



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 12. prosinca 2024.¹

Predmet C-414/23

**Metsä Fibre Oy
uz sudjelovanje:
Energiavirasto**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju, Finska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova – Registar Unije – Uredba (EU) br. 389/2013 – Unos povrata emisijskih jedinica u Registar Unije – Povrat na temelju odredbe koju je Sud naknadno proglasio nevaljanom – Nemogućnost povrata već predanih emisija”

1. U skladu s Direktivom 2003/87/EZ², poduzećima koja su operateri određenih postrojenja dodjeljuju se emisijske jedinice stakleničkih plinova³. Svako od tih poduzeća mora, u svrhu poništavanja, jednom godišnje predati broj dodijeljenih emisijskih jedinica koji je jednak ukupnim emisijama plinova koje je ispuštalo u atmosferu u prethodnoj kalendarskoj godini iz izvora u svojem postrojenju.
2. U skladu s Direktivom 2003/87 i u svrhu njezine dopune Komisija je donijela Uredbu br. 601/2012⁴. U njoj se navodilo da obveza predaje obuhvaća emisijske jedinice koje odgovaraju emisijama CO₂ iz postrojenja za kalcinaciju vapna, čak i ako je CO₂ prenesen u drugo postrojenje radi proizvodnje precipitiranog kalcijeveg karbonata.
3. Tijekom razdoblja od 2013. do 2017. poduzeće sa sjedištem u Finskoj⁵, operater postrojenja kojem su dodijeljene emisijske jedinice, poštovalo je sustav uspostavljen Direktivom 2003/87 i dopunjen Uredbom br. 601/2012. Kako bi ispunilo zahtjeve tog sustava, među emisijske jedinice koje je jednom godišnje u svrhu poništavanja predavalo ubrojilo je jedinice koje se odnose na emisije iz navedenog postrojenja.

¹ Izvorni jezik: španjolski

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), u verziji koja je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. i ispravak (SL 2009., L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3. i ispravak SL 2023., L 125, str. 61.)

³ „Emisijska jedinica” znači pravo na emisiju jedne tone ekvivalenta ugljikovog dioksida (CO₂) tijekom određenog razdoblja.

⁴ Uredba Komisije od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2012., L 181, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 308.)

⁵ Poduzeće nosi naziv Metsä Fibre Oy, a njegovo postrojenje Metsä Fibre Äänekoski (u daljnjem tekstu: postrojenje Äänekoski).

4. Sud⁶ je 2017. utvrdio da „su nevaljane odredbe članka 49. stavka 1. druge rečenice Uredbe br. 601/2012 i točke 10. pod B njezina Priloga IV. jer u emisije postrojenja za kalcinaciju vapna sustavno ubrajaju CO₂ prenesen u drugo postrojenje radi proizvodnje PCC-a, neovisno o tome je li taj CO₂ ispušten u atmosferu ili nije”.

5. U sporu u okviru kojeg je upućen zahtjev za prethodnu odluku raspravlja se upravo o posljedicama te nevaljanosti.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2003/87

6. Člankom 2. („Područje primjene”) određuje se da se ta direktiva primjenjuje na emisije koje proizlaze iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. i na stakleničke plinove navedene u Prilogu II.

7. U članku 12. („Prijenos, predaja i poništavanje emisijskih jedinica”) stavku 3. navodi se:

„Države članice osiguravaju da najkasnije do 30. travnja svake godine operater svakog postrojenja preda broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnoj emisiji iz tog postrojenja tijekom prethodne kalendarske godine, verificiranih u skladu s člankom 15., te da one nakon toga budu poništene”.

8. Člankom 19. („Registri”) propisuje se:

„1. Emisijske jedinice izdane od 1. siječnja 2012. nadalje vode se u Registru Unije za provedbu postupaka povezanih s održavanjem računa otvorenih u državi članici te s dodjelom, predavanjem i poništavanjem emisijskih jedinica u skladu s aktima Komisije iz stavka 3.

[...]

3. Za provedbu ove Direktive, Komisija donosi uredbu [...] o standardiziranom i sigurnom sustavu registara u obliku standardiziranih elektroničkih baza podataka koje sadrže uobičajene elemente podataka za praćenje izdavanja, držanja, prijenosa i poništenja emisijskih jedinica, da bi omogućila pristup javnosti i čuvanje tajnosti, već prema potrebi, te spriječila prijenose koji nisu u skladu s obvezama koje proizlaze iz Kyotskog protokola.

[...]”

⁶ Presuda od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29; u daljnjem tekstu: presuda Schaefer Kalk)

2. Uredba (EU) br. 389/2013⁷

9. Uvodna izjava 8. glasi:

„Kako i emisijske i Kyotske jedinice postoje samo u nematerijalnom obliku i zamjenjive su, vlasništvo nad njima trebalo bi biti utvrđeno njihovom evidencijom na računu Registra Unije na kojem se vode. Također bi trebalo osigurati da su emisijske jedinice i Kyotske jedinice potpuno zamjenjive kako bi smanjili rizike povezane s povratom transakcija unesenih u registar i posljedičnim poremećajem sustava i tržišta koje takav povrat može izazvati. Posebno je važno da ne može doći do povrata, opoziva ili poništenja transakcija, osim na način utvrđen pravilima registra nakon roka utvrđenog tim pravilima. Nijedna odredba ove Uredbe ne smije sprječavati vlasnika računa ili treću stranu da ostvari bilo koje pravo ili potraživanje nastalo kao ishod transakcije koje im zakonski može pripasti, uključujući povrat ili nadoknadu u vezi transakcije koja je ušla u sustav, primjerice u slučaju prijevare ili tehničke greške, sve dok to ne vodi do povrata, opoziva ili poništenja transakcije. Nadalje, trebalo bi zaštititi stjecanje emisijske ili Kyotske jedinice u dobroj vjeri.”

