практика не може да използва положителната стойност на показателя за съответствие по партидата на тази инсталация при предаването в бъдеще на квоти за емисии.

7. Metsä Fibre Oy иска решението на Energiavirasto да бъде отменено в частта му, в която е прието, че дружеството може да отчете по-големия брой предадени квоти при предаването на квоти за емисии за 2021 година. Според Metsä Fibre Oy предложеното в решението на Energiavirasto корективно действие не може да се счита за ефективен и целесъобразен начин дружеството да се постави в правното и финансовото положение, в което би се намирало, ако не съществуваше невалидната разпоредба от Регламента на Комисията относно мониторинга и ако по тази причина дружеството не беше предало по-голям брой квоти. Metsä Fibre Oy счита, че предаването на квотите на Регистъра на ЕС трябва да бъде отменено по такъв начин, че дружеството да получи обратно погрешно предадените квоти по партидата на инсталацията Äänekoski и да може свободно да се разпорежда с тях.

8. В становището си до Hallinto-oikeus Energiavirasto посочва, че не е можел да реши въпроса по друг начин в рамките на разпоредбите относно Регистъра на ЕС. Съгласно становището количествата емисии, отделени от инсталацията Äänekoski на Metsä Fibre Oy, са намалели значително от 2018 година. По този начин на практика оставала теоретичната възможност да се използва изцяло положителната стойност на показателя за съответствие по партидата за бъдещи емисии на инсталацията. От становището следва, че при настоящите количества на годишните емисии — под 20 тона CO₂ — използването на положителната стойност (115 312) на показателя за съответствие по партидата се очаква да продължи около шест-седем хиляди години.

Националното право

9. Съгласно член 46, параграф 1 от Päästökauppalaki [8.4.2011/311] (Закон за търговията с квоти за емисии, наричан по-нататък „Päästökauppalaki“)

органът за търговия с квоти за емисии — като орган, отговорен за регистъра — изпълнява националните функции във връзка с регистъра, посочен в член 19 от Директивата за търговия с квоти за емисии (Директива 2003/87), за да се осигури точното отчитане на ежегодното вписване, притежаването, прехвърлянето и отмяната на квоти за емисии. Съгласно параграф 3 от посочения член по отношение на създаването и воденето на регистъра, както и по въпросите, свързани с функциите на регистъра, се спазва Регламентът на Комисията за Регистъра.

10. Съгласно член 48 от Päästökauppalaki ежегодното вписване на квоти в регистъра, притежаването, прехвърлянето и отмяната на квоти и единици по Протокола от Киото, както и правото на обществеността да има достъп до съдържащата се в регистъра информация, и поверителността на информацията се уреждат от Регламента на Комисията за Регистъра.

Релевантни разпоредби на правото на Съюза и релевантна съдебна практика

11. Доколкото е релевантно по настоящото дело, решение Schaefer Kalk беше посочено в точка 3 по-горе.

12. Съгласно член 70, параграф 1 от Регламента на Комисията относно мониторинга „[к]омпетентният орган следва да направи консервативна оценка на емисиите на дадена инсталация или на оператор на въздухоплавателни средства при всяка от следните ситуации: [...]

б) ако верифицираният годишен доклад за емисиите по член 67, параграф 1 не е в съответствие с изискванията съгласно настоящия регламент“.

13. В съображение 8 от Регламента на Комисията за Регистъра се посочва, че „[т]ъй като квотите и единиците по Протокола от Киото съществуват само в електронна форма и са накърними (fungible), правото на собственост върху дадена квота или единица по Протокола от Киото следва да се установява чрез наличието им в съответната партия на Регистъра на ЕС, където се водят. Освен това, за да се намалят рисковете за отмяна на въведени в регистъра трансакции и за съответно смущение в системата и пазара, каквото такава отмяна може да причини, необходимо е да се осигури пълна накърнимост на квотите и единиците по Протокола от Киото. По-специално, трансакции не могат да бъдат анулирани, оттеглени или преформулирани по начин, различен от определения от правилата на регистъра, след съответен момент, указан от същите правила. Някоя разпоредба на настоящия регламент не следва да възпрепятства даден титуляр на партия или трета страна да упражнява произтичащи от съответна трансакция права или претенции, каквито те биха могли да имат по закон — съответно за обезщетение или реституция във връзка с въведена в дадена система трансакция (например в случай на измама или техническа

грешка), ако това не води до анулиране, оттегляне или преформулиране на трансакцията. Освен това следва да бъде защитено добросъвестното придобиване на дадена квота или единица по Протокола от Киото“.

