



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
föredraget den 12 december 2024<sup>1</sup>

**Mål C-414/23**

**Metsä Fibre Oy,  
ytterligare deltagare i rättegången:  
Energimyndigheten**

(begäran om förhandsavgörande från Helsingfors förvaltningsdomstol, Finland)

”Begäran om förhandsavgörande – System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser – Unionsregister – Förordning (EU) nr 389/2013 – Notering av en återgång av rättigheter i unionsregistret – Återgång till följd av en bestämmelse som senare har ogiltigförklarats av EU-domstolen – Omöjlighet att återvinna redan överlämnade utsläppsrätter”

1. Enligt direktiv 2003/87/EG<sup>2</sup> tilldelas verksamhetsutövare vid vissa anläggningar utsläppsrätter för växthusgaser.<sup>3</sup> Varje sådan verksamhetsutövare ska för annullering årligen överlämna ett antal utsläppsrätter som motsvarar de totala utsläpp av gaser som företaget har släppt ut i atmosfären under föregående kalenderår från källor inom dess anläggning.
2. För att genomföra och komplettera direktiv 2003/87 antog kommissionen förordning (EU) nr 601/2012<sup>4</sup>. Där föreskrevs att överlämnandeskyldigheten omfattade utsläppsrätter för koldioxidutsläpp från en kalkbränningsanläggning, även om koldioxiden överförts till en annan anläggning för produktion av utfällt kalciumkarbonat.
3. Under perioden 2013–2017 följde ett företag baserat i Finland,<sup>5</sup> som var verksamhetsutövare vid en anläggning som hade tilldelats utsläppsrätter, det system som föreskrivs i direktiv 2003/87 och som kompletteras genom förordning nr 601/2012. I enlighet med detta system inkluderade företaget bland de utsläppsrätter som det årligen överlämnade för annullering de utsläppsrätter som motsvarade utsläppen från denna anläggning.

<sup>1</sup> Originalspråk: spanska.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT 2009, L 140, s. 63).

<sup>3</sup> Med utsläppsrätt avses en rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en fastställd period.

<sup>4</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 181, 2012, s. 30).

<sup>5</sup> Företaget heter Metsä Fibre Oy och dess anläggning Metsä Fibre Äänekoski (nedan kallad anläggningen Äänekoski).

4. År 2017 slog EU-domstolen<sup>6</sup> fast att "[b]estämmelserna i artikel 49.1 andra meningen i förordning nr 601/2012 och punkt 10 B i bilaga IV till samma förordning är ogiltiga i den mån som de i utsläppen från en kalkförbränningsanläggning systematiskt inbegriper den koldioxid som överförs till en annan anläggning för produktion av PCC, oberoende av om denna koldioxid släppts ut i atmosfären eller inte".

5. Det nationella mål som har föranlett begäran om förhandsavgörande handlar just om följderna av denna ogiltigförklaring.

## **I. Tillämpliga bestämmelser**

### **A. Unionsrätt**

#### *1. Direktiv 2003/87*

6. I artikel 2 ("Tillämpningsområde") föreskrivs att detta direktiv ska tillämpas på utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I och för de växthusgaser som anges i bilaga II.

7. Artikel 12 ("Överlåtelse, överlämnande och annullering av utsläppsrätter") föreskrivs följande i punkt 3:

"Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövaren för varje anläggning senast den 30 april varje år överlämnar det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under det föregående kalenderåret i överensstämmelse med den kontroll som utförts i enlighet med artikel 15 och att dessa utsläppsrätter därefter annulleras."

8. Artikel 19 ("Register") har följande lydelse:

"1. Utsläppsrätter som utfärdas från och med den 1 januari 2012 ska hållas i unionsregistret för att möjliggöra åtgärder för underhåll av de depåkonton som öppnats i medlemsstaterna och för tilldelning, överlämnande och annullering av utsläppsrätter i enlighet med de kommissionsakter som avses i punkt 3.

...

3. För att genomföra detta direktiv ska kommissionen anta en förordning för införande av ett standardiserat och säkert system av register i form av standardiserade elektroniska databaser som innehåller gemensamma uppgifter för spårning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter, för att i förekommande fall ge allmänheten tillgång till register, garantera sekretess och se till att inga överlåtelser genomförs som är oförenliga med skyldigheter enligt Kyotoprotokollet. ..."

<sup>6</sup> Dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29) (nedan kallad domen Schaefer Kalk).

## 2. Förordning (EU) nr 389/2013<sup>7</sup>

### 9. Skäl 8 har följande lydelse:

”Eftersom utsläppsrätter och Kyotoenheter endast förekommer i dematerialiserad form och är fungibla bör äganderätten till en utsläppsrätt eller Kyotoenhet fastställas först när den registreras på det aktuella kontot i unionsregistret. För att minska riskerna i samband med upphävande av transaktioner som förts in i registret, och störningar i systemet eller på marknaden till följd av detta, är det nödvändigt att se till att utsläppsrätter och Kyotoenheter är fullt fungibla. I synnerhet kan transaktioner inte upphävas, återkallas eller förklaras ogiltiga, utöver vad som föreskrivs i registrets regler, efter den tidpunkt som anges i dessa regler. Ingenting i denna förordning bör hindra kontoinnehavare eller tredje parter från att göra gällande någon rätt eller något krav till följd av den underliggande transaktionen, som de kan ha beträffande återvinning eller återgång enligt lag, med avseende på en transaktion som förts in i ett system, t.ex. på grund av bedrägeri eller tekniskt fel, så länge detta inte leder till att transaktionen återkallas, upphävs eller förklaras ogiltig i systemet. Vidare bör förvärv i god tro av utsläppsrätter eller Kyotoenheter vara skyddade.”