10. Člankom 40. („Narav emisijskih jedinica i konačnost transakcija”) propisuje se:

„1. Emisijska jedinica ili Kyotska jedinica su zamjenjiva nematerijalna sredstva kojima se može trgovati na tržištu.

2. Nematerijalizirana narav emisijskih jedinica i Kyotskih jedinica podrazumijeva da njihov zapis u Registru Unije predstavlja očigledan i dovoljan dokaz vlasništva nad emisijskom ili Kyotskom jedinicom, kao i dokaz bilo kojeg drugog pitanja za koje je ovom Uredbom uređeno ili odobreno da se zabilježi u Registru Unije.

3. Zamjenjivost emisijskih ili Kyotskih jedinica podrazumijeva da se sve obveze obnavljanja ili vraćanja koje mogu nastati sukladno nacionalnom zakonodavstvu u odnosu na emisijsku ili Kyotsku jedinicu primjenjuju samo na emisijsku ili Kyotsku jedinicu u naravi.

U skladu s člankom 70. i postupkom usuglašavanja iz članka 103. transakcija postaje konačna i neopoziva po njenom dovršenju sukladno članku 104. Ne dovodeći u pitanje bilo koju odredbu ili pravno sredstvo iz nacionalnog zakonodavstva koji mogu za ishod imati zahtjev ili nalog za izvršenjem nove transakcije u Registru Unije, nikakav zakon, propis, pravilo ili praksa u vezi izdvajanja ugovora ili transakcija ne može poništiti transakciju koja je postala konačna i neopoziva u skladu s odredbama ove Uredbe.

Vlasnika računa ili treću stranu ne sprječava se da ostvari bilo koje pravo ili potraživanje nastalo kao ishod transakcije koje im zakonski može pripasti, uključujući povrat, nadoknadu ili odštetu u vezi transakcije koja je postala konačna u Registru Unije, primjerice u slučaju prijevare ili tehničke greške, sve dok to ne vodi do povrata, opoziva ili poništenja transakcije u Registru Unije.

4. Emisijska ili Kyotska jedinica čije vlasništvo u dobroj vjeri stječe kupac i vlasnik emisijske jedinice ili Kyotske jedinice ne smije imati nikakvih nedostataka u smislu vlasništva osobe koja je izvršila prijenos.”

⁷ Uredba Komisije od 2. svibnja 2013. o uspostavi Registra Unije u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, odlukama br. 280/2004/EZ i br. 406/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i o ukidanju uredbi Komisije (EU) br. 920/2010 i br. 1193/2011 (SL 2013., L 122, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 31., str. 190.)

11. Člankom 70. („Povrat završenih procesa pokrenutih greškom”) predviđa se:

„1. Ako vlasnik računa ili nacionalni administrator u ime vlasnika računa nehotice ili greškom pokrene jednu od transakcija iz stavka 2., vlasnik računa može administratoru svog računa u pismenom zahtjevu predložiti da izvrši povrat izvršene transakcije. Ovlašteni predstavnik ili predstavnici vlasnika računa ovlašteni za pokretanje vrste transakcije koja je predmet povrata pravovremeno potpisuju zahtjev i šalju ga u roku od pet radnih dana od dovršenja procesa. Zahtjev sadrži izjavu koja navodi da je transakcija pokrenuta nenamjerno ili greškom.

2. Vlasnici računa mogu predložiti povrat sljedećih transakcija:

- (a) predaje emisijskih jedinica;
- (b) brisanja emisijskih jedinica;
- (c) razmjene međunarodnih jedinica.

3. Ako administrator računa ustanovi da zahtjev ispunjava uvjete iz stavka 1. i suglasan je sa zahtjevom, može predložiti povrat transakcije u Registru Unije.

4. Ako nacionalni administrator nenamjerno ili greškom pokrene jednu od transakcija iz stavka 5., može središnjem administratoru u pismenom zahtjevu predložiti da izvrši povrat izvršene transakcije. Zahtjev sadrži izjavu koja navodi da je transakcija pokrenuta nenamjerno ili greškom.

5. Nacionalni administratori mogu predložiti povrat sljedećih transakcija:

- (a) dodjele općih emisijskih jedinica;
- (b) dodjele emisijskih jedinica u zrakoplovstvu.