14. Съгласно член 35, параграф 6 от Регламента на Комисията за Регистъра компетентният орган може да даде указания на националния администратор да коригира годишните верифицирани емисии за дадена инсталация, за да осигури съответствие с членове 14 и 15 от Директива 2003/87/ЕО, чрез вписване на коригираните верифицирани или разчетни емисии за тази инсталация за дадена година в Регистъра на ЕС.

15. Съгласно член 40, параграф 1 от Регламента на Комисията за Регистъра „[к]вотата или единицата по Протокола от Киото е накърним, нематериален инструмент, търгуем на пазара“. Съгласно параграф 2 „[н]ематериалното естество на квотите и единиците по Протокола от Киото означава, че записът в Регистъра на ЕС представлява *prima facie* и достатъчно доказателство за право на собственост върху дадена квота или единица по Протокола от Киото, както и по всякакъв друг въпрос, за който с настоящия регламент се указва или разрешава записването му в Регистъра на ЕС“. Съгласно параграф 3 „[н]акърнимостта (*fungibility*) на квотите и единиците по Протокола от Киото означава, че всякакви задължения за обезщетение или реституция, които могат да възникнат съгласно националното право по отношение на дадена квота или единица по Протокола от Киото, се прилагат само към квотата или единицата по Протокола от Киото в натура. При спазване на разпоредбите на член 70 и на процеса на съгласуване на данни, предвиден в член 103, дадена трансакция става окончателна и неотменима с нейното финализиране съгласно член 104. Без да се засяга която и да е разпоредба на националното право или корективно действие по него, които могат да доведат до изискване или нареждане за изпълнение на нова трансакция в Регистъра на ЕС, никой закон, наредба, разпоредба или практика относно анулирането на договори и сделки не води до отмяна в регистъра на трансакция, която е станала окончателна и неотменима по силата на настоящия регламент. Титулярите на партида или третите страни не се възпрепятстват да упражняват произтичащите от съответната трансакция права или претенции, които те могат да имат по закон — включително за обезщетение, реституция или иск за нанесени вреди във връзка с трансакция, която е финализирана в Регистъра на ЕС (например в случай на измама или техническа грешка), ако това не води до анулиране, оттегляне или преформулиране на трансакцията в Регистъра на ЕС“.

16. В член 70, параграф 1 от Регламента на Комисията за Регистъра се посочва, че „[а]ко титуляр на партида или национален администратор, който действа от името на титуляря на партидата, неволно или по погрешка стартира една от трансакциите, посочени в параграф 2, титулярят на партидата може да предложи чрез писмено искане на администратора да отмени завършената трансакция. Искането [...] се съобщава в срок от пет

работни дни след финализирането на процеса. Искането трябва да съдържа изявление, че трансакцията е била иницирана неволно или по погрешка“.

Съгласно параграф 2, буква а) титулярите на партии могат да предложат отмяната по-специално на предаване на квоти. Съгласно параграф 3 администраторът на партията може да предложи отмяна на трансакцията в Регистъра на ЕС, ако установи, че искането отговаря на условията по параграф 1, и ако се съгласи с него. Съгласно параграф 6, буква а) централният администратор гарантира, че Регистърът на ЕС приема предложението за отмяна, направено съгласно параграф 1, при условие че подлежащата на отмяна трансакция за предаване на квоти не е била завършена по-рано от 30 работни дни преди предложението на администратора на партията в съответствие с параграф 3.