### 10. Artikel 40 (”Utsläppsrätters natur och transaktioners slutförande”) har följande lydelse:

”1. En utsläppsrätt eller Kyotoenhet ska vara ett fungibelt, dematerialiserat instrument som kan handlas på marknaden.

2. Utsläppsrätters och Kyotoenheters dematerialiserade natur ska innebära att uppgifterna i unionsregistret ska utgöra tillräckligt *prima facie*-bevis för äganderätten till en utsläppsrätt eller Kyotoenhet och för varje annat objekt för vilket denna förordning föreskriver eller godkänner notering i unionsregistret.

3. Utsläppsrätters och Kyotoenheters fungibilitet ska innebära att varje skyldighet till återvinning eller återgång som kan uppstå för en utsläppsrätt eller Kyotoenhet enligt nationell lagstiftning endast ska gälla utsläppsrätten eller Kyotoenheten som typ.

Om inte annat följer av artikel 70 och den dataredovisningsprocess som anges i artikel 103, ska en transaktion bli slutgiltig och oåterkallelig när den har slutförts enligt artikel 104. Utan att det påverkar tillämpningen av eventuella bestämmelser eller korrigeringsåtgärder enligt nationell lagstiftning som kan leda till ett krav eller uppdrag att utföra en ny transaktion i unionsregistret, får ingen lag, bestämmelse, regel eller praxis beträffande ogiltigförklaring av kontrakt eller transaktioner medföra att en transaktion som har blivit slutgiltig och oåterkallelig enligt denna förordning förklaras ogiltig i registret.

Kontoinnehavare eller tredje parter ska inte hindras från att göra gällande någon rätt eller något krav till följd av den underliggande transaktionen, som de kan ha beträffande återvinning, återgång eller skadeersättning enligt lag, med avseende på en transaktion som har blivit slutgiltig i unionsregistret, exempelvis på grund av bedrägeri eller tekniskt fel, så länge detta inte leder till att transaktionen återkallas, upphävs eller förklaras ogiltig i unionsregistret.

<sup>7</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 389/2013 av den 2 maj 2013 om upprättande av ett unionsregister i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG och nr 406/2009/EG samt om upphävande av kommissionens förordningar (EU) nr 920/2010 och (EU) nr 1193/2011 (EUT L 122, 2013, s. 1).

4. En köpare och innehavare av en utsläppsrätt eller Kyotoenhet som handlar i god tro ska erhålla äganderätt till en utsläppsrätt eller Kyotoenhet fri från varje brist i den överlåtande partens äganderätt.”

11. I artikel 70 (”Återkallande av slutgiltigt godkända processer som har inletts felaktigt”) föreskrivs följande:

”1. Om en kontoinnehavare eller en nationell administratör som agerar på kontoinnehavarens vägnar oavsiktligt eller felaktigt inleder en av de transaktioner som avses i punkt 2, kan kontoinnehavaren genom en skriftlig begäran föreslå att kontoadministratören återkallar den slutförda transaktionen. Begäran ska vara korrekt undertecknad av kontoinnehavarens behöriga ombud, som ska vara behörigt eller behöriga att inleda den typ av transaktion som ska återkallas, och begäran ska postas inom fem arbetsdagar från det slutgiltiga slutförandet av processen. Begäran ska innehålla en förklaring om att transaktionen inletts felaktigt eller oavsiktligt.

2. En kontoinnehavare får föreslå återkallande av följande transaktioner:

- a) Överlämnande av utsläppsrätter.
- b) Borttagning av utsläppsrätter.
- c) Inväxling av internationella reduktionsenheter.

3. Om kontots administratör konstaterar att begäran uppfyller villkoren enligt punkt 1 och instämmer i begäran, får administratören föreslå att transaktionen återkallas i unionsregistret.

4. Om en nationell administratör oavsiktligt eller felaktigt inleder en av de transaktioner som avses i punkt 5, får den genom en skriftlig begäran föreslå att den centrala förvaltaren återkallar den slutförda transaktionen. Begäran ska innehålla en förklaring om att transaktionen inletts felaktigt eller oavsiktligt.

5. Nationella administratörer får föreslå återkallande av följande transaktioner:

- a) Tilldelning av allmänna utsläppsrätter.
- b) Tilldelning av utsläppsrätter för luftfart.