6. Središnji administrator osigurava da Registar Unije prihvati zahtjev za povrat transakcije iz stavaka 1. i 4., blokira jedinice koje su predmet povrata te proslijedi zahtjev središnjem administratoru ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

- (a) transakcija predaje ili brisanja emisijskih jedinica koja je predmet povrata završena je najkasnije 30 radnih dana prije prijedloga administratora računa iz stavka 3.;
- (b) niti jedan operater ne dovodi se u situaciju da ne ispunjava obvezu za prethodnu godinu kao ishod povrata;
- (c) odredišni račun transakcije koja je predmet povrata još uvijek sadrži količinu jedinica iste vrste kao i vrsta jedinica koje su bile uključene u transakciju koja je predmet povrata;
- (d) dodjela općih emisijskih jedinica koje su predmet povrata provedena je nakon isteka dozvole za postrojenje.

7. Središnji administrator osigurava da Registar Unije završi povrat s jedinicama iste vrste jedinice na odredišnom računu transakcije koja je predmet povrata.”

B. Nacionalno pravo. Zakon o trgovanju emisijama⁸

12. U skladu s člankom 46. stavkom 1. Zakona o trgovanju emisijama, tijelo za trgovanje emisijama djeluje kao upravitelj odgovoran za funkcioniranje Registra navedenog u članku 19. Direktive 2003/87, koje jamči da se točno vodi računa o godišnjem bilježenju, držanju, prijenosu i poništenju emisijskih jedinica. U skladu sa stavkom 3. navedenog članka, u pogledu uspostave i vođenja Registra te pitanja povezanih s njegovim funkcijama primjenjuju se odredbe Uredbe br. 389/2013.

13. U skladu s člankom 48. istog zakona, godišnja zabilježba emisijskih jedinica te držanje, prijenos i poništenje emisijskih jedinica i jedinica projekta, kao i prava javnosti na uvid u podatke koji se nalaze u Registru i povjerljivost podataka uređuju se Uredbom br. 389/2013.

II. Činjenice, spor i prethodna pitanja

14. Tijekom razdoblja od 2013. do 2017. društvo Metsä Fibre predalo je u svrhu poništavanja emisijske jedinice koje su mu bile dodijeljene, a odnosile su se na postrojenje Äänekoski.

15. Energiavirasto (Agencija za energiju, Finska; u daljnjem tekstu: Agencija) izvršila je 26. travnja 2022. ispravak ukupnih količina emisija CO₂ iz postrojenja Äänekoski za razdoblje od 2013. do 2017.

16. Agencija je provela ponovnu procjenu jer je smatrala da su, na temelju presude Schaefer Kalk, godišnje emisije navedene za postrojenje Äänekoski za navedeno razdoblje bile više od propisanih i da stoga nisu bile u skladu s Uredbom br. 601/2012. Stoga je izvršila ispravak i utvrdila niže razine, tako da je na računu za ispunjenje obveze za postrojenje Äänekoski bilo pozitivno stanje⁹.

17. Agencija je, međutim, ocijenila da na račun postrojenja ne treba izvršiti povrat količine jednak višku emisijskih jedinica koje je predalo društvo Metsä Fibre. Tvrdila je da se to onemogućuje pravilima o rokovima utvrđenima člankom 70. Uredbe br. 389/2013 te odlukama br. 280/2004/EZ¹⁰ i br. 406/2009/EZ¹¹ o povratu greškom provedene transakcije u Registru.

18. Prema mišljenju Agencije, Uredbom br. 389/2013 ne uređuje se slučaj u kojem se predaja emisijskih jedinica izvršava na temelju odredbi koje su naknadno proglašene nevaljanima. Ne predviđa se ni mogućnost da se pozitivno stanje ispunjenja obveze na računu za ispunjenje obveze prenese na račun drugog postrojenja društva Metsä Fibre.

⁸ Päästökauppalaki br. 311 od 8. travnja 2011. (Zakon o trgovanju emisijama)

⁹ Prema tvrdnjama Agencije, višak emisijskih jedinica koje je društvo Metsä Fibre predalo u Registar Unije iznosio je ukupno 115 312 emisijskih jedinica.

¹⁰ Odluka Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o mehanizmu za praćenje emisija stakleničkih plinova u Zajednici i za provedbu Kyotskog protokola (SL 2004., L 49., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 17., str. 98.)

¹¹ Odluka Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o naporima koje poduzimaju države članice radi smanjenja emisija stakleničkih plinova s ciljem ostvarenja ciljeva Zajednice vezanih za smanjenje emisija stakleničkih plinova do 2020. godine (SL 2009., L 140., str. 136.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 17., str. 126.)

19. Društvo Metsä Fibre protiv odluke Agencije podnijelo je tužbu za poništenje Helsingin hallinto-oikeusu (Upravni sud u Helsinkiju, Finska). U njoj:

- pobija to što se ispravak emisija za postrojenje za razdoblje od 2013. do 2017. izvršio samo u pogledu stanja koje odražava usklađenost tog postrojenja u Registru Unije, pri čemu Agencija nije vratila na račun tog postrojenja ukupan broj emisijskih jedinica koji odgovara ispravku.
- traži da se odluka Agencije poništi kako bi se društvu Metsä Fibre „omogućilo da na račun postrojenja Äänekoski vrati greškom predane emisijske jedinice i da slobodno njima raspolaže”¹².