17. Съгласно член 33, параграф 1 от отнасящия се до период на търгуване 2021—2030 г. Делегиран регламент (ЕС) 2019/1122 на Комисията от 12 март 2019 година за допълване на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета по отношение на функционирането на Регистъра на ЕС „[ц]ентралният администратор гарантира, че към 1 май всяка година Регистърът на ЕС посочва стойността на показателя за съответствие за предходната година за всяка инсталация и оператор на въздухоплавателно средство с партида за квоти на оператор или партида за квоти на оператор на въздухоплавателно средство, която не е в състояние „закрита“, чрез изчисляване на сумата на всички квоти, предадени за текущия период, минус сумата на всички верифицирани емисии през текущия период до и включително предходната година, плюс коригиращ член“. Съгласно параграф 2 от същия член „[з]а периодите на търгуване 2008—2012 г. и 2013—2020 г. посоченият в параграф 1 коригиращ член е равен на нула, ако стойността на показателя за съответствие за последната година на предишния период е била по-голяма от нула, но остава същият като стойността на показателя за съответствие през последната година на предходния период, ако тази стойност е по-малка или равна на нула. За периодите на търгуване, започващи от 1 януари 2021 г., коригиращият член, посочен в параграф 1, е същият като стойността на показателя за съответствие за последната година на предходния период“.

18. Съгласно член 17, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз „[в]секи има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес“.

Необходимост от преюдициално запитване

19. Становищата на Metsä Fibre Oy и Energiavirasto относно причините за корекцията на количествата емисии и относно коригираните количества емисии не се различават. Следователно единственият въпрос, който трябва да бъде разгледан по висящото пред Hallinto-oikeus дело, образувано по жалба на Metsä Fibre Oy, е дали е законосъобразно решението на Energiavirasto относно начина за отчитане на по-големия брой квоти за емисии, предадени на Регистъра на ЕС, по-специално ако се вземе предвид, че по-големият брой предадени квоти е последица от прилагането на обявените впоследствие в решение Schaefer Kalk за невалидни разпоредби на Регламента на Комисията относно мониторинга.

20. При разглеждането на въпроса Energiavirasto се свързва с Комисията, според която не са изпълнени условията за отмяна на предаването на квотите поради изтичане на сроковете, уредени в член 70 от Регламента на Комисията за Регистъра.

21. Както Metsä Fibre Oy, така и Energiavirasto са поискали от Hallinto-oikeus да отправи преюдициално запитване по делото до Съда на Европейския съюз съгласно член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

22. По делото е безспорно, че сроковете за отмяна на трансакцията, уредени в член 70 от Регламента на Комисията за Регистъра, са изтекли, което по силата на член 40 от същия регламент прави предаването на квотите на Регистъра на ЕС окончателно и неотменимо. Поради това Energiavirasto връща квотите под формата на положителна стойност на показателя за съответствие по партидата на инсталацията Äänekoski на Metsä Fibre Oy. На Hallinto-oikeus не е известно в посочения регламент или в друг акт на Съюза да е предвиден различен начин, по който да бъде взето предвид положението, в което се оказва Metsä Fibre Oy в резултат от прилагането на решение Schaefer Kalk. Освен това е безспорно, че при съществуващите обстоятелства Metsä Fibre Oy на практика не може да използва квотите, предвидени в решението на Energiavirasto, тъй като дружеството е намалило значително отделните от инсталацията Äänekoski емисии на CO₂.

23. Следователно правният въпрос, който се поставя при настоящия спор, е свързан преди всичко с това дали в определено отношение Регламентът на Комисията за Регистъра е невалиден в разглеждания контекст, тъй като и след датата, на която Регламентът на Комисията относно мониторинга е бил изменен с оглед на решение Schaefer Kalk, той не взема предвид разглежданото понастоящем положение на инсталацията Äänekoski на Metsä Fibre Oy и не позволява ефективното изпълнение на съдебното решение по отношение на въпросното дружество.