6. Den centrala förvaltaren ska se till att unionsregistret godtar förslaget till återkallande enligt punkterna 1 och 4, spärrar de enheter som ska överföras genom återkallandet och vidarebefordrar förslaget till den centrala förvaltaren, förutsatt att alla av följande villkor är uppfyllda:

- a) En transaktion för överlämnande eller borttagning av utsläppsrätter som ska återkallas har slutförts mindre än 30 arbetsdagar före kontoadministratörens förslag enligt punkt 3.
- b) Återkallandet leder inte till att en verksamhetsutövare inte uppfyller kraven på fullgörande för ett tidigare år.
- c) Mottagarkontot för den transaktion som ska återkallas innehåller fortfarande den mängd enheter och av den typ som gäller för den transaktion som ska återkallas.

d) Tilldelningen av allmänna utsläppsrätter som ska återkallas har genomförts efter att anläggningens tillstånd löpte ut.

7. Den centrala förvaltaren ska se till att unionsregistret genomför återkallandet med enheter av samma enhetstyp som finns på mottagarkontot för den transaktion som återkallas.”

### ***B. Nationell rätt: lagen om utsläppshandel*<sup>8</sup>**

12. Enligt 46 § mom. 1 i lagen om utsläppshandel är utsläppshandelsmyndigheten registeransvarig för den nationella registerfunktionen inom ramen för Europeiska unionens register enligt artikel 19 i direktiv 2003/87, i syfte att säkerställa att årsregistrering, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter bokförs noggrant. Enligt 46 § mom. 3 i lagen om utsläppshandel iakttas förordning nr 389/2013 i fråga om upprättande och förande av registret och i fråga om registerfunktionerna.

13. Enligt 48 § i samma lag ska årsregistreringen av utsläppsrätter samt innehavet, överlåtelsen och annulleringen av utsläppsrätter och projektenheter samt allmänhetens rätt att få tillgång till de uppgifter som ingår i registret och uppgiftssekretessen regleras av förordning nr 389/2013.

## **II. De faktiska omständigheter, det nationella målet och tolkningsfrågorna**

14. Under perioden 2013–2017 överlämnade Metsä Fibre utsläppsrätter som hade tilldelats företaget för anläggningen Äänekoski för annullering.

15. Den 26 april 2022 justerade Energimyndigheten (Finland) (nedan kallad myndigheten) de totala koldioxidutsläppen från anläggningen Äänekoski för åren 2013–2017.

16. Justeringen gjordes på grund av att myndigheten, till följd av domen Schaefer Kalk, funnit att de årliga utsläpp som uppgetts för anläggningen Äänekoski för den perioden var högre än de förväntade och därför inte överensstämde med förordning nr 601/2012. Myndigheten justerade dem därför nedåt, så att fullgörandestatusen på fullgörandekontot från anläggningen Äänekoski blev positiv.<sup>9</sup>

17. Myndigheten fann dock att ett antal utsläppsrätter som motsvarade de övertaliga utsläppsrätter som Metsä Fibre hade överlämnat inte kunde föras tillbaka till anläggningens konto. Myndigheten ansåg att den var förhindrad att göra detta på grund av de tidsfrister som föreskrivs i artikel 70 i förordning nr 389/2013 och i besluten nr 280/2004/EG<sup>10</sup> och nr 406/2009/EG<sup>11</sup> för återkallande av en felaktig transaktion i registret.

<sup>8</sup> Lagen om utsläppshandel nr 311 av den 8 april 2011.

<sup>9</sup> Enligt myndigheten uppgick antalet övertaliga utsläppsrätter som Metsä Fibre hade överlämnat till unionsregistret till sammanlagt 115 312.

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet (EUT L 49, 2004, s. 1).

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG av den 23 april 2009 om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020 (EUT L 140, 2009, s. 136).

18. Enligt myndigheten reglerar förordning nr 389/2013 inte en situation där ett överlämnande av rättigheter har grundats på bestämmelser som senare har förklarats ogiltiga. Förordningen ger inte heller möjlighet att överföra den positiva fullgörandestatusen på en anläggnings fullgörandekonto till fullgörandekontot för en annan av Metsä Fibres anläggningar.

19. Metsä Fibre har väckt talan om ogiltigförklaring av myndighetens beslut vid Helsingfors förvaltningsdomstol, genom vilken företaget

- bestrider det faktum att justeringen av anläggningens utsläpp för perioden 2013–2017 begränsades till det saldo som visade anläggningens fullgörandestatus i unionsregistret, utan att myndigheten hade fört tillbaka det antal utsläppsrätter som motsvarade justeringen till anläggningens konto, och
- yrkar att myndighetens beslut ska ogiltigförklaras ”så att de felaktigt överlämnade utsläppsrätterna förs tillbaka till anläggningen Äänekoskis konto och bolaget fritt kan förfoga över dem”.<sup>12</sup>

20. Mot bakgrund av detta ställer Helsingfors förvaltningsdomstol följande tolkningsfrågor till EU-domstolen, på förslag av Metsä Fibre och myndigheten:

- ”1) Ska artiklarna 70 och 40 i förordningen [nr 389/2013] om frister för återkallande av transaktioner samt om när en transaktion blir slutgiltig och oåterkallelig anses vara ogiltiga, med beaktande av rätten till egendom enligt artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och de andra rättigheter som skyddas genom stadgan, om dessa bestämmelser utgör hinder mot återförande av utsläppsrätterna till Metsä Fibre Oy i en situation där överlämnande av övertaliga utsläppsrätter till unionsregistret grundades på en tillämpning av de bestämmelser som EU-domstolen ogiltigförklarade i domen Schaefer Kalk och bolaget inte kan utnyttja den positiva fullgörandestatusen på fullgörandekontot, eftersom anläggningen Äänekoski numera har så låga utsläpp?
- 2) Om den första frågan besvaras nekande, ska då artiklarna 70 och 40 i förordningen [nr 389/2013] över huvud taget anses vara tillämpliga i en situation i vilken överlämnandet av övertaliga utsläppsrätter till unionsregistret grundades på en tillämpning av de bestämmelser som EU-domstolen ogiltigförklarade i domen Schaefer Kalk och inte på en oavsiktlig eller felaktig transaktion från kontoinnehavaren eller en nationell administratör som agerar på kontoinnehavarens vägnar?
- 3) Om den första frågan besvaras nekande och den andra frågan besvaras jakande, finns det då andra möjligheter enligt unionsrätten att försätta Metsä Fibre Oy i den situation som bolaget hade befunnit sig i med avseende på användningen av utsläppsrätterna om de bestämmelser som EU-domstolen ogiltigförklarade i domen Schaefer Kalk inte hade existerat och bolaget följaktligen inte hade överlämnat övertaliga utsläppsrätter?”

<sup>12</sup> Punkt 7 i beslutet att begära förhandsavgörande. Metsä Fibre anger i sitt skriftliga yttrande (punkt 8) att om företaget fritt hade fått förfoga över dessa utsläppsrätter skulle det ha kunnat ”sälja dem som överskott i enlighet med systemet och logiken för handel med utsläppsrätter”. Metsä Fibre tillägger att en sådan möjlighet är utesluten eftersom ”utsläppsrätter som godkänts inom ramen för justeringen [som gjorts av myndigheten] i själva verket inte existerar om de inte registreras i [unionens] centrala register”.

### III. Förfarandet vid EU-domstolen

21. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 6 juli 2023.
22. Skriftliga yttranden har ingetts av Metsä Fibre, myndigheten, den finska regeringen och Europeiska kommissionen. Samtliga deltog i den muntliga förhandlingen den 17 oktober 2024.

### IV. Bedömning

#### A. Inledande överväganden

23. Den viktigaste faktorn i förevarande mål är att EU-domstolen i domen Schaefer Kalk ogiltigförklarade flera bestämmelser i förordning nr 601/2012 som flera år tidigare hade tillämpats på Metsä Fibre i egenskap av verksamhetsutövare vid anläggningen Äänekoski.

24. Såsom redan har angetts överlämnade Metsä Fibre under perioden 2013–2017 fler utsläppsrätter för annullering än vad som skulle ha överlämnats, varvid med ”skulle ha överlämnats” avses de utsläppsrätter som följde av ogiltigförklaringen i domen Schaefer Kalk.

25. Efter att ha konstaterat detta faktum (som inte kan tillskrivas företaget, vilket bara hade följt villkoren i förordning 601/2012 innan den delvis upphävdes) justerade myndigheten år 2022 ned koldioxidutsläppsnivåerna för anläggningen Äänekoski. Enligt den nya beräkningen hade Metsä Fibre, som är verksamhetsutövare vid denna anläggning, överlämnat ett alltför stort antal utsläppsrätter till unionsregistret för annullering.

26. Myndigheten ansåg dock att Metsä Fibre inte kunde få tillbaka de övertaliga utsläppsrätter som företaget hade överlämnat. Som skäl för detta angav myndigheten att de tidsfrister som föreskrivs i förordning nr 389/2013 för att återkalla en transaktion som registrerats på ett felaktigt sätt hade löpt ut.

27. Enligt myndigheten finns det i princip två möjligheter för Metsä Fibre att få tillbaka de övertaliga utsläppsrätter som företaget överlämnat: antingen återkallas (den ursprungliga) transaktionen med överlämnandet av utsläppsrätterna, eller så används de övertaliga utsläppsrätterna i framtiden.

28. Myndigheten anser dock att inget av dessa alternativ är möjligt här:

- Den första lösningen hindras av artikel 70 i förordning 389/2013, där det endast föreskrivs en möjlighet att inom fem arbetsdagar återkalla oavsiktliga eller felaktiga transaktioner. Enligt artikel 40 i samma förordning är en transaktion slutgiltig och oåterkallelig.<sup>13</sup>
- Den andra lösningen är enligt myndigheten inte genomförbar i praktiken, eftersom anläggningen Äänekoski med sin nuvarande årliga utsläppsnivå skulle behöva sex till sju tusen

<sup>13</sup> Enligt punkt 20 i beslutet att begära förhandsavgörande hade myndigheten kontakt med kommissionen som ansåg att villkoren för ett återkallande av överlämnandet av utsläppsrätterna inte var uppfyllda, eftersom de tidsfrister som föreskrivs i artikel 70 i förordning nr 389/2013 hade överskridits. Att denna lösning var omöjlig att genomföra bekräftades således av kommissionen själv, som myndigheten vid flera tillfällen kontaktade för att få reda på hur den ansåg att de tillämpliga bestämmelserna skulle tolkas.