20. U tim okolnostima, navedeni sud Sudu upućuje sljedeća prethodna pitanja, koja su predložili društvo Metsä Fibre i Agencija:

- „1. Jesu li odredbe članaka 70. i 40. Uredbe [br. 389/2013] koje se odnose na rokove za povrat transakcija te na konačnost i nemogućnost opoziva transakcija nevaljane s obzirom na pravo vlasništva iz članka 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i druga prava zaštićena Poveljom o temeljnim pravima ako se navedenim odredbama sprečava povrat emisijskih jedinica društvu Metsä Fibre u situaciji u kojoj se predaja viška emisijskih jedinica u Registar Unije temelji na odredbama koje su proglašene nevaljanima u presudi Schaefer Kalk i ako društvo zbog trenutačne niske razine emisija postrojenja Äänekoski ne može iskoristiti pozitivno stanje ispunjenja obveze na računu za ispunjenje obveze?
2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje: jesu li odredbe članaka 70. i 40. Uredbe [br. 389/2013] uopće primjenjive u situaciji u kojoj se predaja viška emisijskih jedinica u Registar Unije temelji na primjeni odredbi koje su proglašene nevaljanima u presudi Schaefer Kalk, a ne na transakciji koju je nehotice ili greškom pokrenuo vlasnik računa ili nacionalni administrator u ime vlasnika računa?
3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje i potvrdnog odgovora na drugo pitanje: postoji li na temelju prava Unije neki drugi način na koji se društvo Metsä Fibre u pogledu korištenja emisijskih jedinica može staviti u položaj u kojem bi bilo da ne postoje odredbe proglašene nevaljanima u presudi Schaefer Kalk i da društvo zbog tog razloga nije predalo višak emisijskih jedinica?”

III. Postupak pred Sudom

21. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 6. srpnja 2023.

22. Pisana očitovanja podnijeli su društvo Metsä Fibre, Agencija, finska vlada i Europska komisija. Svi su sudjelovali na raspravi održanoj 17. listopada 2024.

¹² Točka 7. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku. Društvo Metsä Fibre u svojim pisanim očitovanjima (točka 8.) navodi da bi mu mogućnost slobodnog raspolaganja tim emisijskim jedinicama omogućilo „da ih proda kao višak u skladu sa sustavom i logikom trgovanja emisijskim jedinicama”. Dodaje da mu je ta mogućnost uskraćena jer „emisijske jedinice utvrđene u okviru ispravka [koji je izvršila Agencija] zapravo ne postoje ako nisu upisane u središnji Registar [Unije]”.

IV. Analiza

A. Uvodna razmatranja

23. Ključni čimbenik iz kojeg proizlazi ovaj spor činjenica je da je presudom Schaefer Kalk nekoliko odredbi Uredbe br. 601/2012, koje su se godinama prije toga primjenjivale na društvo Metsä Fibre kao operatera postrojenja Äänekoski, proglašeno ništavima.

24. Kao što se to već istaknulo, tijekom razdoblja od 2013. do 2017. društvo Metsä Fibre predalo je, u svrhu poništavanja, više emisijskih jedinica nego je to bilo propisano, pri čemu se „propisanim” smatraju emisijske jedinice koje proizlaze iz ništavosti utvrđene presudom Schaefer Kalk.

25. Nakon što je utvrdila tu činjenicu (koja se ne može staviti na teret poduzeća, koje je samo ispunjavalo zahtjeve Uredbe br. 601/2012 prije nešto što je ona djelomično poništena), Agencija je 2022. izvršila ispravak i utvrdila niže vrijednosti u pogledu emisija CO₂ za postrojenje Äänekoski. Prema novom obračunu, društvo Metsä Fibre, operater tog postrojenja, predalo je u Registar Unije, u svrhu poništavanja, previše emisijskih jedinica.

26. Međutim, Agencija je smatrala da se društvu Metsä Fibre ne može vratiti višak predanih emisijskih jedinica. Tvrdila je da su istekli rokovi utvrđeni Uredbom br. 389/2013 za povrat greškom pokrenute transakcije.

27. Prema mišljenju Agencije, načelno postoje samo dvije mogućnosti kako bi društvo Metsä Fibre ponovno moglo raspolagati viškom predanih emisijskih jedinica: ili da se izvrši povrat (početne) transakcije kojom su emisijske jedinice predane ili da se višak emisijskih jedinica iskoristi u budućnosti.

28. Međutim, Agencija smatra da nijedna od tih opcija nije moguća:

- Prvo rješenje ne bi bilo u skladu s člankom 70. Uredbe br. 389/2013, kojim se predviđa samo slučaj povrata transakcija pokrenutih nenamjerno ili greškom, i to u roku od pet radnih dana. U skladu s člankom 40. te uredbe, transakcije su konačne i neopozive¹³.
- Drugo rješenje bilo bi u praksi neizvedivo jer bi postrojenju Äänekoski, prema trenutačnoj razini godišnjih emisija, trebalo između 6000 i 7000 godina da iskoristi višak emisijskih jedinica¹⁴. Osim toga, Uredbom br. 389/2013 ne predviđa se prijenos viška emisijskih jedinica s jednog postrojenja na račun drugog postrojenja¹⁵.

