



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 12. decembra 2024¹

Zadeva C-414/23

**Metsä Fibre Oy,
ob udeležbi
Energiavirasto**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih, Finska))

„Postopek za sprejetje predhodne odločbe – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov – Register Unije – Uredba (EU) št. 389/2013 – Vpis povrnitve pravic v register Unije – Vračilo na podlagi določbe, ki jo je Sodišče pozneje razglasilo za neveljavno – Nezmožnost povrnitve pravic, ki so že bile predane“

1. V skladu z Direktivo 2003/87/ES² se podjetjem, ki upravljajo nekatere naprave, dodelijo pravice do emisije toplogrednih plinov.³ Vsako od teh podjetij mora za namene njihove ukinitve letno predati določeno število teh dodeljenih pravic, ki ustreza skupnim emisijam plinov, ki jih je v predhodnem koledarskem letu izpustilo v ozračje iz virov v svoji napravi.
2. Komisija je v skladu z Direktivo 2003/87 in za njeno dopolnitev sprejela Uredbo (EU) št. 601/2012.⁴ V njej je bilo navedeno, da obveznost predaje vključuje pravice, ki ustrezajo emisijam CO₂ iz naprave za žganje apna, čeprav je bil CO₂ prenesen v drugo napravo za proizvodnjo oborjenega kalcijevega karbonata (PCC).
3. V obdobju od 2013 do 2017 je družba s sedežem na Finskem,⁵ upravljavka naprave, ki so ji bile dodeljene pravice, ravnala v skladu s sistemom, določenim z Direktivo 2003/87 in dopolnjenim z Uredbo št. 601/2012. Na podlagi tega sistema je med pravice, ki so bile letno predane za ukinitve, vključila pravice, ki ustrezajo emisijam iz te naprave.

¹ Jezik izvirnika: španščina.

² Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. novembra 2009 (UL 2009, L 140, str. 63).

³ Pravica pomeni pravico do emisij ene tone ekvivalenta ogljikovega dioksida (CO₂) v določenem obdobju.

⁴ Uredba Komisije z dne 21. junija 2012 o spremljanju emisij toplogrednih plinov in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2012, L 181, str. 30).

⁵ Podjetje se imenuje Metsä Fibre Oy, njegova naprava pa Metsä Fibre Äänekoski (v nadaljevanju: naprava Äänekoski).

4. Sodišče⁶ je leta 2017 razsodilo, da je treba določbe „člena 49(1), drugi stavek, Uredbe št. 601/2012 in točke 10(B) Priloge IV k tej uredbi razlagati tako, da so neveljavne v delu, v katerem se z njimi v emisije naprave za žganje apna sistematično vključi CO₂, prenesen v drugo napravo zaradi proizvodnje PCC, ne glede na to, ali je bil ta CO₂ izpuščen v ozračje“.

5. Spor, ki je podlaga za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, se nanaša prav na posledice, ki izhajajo iz te razveljavitve.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2003/87

6. Člen 2 („Področje uporabe“) določa, da se ta direktiva uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I, in toplogredne pline, našete v Prilogi II k tej direktivi.

7. Člen 12 („Prenos, predaja in ukinitve pravic“) v odstavku 3 določa:

„Države članice zagotovijo, da vsako leto najpozneje do 30. aprila upravljavec vsake naprave preda število pravic, [...] ki je enako skupnim emisijam iz te naprave v predhodnem koledarskem letu, preverjenim v skladu s členom 15, in da se te pravice nato ukinejo“.

8. Člen 19 („Registri“) določa:

„1. Pravice, izdane od 1. januarja 2012 dalje, se vodijo v registru Skupnosti za izvajanje postopkov vodenja računov, odprtih v državi članici, ter dodeljevanje, predajo in ukinitve pravic v okviru uredbe Komisije, navedene v odstavku 3.

[...]

3. Za izvajanje te direktive Komisija [...] sprejme uredbo o standardiziranem in zaščitenem sistemu registrov v obliki standardiziranih elektronskih podatkovnih baz, ki vsebujejo splošne podatkovne elemente, za sledenje izdaje, posesti, prenosa in ukinitve pravic, za zagotavljanje javnega dostopa in primerne zaupnosti ter za zagotavljanje, da noben prenos ni nezdružljiv z obveznostmi iz Kjotskega protokola. [...]

[...]“.

⁶ Sodba z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk (C-460/15; EU:C: 2017:29; v nadaljevanju: sodba Schaefer Kalk).

2. Uredba (EU) št. 389/2013⁷

9. V uvodni izjavi 8 je navedeno:

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

10. Člen 40 („Narava pravic in dokončnost transakcij“) določa:

„1. Pravica do emisije ali kjotska enota je zamenljiv in dematerializiran instrument, s katerim je mogoče trgovati na trgu.

2. Dematerializirana narava pravic in kjotskih enot pomeni, da njihov zapis v registru Unije predstavlja dokaz *prima facie*, ki je zadosten za dokazovanje lastništva nad njimi kot tudi nad čemer koli drugim, kar se v skladu s to uredbo upravlja v registru ali ima pooblastilo, da se lahko evidentira v registru Unije.

3. Zamenljivost pravic in kjotskih enot pomeni, da se vse obveznosti povrnitve ali nadomestila, ki lahko izhajajo iz nacionalne zakonodaje v zvezi z določeno pravico ali kjotsko enoto, za zadevno pravico ali kjotsko enoto izvedejo samo v naravi.