är för att använda upp de övertaliga utsläppsrätterna.<sup>14</sup> Förordning 389/2013 innehåller inte heller några bestämmelser om överföring av övertaliga utsläppsrätter från en anläggning till en annan anläggnings konto.<sup>15</sup>

29. Mot denna bakgrund vill den hänskjutande domstolen sammanfattningsvis få klarhet i följande frågor: a) Är bestämmelserna i artiklarna 40 och 70 i förordning nr 389/2013 ogiltiga? b) Om de är giltiga, reglerar dessa artiklar den situation som är aktuell i målet? c) Finns något annat sätt för Metsä Fibre att försättas i ”den situation som bolaget hade befunnit sig i med avseende på användningen av utsläppsrätterna om de bestämmelser som EU-domstolen ogiltigförklarade i domen Schaefer Kalk inte hade existerat och bolaget följaktligen inte hade överlämnat övertaliga utsläppsrätter”.

### ***B. Den första och den andra tolkningsfrågan***

30. Jag anser att den första och den andra tolkningsfrågan kan besvaras tillsammans. De rör båda *giltigheten* av de tidsfrister som föreskrivs i förordning nr 389/2013 och deras tillämpning i förevarande mål.

31. Så gott som alla parter är överens om att förordning nr 389/2013 inte medger att de övertaliga utsläppsrätter som Metsä Fibre överlämnade under åren 2013–2017 och som därför annullerades återlämnas till företaget på anläggningen Äänekoskis konto.<sup>16</sup>

32. Enligt den hänskjutande domstolen innebär detta att följderna av domen Schaefer Kalk inte får verkan. Det skulle kunna leda till att bestämmelserna om tidsfrister i förordning nr 389/2013 är ogiltiga, i den mån de inte gör det möjligt att avhjälpa verkningarna av de bestämmelser som ogiltigförklarades genom den domen.

33. Den finska regeringen har föreslagit en alternativ lösning. Den anser att artikel 40 i förordning nr 389/2013 inte borde utgöra hinder för att bevilja Metsä Fibres begäran,<sup>17</sup> det vill säga att gå med på att utsläppsrätterna *återgår* till företagets tillgångar via dess anläggnings konto. På så sätt skulle syftet med systemet för handel med utsläppsrätter uppnås (att uppmuntra verksamhetsutövare att minska sina utsläpp).

34. Jag anser dock att det alternativet är ogenomförbart. Av artiklarna 40 och 70 i förordning nr 389/2013 följer att transaktioner som inte har återkallats av vissa skäl inom vissa tidsfrister är oåterkalleliga. Bland dessa skäl ingår inte det skäl som är aktuellt här (tillämpning av bestämmelser som har ogiltigförklarats efter att de har tillämpats).

<sup>14</sup> Enligt punkt 1 i bilaga I till direktiv 2003/87, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 (EUT 2023, L 130, s. 134), kommer dessutom anläggningen Äänekoski att undantas från tillämpningsområdet för systemet för handel med utsläppsrätter från och med den 1 januari 2026.

<sup>15</sup> Enligt artikel 16.2 i förordning nr 389/2013 ska ett depåkonto finnas för varje enskild anläggning. Övertaliga utsläppsrätter som överlämnats från kontot för anläggningen Äänekoski kunde hypotetiskt sett ha återlämnats till samma konto, men inte till kontot för en annan anläggning som drivs av Metsä Fibre.

<sup>16</sup> Vid förhandlingen framkom att kommissionen har inlett ett lagstiftningsförfarande för att göra det möjligt att i framtiden kunna åtgärda situationer som den som drabbat Metsä Fibre. En sådan åtgärd, om den så småningom skulle komma till stånd, skulle inte vara tillämplig på detta mål, såvida den inte uttryckligen skulle ha retroaktiv verkan.

<sup>17</sup> Punkt 20 i den finländska regeringens skriftliga yttrande.

35. I själva verket utgör artiklarna 40 och 70 i förordning nr 389/2013 *hinder för att återlämna* de omtvistade utsläppsrätterna, i den meningen att det ursprungliga överlämnandet (det som ledde till att utsläppsrätterna annullerades) återkallas och ersätts av en ny elektronisk registrering<sup>18</sup> på ett konto i unionsregistret.

36. Det följer av fast praxis vid EU-domstolen att "[s]ystematiken i direktiv 2003/87 bygger ... på en rigorös redovisning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter i enlighet med rambestämmelserna i artikel 19. Systematiken kräver att ett standardiserat registersystem införs genom en särskild förordning från kommissionen".<sup>19</sup>

37. För att uppnå en sådan "rigorös redovisning" och för att minska de risker som är förknippade med återkallande av registrerade transaktioner och de system- och marknadsstörningar som följer av detta, har förordning 389/2013 infört ett mycket strikt system för ogiltigförklaring. Enligt det garanteras att transaktioner är oåterkalleliga (artikel 40), med förbehåll för att de kan återkallas inom fem dagar om de har inletts oavsiktligt eller felaktigt (artikel 70).