¹³ U skladu s točkom 20. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, Agencija je bila u kontaktu s Komisijom, koja je smatrala da nisu ispunjeni uvjeti za povrat predaje emisijskih jedinica jer su prekoračeni rokovi uređeni člankom 70. Uredbe br. 389/2013. Nprovedivost tog rješenja potvrdila je stoga sama Komisija, kojoj se Agencija obratila u više navrata kako bi dobila njezino mišljenje o tumačenju primjenjivih pravnih pravila.

¹⁴ Tomu valja dodati da postrojenje Äänekoski, na temelju točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2023/959 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. svibnja 2023. (SL 2023., L 130., str. 134. i ispravak SL 2024./90176, L), od 1. siječnja 2026. više neće biti obuhvaćeno područjem primjene sustava trgovanja emisijskim jedinicama.

¹⁵ U skladu s člankom 16. stavkom 2. Uredbe br. 389/2013, računi se odnose na jedno konkretno postrojenje. Višak predanih emisijskih jedinica s računa postrojenja Äänekoski mogao bi se hipotetski vratiti na isti račun, ali ne na račun drugog postrojenja kojim upravlja društvo Metsä Fibre.

29. U tim okolnostima, sud koji je uputio zahtjev želi, ukratko, znati: (a) jesu li odredbe članaka 40. i 70. Uredbe br. 389/2013 nevaljane; (b) ako su valjane, primjenjuju li se ti članci na slučaj u pogledu kojeg se vodi spor; te (c) postoji li u pravu Unije neki drugi način na koji se društvo Metsä Fibre „može staviti u položaj u kojem bi bilo da ne postoje odredbe proglašene nevaljanima u presudi Schaefer Kalk i da društvo zbog tog razloga nije predalo višak emisijskih jedinica”.

B. Prvo i drugo prethodno pitanje

30. Smatram da se na prvo i drugo prethodno pitanje može odgovoriti zajedno. U oba se pitanja iznosi dvojba u pogledu *valjanosti* pravila o rokovima iz Uredbe br. 389/2013 i njihove primjene u ovom sporu.

31. Praktički se sve stranke slažu da se Uredbom br. 389/2013 ne dopušta da se društvu Metsä Fibre, na račun postrojenja Äänekoski, izvrši povrat viška emisijskih jedinica koje je predalo tijekom razdoblja od 2013. do 2017., a koje su svojedobno zbog toga poništene¹⁶.

32. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ta nemogućnost sprečava da presuda Schaefer Kalk proizvede učinke. Iz te bi okolnosti mogao proizaći razlog za nevaljanost odredbi Uredbe br. 389/2013 koje se odnose na rokove jer se njima ne omogućuje odšteta za učinke koje su proizvela pravna pravila koja su navedenom presudom poništena.

33. Finska vlada predložila je alternativno rješenje. Prema njezinu mišljenju, članak 40. Uredbe br. 389/2013 ne bi trebao biti prepreka tomu da se prihvati zahtjev društva Metsä Fibre¹⁷, odnosno da se dopusti *povrat* emisijskih jedinica u imovinu društva, i to na račun postrojenja. Tako bi se postigao cilj sustava trgovanja emisijskim jedinicama (potaknuti operatere da smanje svoje emisije).

34. Međutim, smatram da je takvo alternativno rješenje neprovedivo. Iz članaka 40. i 70. Uredbe br. 389/2013 proizlazi da su transakcije u pogledu kojih zbog određenih razloga nije izvršen povrat u utvrđenim rokovima neopozive. Među tim razlozima nije onaj iz ovog slučaja (primjena zakonskih odredbi koje su nakon primjene poništene).

35. Člancima 40. i 70. Uredbe br. 389/2013 zapravo se *protivi vraćanje* emisijskih jedinica koje su predmet spora, pri čemu se vraćanje smatra poništavanjem početne predaje (koja je dovela do poništavanja tih emisijskih jedinica) i zamjenom te predaje novom nematerijalnom stavkom¹⁸ na računu u Registru Unije.

¹⁶ Tijekom rasprave navedeno je da je Komisija pokrenula zakonodavni postupak kako bi ubuduće omogućila odštetu u situacijama poput one u kojoj je društvo Metsä Fibre. To rješenje, ako se naposljetku prihvati, ne bi bilo primjenjivo na ovaj spor, osim ako bi bilo izričito retroaktivno.

¹⁷ Točka 20. pisanih očitovanja finske vlade

¹⁸ Emisijske jedinice, koje su zamjenjive prirode, postoje samo u nematerijalnom obliku, kao stavke preciznog bilježenja.

36. Sud je ponovio da se „[o]pća struktura Direktive 2003/87 temelji [...] na preciznom bilježenju emisijskih jedinica koje se izdaju, drže, prenose i poništavaju, čiji je okvir određen u članku 19. [navedene] direktive i poziva na uspostavu standardiziranih sustava registara kroz posebnu uredbu Komisije”¹⁹.