24. Националните юрисдикции не са компетентни да установяват невалидността на актовете на институциите на Общността (решение от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost, C-314/85, EU:C:1987:452, т. 20). Ако обаче

юрисдикции, чиито решения подлежат на обжалване съгласно националното право, приемат, че са налице едно или повече от изтъкнатите от страните или евентуално повдигнати служебно основания за невалидност, те са длъжни да спрат производството и да отправят преюдициално запитване до Съда относно валидността на акта (решение от 10 януари 2006 г., Air Transport, C-344/04, EU:C:2006:10, т. 30).

25. В подадената от Metsä Fibre Oy пред Hallinto-oikeus жалба се счита, че решението на Energiavirasto нарушава първичното право на Съюза, поспециално защото според жалбоподателя положение, в което дружеството при описаните обстоятелства всъщност не получава никаква полза от връщането на квотите, нарушава правото на собственост, гарантирано в член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз, принципа на равенство и икономическата логика на търговията с емисии. В жалбата се застъпва схващането, че при това положение членове 40 и 70 от Регламента на Комисията за Регистъра са невалидни с оглед на изложените съображения, че Metsä Fibre Oy фактически е оставено без правна защита и че не е приложен правният принцип на решение Schaefer Kalk.

26. На този етап Hallinto-oikeus изразява собствената си преценка, че изложените от Metsä Fibre Oy съображения за невалидност на разпоредбите следва да се считат за значими, доколкото е налице обосновано предположение, че посочените разпоредби нарушават първичното право. При това положение производството пред съда, чието решение подлежи на обжалване съгласно националното право, трябва да бъде спряно, и в рамките на преюдициално производство да бъде поискано от Съда да прецени валидността на разпоредбите.

27. На Metsä Fibre Oy и Energiavirasto е предоставена възможност да изразят становището си по преюдициалните въпроси.

Определение на Hallinto-oikeus за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз

28. Hallinto-oikeus преценява да спре производството и на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз. Преюдициалното запитване е необходимо, за да може да се реши висящото пред Hallinto-oikeus дело.

Преюдициални въпроси

1 Невалидни ли са разпоредбите на членове 70 и 40 от Регламента на Комисията за Регистъра относно сроковете за отмяна на трансакциите и относно окончателността и неотменимостта на трансакциите, ако се вземат предвид правото на собственост по член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз и другите защитени в нея права, доколкото посочените разпоредби възпрепятстват възстановяването на

- правото на собственост върху квотите на Metsä Fibre Oy в положение, при което предаването на по-голям брой квоти на Регистъра на ЕС се основава на прилагането на разпоредби, обявени за невалидни в решение Schaefer Kalk, и дружеството не може да се възползва от положителната стойност на показателя за съответствие по партидата поради ниските понастоящем емисии на инсталацията Äänekoski?
- 2 При отрицателен отговор на първия въпрос: приложими ли са изобщо разпоредбите на членове 70 и 40 от Регламента на Комисията за Регистъра в положение, при което предаването на Регистъра на ЕС на по-голям брой квоти се основава на прилагането на обявените за невалидни в решение Schaefer Kalk разпоредби, а не на транзакция, неволно или по погрешка стартирана от титуляря на партидата или от национален администратор, който действа от името на титуляря на партидата?
- 3 При отрицателен отговор на първия въпрос и утвърдителен отговор на втория въпрос: съществува ли друг, възможен по силата на правото на Съюза начин, по който Metsä Fibre Oy да бъде поставено по отношение на използването на квотите в положението, в което би се намирало, ако обявените за невалидни в решение Schaefer Kalk разпоредби въобще не бяха съществували и по тази причина дружеството не беше предало по-голям брой квоти?
29. След като получи отговора на Съда по изложените по-горе преюдициални въпроси, Hallinto-oikeus ще се произнесе по делото.

Обжалване

Съгласно член 108 от Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (Административнопроцесуален кодекс) настоящото определение не подлежи на самостоятелно обжалване.

[...]

[...]