38. Såsom kommissionen har påpekat är de exakta gränser som fastställs i artiklarna 40 och 70 i förordning nr 389/2013 nödvändiga för att man ska veta hur många utsläppsrätter som finns tillgängliga i systemet och för att man ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt direktiv 2003/87, samt säkerställa att unionens deklarationer inom ramen för Kyotoprotokollet är korrekta.<sup>20</sup>

39. Jag anser inte att detta strikta regelverk, som bland annat innebär att transaktioner blir oåterkalleliga kort efter det att de har förts in i unionsregistret, är behäftat med något fel som skulle göra det ogiltigt.

40. Enligt min mening bör saken inte framställas på det sätt som kommissionen föreslår, nämligen att ett fall som är så unikt och nästan omöjligt att upprepa som det som är aktuellt här inte är ett tillräckligt skäl för att förklara bestämmelserna i fråga ogiltiga. Enligt kommissionens uppfattning kan denna unika karaktär inte utgöra ett argument för att ogiltigförklara artiklarna 40 och 70 i förordning nr 389/2013.

41. Jag håller visserligen med kommissionen om att ett upphävande *erga omnes* av dessa två bestämmelser skulle kunna ha en negativ inverkan på marknadens funktion och i synnerhet på deklarationerna för Kyotoprotokollets andra period (2013–2020), för vilka tidsfristen för unionens deklarationer var den 24 oktober 2023.<sup>21</sup>

42. Frågan är emellertid om artiklarna 40 och 70 i förordning nr 389/2013 i sig kan utgöra ett intrång i den egendomsrätt som den hänskjutande domstolen hänvisar till när den åberopar artikel 17 i stadgan, genom att den förhindrar ersättning för verkningarna av de bestämmelser som ogiltigförklarades i domen Schaefer Kalk.

<sup>18</sup> Utsläppsrätter, som är fungibla till sin natur, existerar endast i elektronisk form, som bokföringsposter.

<sup>19</sup> Dom av den 17 oktober 2013, Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 27). I punkt 65 i mitt förslag till avgörande i målet ArcelorMittal (C-321/15, EU:C:2016:516), hävdade jag att den omständigheten "att unionslagstiftaren har vinnlagt sig om att utsläppsrätternas volym och omständigheterna kring den ska redovisas *korrekt* beror på att unionen har velat få marknaden att fungera bättre, genom att undvika att störningar uppstår på grund av osäkerhet rörande utsläppsrätternas giltighet, med tanke på deras funktion som enhet för utbyte på själva marknaden ...".

<sup>20</sup> Punkterna 29 och 30 i kommissionens skriftliga yttrande.

<sup>21</sup> Punkt 33 i kommissionens skriftliga yttrande.

43. Ett sådant synsätt skulle kräva att man av dialektiska skäl erkänner att det verkligen finns en *äganderätt*<sup>22</sup> till utsläppsrätter som tilldelas gratis, i form av omsättningsbara finansiella tillgångar. På grundval av detta skulle en annan lösning än att återlämna dessa rättigheter (som elektroniska poster) på anläggningens konto vara förenlig med artikel 17 i stadgan om innehavaren fick tillräcklig ersättning för den skada som lidits. Jag kommer att återkomma till detta senare.

44. Enligt min mening utgör artiklarna 40 och 70 i förordning nr 389/2013 inte hinder för att tillämpa de rättsverkningar som följer av ogiltigförklaringen i domen Schaefer Kalk.

45. Det är logiskt att anta att tillämpningen av domen Schaefer Kalk, i andra fall än i det här aktuella målet, har lett till att de utsläpp som vid den tidpunkten beräknades på grundval av de bestämmelser som senare ogiltigförklarades har reviderats, där så var möjligt. Om det förhåller sig så har förordning nr 389/2013 inte hindrat att de negativa effekterna avhjälpes för dem som överlämnade dessa utsläppsrätter i enlighet med de bestämmelser som senare skulle komma att ogiltigförklaras.

46. Det kan också antas att någon gottgörelse inte har åstadkommits genom att återkalla överlämnandet av utsläppsrätter som beräknats enligt den ogiltigförklara förordningen.<sup>23</sup> I stället har andra åtgärder vidtagits, till exempel insättning av överskottet på de berörda anläggningarnas konton för framtida användning.<sup>24</sup>

47. Jag anser att denna form av gottgörelse inte är oförenlig med karaktären och funktionen hos unionens system för handel med utsläppsrätter som inrättades genom direktiv 2003/87, Kyotoprotokollet och beslut nr 406/2009. En av hörnstenarna i detta system är, som jag redan har förklarat, den registreringsmekanism som säkerställer en korrekt redovisning av transaktioner.