37. U svrhu tog „preciznog bilježenja” te s ciljem smanjenja rizika povezanih s povratom transakcija u Registru i posljedičnog poremećaja sustava i tržišta, Uredbom br. 389/2013 uspostavljen je izrazito strog sustav utvrđivanja nevaljanosti. Na temelju njega jamči se neopozivost transakcija (članak 40.), ne dovodeći u pitanje njihov mogući povrat u roku od pet dana ako su pokrenute nenamjerno ili greškom (članak 70.).

38. Kao što je Komisija to već naglasila, precizna ograničenja koja se utvrđuju člancima 40. i 70. Uredbe br. 389/2013 nužna su kako bi joj bio poznat broj dostupnih emisijskih jedinica u sustavu i kako bi poštovala obveze koje ima u skladu s Direktivom 2003/87 te kako bi se zajamčila točnost prijava koje Unija podnosi u okviru Kyotskog protokola²⁰.

39. Smatram da taj strogi sustav pravila, koji uključuje neopozivost transakcija nakon isteka kratkog roka nakon njihova upisa u Registar Unije, ne sadržava nikakvu pogrešku zbog koje bi bio ništav.

40. Prema mojem mišljenju, problem ne treba razmatrati onako kako predlaže Komisija, odnosno da tako jedinstven i gotovo neponovljiv slučaj poput onog koji je ovdje sporan nije dovoljan razlog da se primijenjene odredbe proglase ništavima. Komisija smatra da ta iznimna situacija ne može postati argument kako bi se članci 40. i 70. Uredbe br. 389/2013 proglasili nevaljanima.

41. Svakako se slažem s Komisijom u pogledu toga da bi *erga omnes* poništenje tih dviju odredbi moglo imati negativan učinak na funkcioniranje tržišta i osobito na prijave za drugo razdoblje iz Kyotskog protokola (2013. – 2020.), čiji je krajnji rok za podnošenje prijave Unije bio 24. listopada 2023.²¹

42. Međutim, valja razmotriti bi li članci 40. i 70. Uredbe br. 389/2013 također mogli sami po sebi predstavljati povredu prava vlasništva na koje upućuje sud koji je uputio zahtjev prilikom pozivanja na članak 17. Povelje jer se njima onemogućuje odšteta za učinke proizašle iz pravnih pravila koja su presudom Schaefer Kalk poništena.

43. Takvo bi razmatranje zahtijevalo da se, za potrebe rasprave, prihvati da nad emisijskim jedinicama koje se dodjeljuju bez naknade, kao financijskom imovinom kojom se može trgovati, postoje stvarna *prava vlasništva*²². Polazeći od te pretpostavke, postoji drukčije rješenje za povrat

¹⁹ Presuda od 17. listopada 2013., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, t. 27.) Ja sam pak u točki 65. mišljenja u predmetu ArcelorMittal (C-321/15, EU:C:2016:516) zagovarao to da „[p]itanje *točnosti* količine i okolnosti u kojima se izdaju emisijske jedinice odgovara težnji Unije da poboljša funkcioniranje tržišta, izbjegavajući poremećaje koji bi mogli nastati zbog bilo kakve nesigurnosti u vezi s valjanošću i važenjem emisijskih jedinica, s obzirom na njihovu ulogu jedinice razmjene na samom tržištu [...]”.

²⁰ Točke 29. i 30. Komisijinih pisanih očitovanja

²¹ Točka 33. Komisijinih pisanih očitovanja

²² Upućujem na točke 2., 5., 80., 85. i 94. do 98. svojeg mišljenja u predmetu ArcelorMittal (C-321/15, EU:C:2016:516). U njima sam ispitivao mogu li se, sa stajališta prava Unije, emisijske jedinice smatrati dobrima ili pak upravnim dozvolama. U bilješci br. 11. tog mišljenja naveo sam da heterogenost nacionalnih rješenja u pogledu pravne prirode emisijskih jedinica odgovara raznolikosti naziva koji se upotrebljavaju u različitim jezičnim verzijama Direktive 2003/87 za pozivanje na njih. Dok primjerice španjolska i nizozemska verzija upotrebljavaju izraz „derechos de emisión” odnosno „emissierecht”, talijanska i francuska verzija govore o „quota di emissioni” i „quota”, u engleskoj se preferira izraz „allowance”, u njemačkoj „Zertifikat”, a portugalska se, u konačnici, odlučuje za „licença de emissão”. U tom je predmetu sud koji je uputio zahtjev postavio pitanje o pravnoj kvalifikaciji emisijskih jedinica kao *dobara*, koja bi se eventualno mogla prisilno izvestiti.

tih emisijskih jedinica (u smislu nematerijalnih stavki) na račun postrojenja kojim bi se poštovao članak 17. Povelje ako bi operator tog postrojenja primio odgovarajuću naknadu za pretrpljenu štetu. Na to ću se rješenje osvrnuti u nastavku.

44. Prema mojem mišljenju, člancima 40. i 70. Uredbe br. 389/2013 ne sprečava se da poništenje utvrđeno u presudi Schaefer Kalk proizvodi pravne učinke.

45. Logično je pretpostaviti da je, neovisno o konkretnom predmetu o kojem je ovdje riječ, primjena presude Schaefer Kalk dovela, kad je to moguće, do ponovne ocjene emisija koje su svojedobno obračunane u skladu s odredbama koje su naknadno poništene. Ako bi to bio slučaj, Uredbom br. 389/2013 ne bi bilo onemogućeno da se nadoknade negativni učinci subjektima koji su predali navedene emisije kako bi poštovali odredbe koje su naknadno poništene.

46. Također se može pretpostaviti da odšteta ne bi podrazumijevala povrat predaje emisijskih jedinica obračunanih u skladu s poništenim propisima²³. Prije bi se poduzele drukčije mjere, poput prijenosa viška na račun odgovarajućih postrojenja u svrhu njega budućeg korištenja²⁴.

47. Smatram da takva vrsta odštete nije nespojiva s prirodom i funkcioniranjem sustava trgovanja emisijskim jedinicama u Uniji uspostavljenog Direktivom 2003/87, Kyotskim protokolom i Odlukom br. 406/2009. Jedan od ključnih aspekata tog sustava, kao što sam to već naveo, mehanizam je registra kojim se jamči precizno bilježenje transakcija.

48. Stoga se Uredbom br. 389/2013 općenito ne sprečava pravilno izvršenje presude Schaefer Kalk. Moguće je *rješenje koje je materijalno istovjetno* rješenju koje podrazumijeva da se postrojenju vrati višak predanih emisijskih jedinica.

49. Ako je to moguće, povratom tih emisijskih jedinica na račune oštećenih postrojenja, kako bi ih ona mogla ubuduće koristiti, osigurava se da operatori tih postrojenja ne pretrpe nikakvu štetu na tržištu trgovanja emisijskim jedinicama.

50. Treba još razjasniti što se događa kad je zbog konkretnih okolnosti u određenom postrojenju²⁵ taj povrat neprovediv. To je, u konačnici, pravi problem spora. Osim toga, kao što sam to već naveo, smatram da oštećeno poduzeće ima na raspolaganju načine da mu se odgovarajuće nadoknadi pretrpljena šteta.

51. Ukratko, ne vidim zašto bih zagovarao nevaljanost članaka 40. i 70. Uredbe br. 389/2013, odnosno odredbi koje posljedično treba primijeniti u sporu.

²³ Kad joj se postavilo pitanje u tom pogledu na raspravi, Komisija je tvrdila da nema saznanja o slučajevima povrata transakcija nakon presude Schaefer Kalk.

²⁴ U Finskoj je, prema tvrdnjama Komisije (bilješka br. 12 njezinih pisanih očitovanja), poništenje odredbi koje su u presudi Schaefer Kalk proglašene nevaljanima dovelo do povrata u korist sedam postrojenja. Komisija dodaje da je „Agencija [...] ispravila razine emisija za šest postrojenja; za pet postrojenja razine emisija u potpunosti se mogu nadoknaditi u okviru povrata emisijskih jedinica postrojenja, dok za jedno postrojenje još nije izvršen povrat otprilike jedne petine ispravljenih razina emisija”. Društvo Metsä Fibre također se poziva na ta postrojenja kako bi istaknulo da se prema njemu različito postupalo.

²⁵ Vidjeti točku 28. i bilješke 13. do 15. ovog mišljenja. Sud koji je uputio zahtjev u prvom prethodnom pitanju naglašava da društvo Metsä Fibre „zbog trenutačne niske razine emisija postrojenja Äänekoski ne može iskoristiti pozitivno stanje ispunjenja obveze na računu za ispunjenje obveze”.

C. Treće prethodno pitanje

52. Zbog sadržaja odgovora koji su dani na prva dva prethodna pitanja treba razmotriti postoji li, kao što to pita sud koji je uputio zahtjev, „neki drugi način” da se društvo Metsä Fibre namiri.

53. Komisija je 12. veljače 2021. zaprimila zahtjev za povrat (Agencije) emisija koje je društvo Metsä Fibre prijavilo za razdoblje od 2013. do 2017. Stoga je prošlo više od četiri godine od objave presude Schaefer Kalk²⁶.

54. U tim sam okolnostima već tvrdio da:

- Nije bilo moguće izvršiti ispravak Registra s retroaktivnim učinkom jer bi mogao imati negativan učinak na funkcioniranje tržišta koje se temelji na preciznom bilježenju.
- Nije bilo moguće ni *rješenje koje je materijalno istovjetno* rješenju koje sam prethodno naveo jer je slučaj postrojenja Äänekoski²⁷ jedinstven, odnosno jer je ta situacija iznimna.

55. Međutim, u okviru analize članaka 40. i 70. Uredbe br. 389/2013 treba poštovati posljedice presude Schaefer Kalk, koja ima opću primjenu, pa načelno obuhvaća i „izdvojene slučajeve”.

56. U „izdvojenom slučaju” o kojem je ovdje riječ, pozivanje na te članke povezano je, da ponovim, s (navodnom) povredom prava vlasništva koju je pretrpio subjekt koji je postupao u dobroj vjeri tako što je odredbe koje je Sud naknadno poništio smatrao valjanima²⁸.

57. Gotovo su se sve stranke složile u pogledu toga da se razlozi za povrat predviđeni u članku 70. Uredbe br. 389/2013 odnose samo na pokretanje transakcija nenamjerno ili greškom, a na te se razloge treba pozvati u određenim rokovima i to pozivanje nije dopušteno *sine die*.