48. Förordning nr 389/2013 utgör därför inte något hinder för ett korrekt genomförande av domen Schaefer Kalk, generellt sett. En *lösning som i allt väsentligt motsvarar* den som skulle innebära återförande till anläggningen av överskjutande utsläppsrätter är möjlig.

49. Om det är möjligt ska återförandet av sådana utsläppsrätter till de berörda anläggningarnas konton för framtida användning, säkerställa att verksamhetsutövarna vid sådana anläggningar inte lider någon skada på marknaden för handel med utsläppsrätter.

<sup>22</sup> Jag hänvisar till punkterna 2, 5, 80, 85 och 94–98 i mitt förslag till avgörande i målet ArcelorMittal (C-321/15, EU:C:2016:516). Jag undersökte där huruvida utsläppsrätter, ur ett unionsrättsligt perspektiv, kunde betraktas som egendom eller snarare som myndighetstillstånd. I fotnot 11 i samma förslag till avgörande påpekade jag att mångfalden av olika nationella lösningar när det gäller utsläppsrätternas rättsliga beskaffenhet, motsvaras av en mångfald av benämningar på dessa i de olika språkversionerna av direktiv 2003/87. I den spanska och den nederländska versionen används uttrycken "*derechos de emisión*" respektive "*emissierecht*", medan den italienska och den franska använder "*quota di emissioni*" och "*quota*", det engelska uttrycket "*allowance*", den tyska "*Zertifikat*" och den portugisiska avslutningsvis "*licença de emissão*". I det målet ställde den hänskjutande domstolen en fråga om den rättsliga kvalificeringen av utsläppsrätter som egendom, vilken eventuellt kan bli föremål för expropriation.

<sup>23</sup> När kommissionen tillfrågades om detta vid förhandlingen uppgav den att den inte kände till några fall av återkallande av transaktioner till följd av domen Schaefer Kalk.

<sup>24</sup> I Finland har, enligt kommissionen (dess skriftliga yttrande, fotnot 12), upphävandet av de bestämmelser som ogiltigförklarades genom domen Schaefer Kalk lett till återgång till förmån för sju anläggningar. Kommissionen tillägger att "myndigheten ... har justerat utsläppsnivåerna för sex anläggningar; för fem är utsläppsnivåerna helt återvinningsbara inom ramen för återgången av anläggningens utsläppsrätter, medan för en anläggning har ungefär en femtedel av de utsläppsnivåer som har justerats ännu inte återvunnits". Metsä Fibre hänvisar också till dessa anläggningar för att belysa den skillnad i behandling som företaget har utsatts för.

50. Det återstår att klargöra vad som händer när ett sådant återförande inte är möjligt på grund av de särskilda omständigheterna vid en anläggning.<sup>25</sup> Detta är, kort sagt, den kärnfrågan i målet. Jag anser även, som jag redan har nämnt, att det berörda företaget har möjlighet att få tillräcklig ersättning för den skada som det har lidit.

51. Sammanfattningsvis finner jag ingen anledning att hävda att artiklarna 40 och 70 i förordning nr 389/2013 är ogiltiga, och dessa bestämmelser ska därför tillämpas på förevarande mål.

### ***C. Den tredje tolkningsfrågan***

52. Svaren på de två första frågorna leder till frågan om det, såsom den hänskjutande domstolen har formulerat det, finns ”andra möjligheter” att tillgodose Metsä Fibre.

53. Myndighetens begäran om annullering av de utsläpp som Metsä Fibre deklarerat för perioden 2013–2017 mottogs av kommissionen den 12 februari 2021. Det hade då gått mer än fyra år sedan domen Schaefer Kalk offentliggjordes.<sup>26</sup>

54. Mot bakgrund av detta har jag redan påpekat följande:

- Det var inte möjligt att korrigera registreringen med retroaktiv verkan, eftersom detta skulle kunna ha en negativ inverkan på en marknad som bygger på att redovisningen är korrekt.
- Den *i materiellt hänseende likvärdiga lösning* som jag beskrivit ovan var inte heller genomförbar med hänsyn till den särskilda situationen vid anläggningen Äänekoski,<sup>27</sup> som utgjorde ett undantagsfall.

55. Vid bedömningen av artiklarna 40 och 70 i förordning nr 389/2013 måste man emellertid beakta konsekvenserna av domen Schaefer Kalk, som har en allmän räckvidd och därför i princip även omfattar ”enskilda fall”.

56. I det ”enskilda fall” som är i fråga här är åberopandet av den domen som nämnts kopplat till den (påstådda) kränkning av äganderätten som en person som handlat i god tro och förlitat sig på giltigheten av de bestämmelser som senare ogiltigförklarades av EU-domstolen har utsatts för.<sup>28</sup>

57. Nästan alla parter var överens om att de grunder för ogiltigförklaring som anges i artikel 70 i förordning nr 389/2013 är begränsade till oavsiktligt eller felaktiga inledda transaktioner, vilka måste åberopas inom vissa tidsfrister och inte får lämnas öppna på obestämd tid.