58. Međutim, Agencija je skrenula pozornost na mogućnosti iz članka 40. stavka 3. trećeg podstavka Uredbe br. 389/2013. Tom se odredbom:

- Vlasniku računu dopušta da ostvari „bilo koje pravo ili potraživanje nastalo kao ishod transakcije koje [mu] zakonski može pripasti, uključujući povrat, nadoknadu ili odštetu u vezi transakcije koja je postala konačna u Registru Unije, primjerice u slučaju prijevare ili tehničke greške [...]”.
- Kao neophodan uvjet utvrđuje da ostvarivanje tih eventualnih prava ili potraživanja „ne [dovede] do povrata, opoziva ili poništenja transakcije u Registru Unije”.

59. Prema mojem mišljenju, iznimni slučaj postrojenja Äänekoski može se riješiti na temelju te odredbe, kojom se omogućuje da se ispune interesi operatera tog postrojenja i održi pravilno funkcioniranje Registra Unije.

60. Kad je riječ o Registru Unije, jamči se da neće doći do povrata, opoziva ili poništenja sporne transakcije, čime se isključuje mogućnost bilo kakvog poremećaja funkcioniranja tržišta.

²⁶ Točka 25. Komisijinih pisanih očitovanja

²⁷ Vidjeti točku 48. ovog mišljenja.

²⁸ Društvo Metsä Fibre usto navodi povredu načela jednakosti (u usporedbi s operaterima postrojenja kojima su vraćene emisijske jedinice koje su svojedobno greškom predali) i ne uzimanje u obzir ciljeva propisa koji se odnose na trgovanje emisijskim jedinicama.

61. Kad je riječ o vlasniku oštećenog računa, on se može pozvati na svoje pravo na naknadu prouzročene štete zbog transakcije koja se *ex post* pokazala viškom, ali se u pogledu nje više ne može izvršiti povrat jer je neopoziva i konačna.

62. Članak 40. stavak 3. treći podstavak Uredbe br. 389/2013 dovoljno je širok da obuhvati rješenje koje zagovara Agencija. Prijevara ili tehnička greška u toj se odredbi navode kao primjeri, a ne u smislu iscrpnog popisa razloga kojima se može opravdati ostvarivanje „prava ili potraživanja”, među kojima je pravo na „odštetu”.

63. U skladu s očitovanjima Agencije, članak 40. stavak 3. treći podstavak Uredbe br. 389/2013 nije ograničen na nacionalna pravna sredstva (iako se samo na njih upućuje u prvom i drugom podstavku stavka 3. tog članka), nego se u njemu općenito upućuje na zakonska prava i potraživanja koja bi mogli imati vlasnik računa ili treća strana²⁹.

64. Prema tome, odredbe Uredbe br. 389/2013, razmatrane u cjelini, omogućuju ispravljanje učinaka koje je proizvela nepravilna primjena odredbi koje je Sud poništio u presudi Schaefer Kalk. U nekim slučajevima to je moguće tako da se višak predanih emisijskih jedinica iskoristi u budućim razdobljima. A u drugima, poput slučaja postrojenja oštećenog u ovom slučaju, tako da se isplati odšteta za pretrpljene financijske gubitke.

65. Naposljetku, odredbama Uredbe br. 389/2013 ne propisuje se da se, u slučaju poput predmetnoga, nužno narušavaju prava i financijski interesi o kojima je riječ u području tržišta emisijskih jedinica, bez mogućnosti pravnog lijeka.

66. Konkretno, ako bi se prihvatilo to rješenje, ne bi bilo narušeno (eventualno) pravo vlasništva koje društvo Metsä Fibre ima nad dodijeljenim emisijskim jedinicama, a koje je predalo u prevelikom broju. Niti bi se prema tom društvu postupalo diskriminirajuće u odnosu na operatere drugih postrojenja. Predloženo rješenje, osim toga, ne utječe na integritet i pravilno funkcioniranje tržišta.

V. Zaključak

67. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da Helsingin hallinto-oikeusu (Upravni sud u Helsinkiju, Finska) odgovori na sljedeći način:

„1. Razmatranje pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev nije pokazalo da postoje elementi koji bi mogli utjecati na valjanost članaka 40. i 70. Uredbe Komisije (EU) br. 389/2013 od 2. svibnja 2013. o uspostavi Registra Unije u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, odlukama br. 280/2004/EZ i br. 406/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i o ukidanju uredbi Komisije (EU) br. 920/2010 i br. 1193/2011.

Člancima 40. i 70. Uredbe br. 389/2013 ne onemogućuje se ispravljanje učinaka primjene odredbi koje je Sud u presudi od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29) proglasio ništavima.

²⁹ Točka 33. pisanih očitovanja Agencije

2. U slučaju u kojem stvarni povrat viška predanih emisijskih jedinica stakleničkih plinova nije moguć, operater odgovarajućeg postrojenja može ostvariti prava ili potraživanja na koje se upućuje u članku 40. stavku 3. trećem podstavku Uredbe br. 389/2013, uključujući pravo na naknadu prouzročene štete.”