58. Myndigheten har dock pekat på möjligheterna i artikel 40.3 tredje stycket i förordning nr 389/2013. I den bestämmelsen föreskrivs

- att en kontoinnehavare inte ska hindras från att göra gällande ”någon rätt eller något krav till följd av den underliggande transaktionen, som de kan ha beträffande återvinning, återgång

<sup>25</sup> Se punkt 28 och fotnoterna 13–15 i detta förslag till avgörande. Den hänskjutande domstolen har i sin första fråga framhållit att Metsä Fibre ”inte kan utnyttja den positiva fullgörandestatusen på fullgörandekontot, eftersom anläggningen Äänekoski numera har så låga utsläpp”.

<sup>26</sup> Punkt 25 i kommissionens skriftliga yttrande.

<sup>27</sup> Se punkt 48 i detta förslag till avgörande.

<sup>28</sup> Metsä Fibre gör vidare gällande att likabehandlingsprincipen har åsidosatts (i förhållande till de verksamhetsutövare till vilka de felaktigt överlämnade utsläppsrätterna har återlämnats) och att målen för bestämmelserna om handel med utsläppsrätter har åsidosatts.

eller skadeersättning enligt lag, med avseende på en transaktion som har blivit slutgiltig i unionsregistret, exempelvis på grund av bedrägeri eller tekniskt fel ...”,

- som ett ofrånkomligt villkor att hävdandet av denna rätt eller detta krav inte får leda till ”att transaktionen återkallas, upphävs eller förklaras ogiltig i unionsregistret”.

59. Enligt min mening kan den särskilda situationen vid anläggningen Äänekoski avhjälpas genom denna bestämmelse, som gör det möjligt att både tillgodose verksamhetsutövarens intressen och upprätthålla unionsregistrets korrekta funktion.

60. När det gäller unionsregistret är det säkerställt att den omtvistade transaktionen inte kommer att upphävas, återkallas eller förklaras ogiltig, vilket utesluter att marknadens funktion störs.

61. När det gäller den berörda kontoinnehavaren kan denne hävda sin rätt till ersättning för den skada som orsakats av en transaktion som i efterhand har visat sig vara orimlig, men som, eftersom den är oåterkallelig och slutgiltig, inte längre kan återkallas.

62. Artikel 40.3 tredje stycket i förordning nr 389/2013 är tillräckligt öppen för att rymma den lösning som myndigheten förespråkar. Bedrägeri eller tekniska fel nämns i bestämmelsen som, inte uttömmande, exempel, på de orsaker som kan motivera utövandet av ”någon rätt eller något krav”, vilket inkluderar att erhålla ”skadeersättning”.

63. I linje med myndighetens yttrande är artikel 40.3 tredje stycket i förordning nr 389/2013 inte begränsad till nationella korrigeringsåtgärder (vilka dock är de enda som avses i artikel 40.3 första och andra styckena), utan hänvisar generellt till lagstadgade rättigheter och krav som en kontoinnehavare eller en tredje part kan ha.<sup>29</sup>

64. Sammantaget gör bestämmelserna i förordning nr 389/2013 det således möjligt att avhjälpa konsekvenserna av den felaktiga tillämpningen av de bestämmelser som ogiltigförklarades av domstolen i domen Schaefer Kalk. I vissa fall genom att de övertaliga utsläppsrätterna används under kommande år. I andra fall, såsom när det gäller den anläggning som är aktuell i förevarande mål, genom ersättning för den ekonomiska skada som lidits.

65. Slutligen innebär bestämmelserna i förordning nr 389/2013 inte, i ett fall som det förevarande, att de rättigheter och ekonomiska intressen som står på spel inom ramen för marknaden för utsläppsrätter måste försakas utan möjlighet till överklagande.

66. Framför allt skulle det inte negativt påverka Metsä Fibres (eventuella) äganderätt till de övertaliga utsläppsrätter som företaget tilldelats. Företaget skulle inte heller diskrimineras i förhållande till verksamhetsutövare vid andra anläggningar. Den föreslagna lösningen påverkar inte heller marknadens integritet och funktion.

<sup>29</sup> Punkt 33 i myndighetens skriftliga yttrande.

## V. Förslag till avgörande

67. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som Helsingfors förvaltningsdomstol har ställt på följande sätt:

- 1) Vid prövningen av de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artiklarna 40 och 70 i kommissionens förordning (EU) nr 389/2013 av den 2 maj 2013 om inrättande av ett unionsregister i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG och nr 406/2009/EG samt om upphävande av kommissionens förordningar (EU) nr 920/2010 och (EU) nr 1193/2011.

Artiklarna 40 och 70 i förordning nr 389/2013 innebär inte att verkningarna av tillämpningen av de bestämmelser som domstolen ogiltigförklarade i dom av den 19 januari 2017, *Schaefer Kalk* (C-460/15, EU:C:2017:29), inte kan avhjälpas.

- 2) I en situation där en faktisk återgång av de övertaliga utsläppsrätterna för växthusgaser inte är möjlig, får den berörda anläggningens verksamhetsutövare göra gällande de rättigheter eller krav som avses i artikel 40.3 tredje stycket i förordning nr 389/2013, vilket innefattar rätten att erhålla ersättning för den skada som orsakats.