V skladu s členom 70 in postopkom usklajevanja iz člena 103 transakcija postane dokončna in nepreklicna, ko je dokončana v skladu s členom 104. Ne glede na določbe ali pravna sredstva iz nacionalne zakonodaje, ki bi lahko botrovali zahtevi po novi transakciji v registru Unije ali jo odrejali, transakcije, ki je postala dokončna in nepreklicna v skladu s to uredbo, v registru ne more izničiti noben zakon, uredba, predpis ali praksa v zvezi s prenehanjem veljavnosti pogodb ali transakcij.

Imetnikom računov ali tretjim stranem se ne prepreči, da bi uveljavili katero koli pravico ali zahtevek, ki izvira iz transakcije, ki jo imajo po zakonu, vključno s povrnitvijo, nadomestilom ali odškodnino, v zvezi s transakcijo, ki je postala dokončna v registru Unije, npr. v primeru goljufije ali tehnične napake, dokler to ne vodi v razveljavitev, preklic ali izničenje transakcije v registru Unije.

⁷ Uredba Komisije z dne 2. maja 2013 o določitvi registra Unije v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter odločbama št. 280/2004/ES in št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi uredb Komisije (EU) št. 920/2010 in št. 1193/2011 (UL 2013, L 122, str. 1).

4. Kupec in imetnik pravice do emisije ali kjotske enote, ki ravna v dobri veri, pridobi lastništvo nad pravico do emisije ali kjotsko enoto brez kakršnih koli napak na lastniški pravici, ki izvirajo od prenositelja“.

11. Člen 70 („Razveljavitev dokončanih postopkov, ki so bili začeti pomotoma“) določa:

„1. Če imetnik računa ali nacionalni administrator, ki deluje v imenu imetnika računa, nenamerno ali pomotoma začne eno od transakcij iz odstavka 2, lahko imetnik računa administratorju svojega računa v pisnem zahtevku predlaga, naj razveljavi dokončano transakcijo. Zahtevek ustrezno podpišejo pooblaščen predstavniki ali predstavniki imetnika računa, ki imajo dovoljenje za začenjanje vrste transakcije, ki bo razveljavljena, pri čemer se ta zahtevek pošlje v petih delovnih dneh po dokončanju postopka. Zahtevek vsebuje izjavo, da je bila transakcija začeta pomotoma ali nenamerno.

2. Imetniki računov lahko predlagajo razveljavitev naslednjih transakcij:

- (a) predaje pravic do emisije;
- (b) izbrisa pravic do emisije;
- (c) zamenjave mednarodnih dobropisov.

3. Če administrator računa ugotovi, da zahtevek izpolnjuje pogoje iz odstavka 1, in se z njim strinja, lahko predlaga razveljavitev transakcije v registru Unije.

4. Če nacionalni administrator nenamerno ali pomotoma začne eno od transakcij iz odstavka 5, lahko centralnemu administratorju v pisnem zahtevku predlaga, naj razveljavi dokončano transakcijo. Zahtevek vsebuje izjavo, da je bila transakcija začeta pomotoma ali nenamerno.

5. Nacionalni administratorji lahko predlagajo razveljavitev naslednjih transakcij:

- (a) dodelitve splošnih pravic do emisije;
- (b) dodelitve pravic za letalstvo.

6. Centralni administrator zagotovi, da register Unije sprejme predlog za razveljavitev, predložen v skladu z odstavkoma 1 in 4, blokira enote, ki naj bi se z njo prenesle, in predlog posreduje centralnemu administratorju, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

- (a) transakcija predaje ali izbrisa pravic, ki bo razveljavljena, ni bila dokončana več kot 30 delovnih dni pred predlogom administratorja računa v skladu z odstavkom 3;
- (b) zaradi razveljavitve se za prejšnje leto za nobenega upravljavca ne šteje, da ne izpolnjuje zahtev;
- (c) namembni račun transakcije, ki bo razveljavljena, še vedno vsebuje količino enot vrste, ki so bile vključene v transakcijo, ki bo razveljavljena;
- (d) dodelitev splošnih pravic do emisije, ki bo razveljavljena, je bila izvedena po poteku veljavnosti dovoljenja za napravo.

7. Centralni administrator zagotovi, da register Unije razveljavitev dokonča z enotami iste vrste na namembnem računu transakcije, ki se razveljavlja“.

***B. Nacionalno pravo. Zakon o trgovanju z emisijami*⁸**

12. Na podlagi člena 46(1) zakona o trgovanju z emisijami je organ za trgovanje z emisijami administrator, odgovoren za delovanje nacionalnega registra iz člena 19 Direktive 2003/87, da se zagotovi natančno vodenje knjig o letnem evidentiranju, posesti, prenosu in ukinitvi pravic do emisije. V skladu z odstavkom 3 navedenega člena se glede vzpostavitve in vodenja registra ter funkcij registra upošteva Uredba št. 389/2013.

13. Na podlagi člena 48 tega zakona so vpis letnega evidentiranja pravic ter posesti, prenosa in ukinitve pravic in projektnih enot v register ter pravica javnosti do vpogleda v podatke v registru in zaupnost podatkov določeni v Uredbi št. 389/2013.

II. Dejansko stanje, spor in vprašanja za predhodno odločanje

14. Družba Metsä Fibre je v obdobju 2013–2017 za namene njihove ukinitve predala pravice do emisije, ki so ji bile dodeljene za njeno napravo Äänekoski.

15. Energieavirasto (organ za energijo, Finska; v nadaljevanju: organ) je 26. aprila 2022 popravil skupne količine emisij CO₂ iz naprave Äänekoski za leta od 2013 do 2017.

16. Ponovna ocena je bila opravljena, ker je organ na podlagi sodbe Schaefer Kalk ugotovil, da so bile letne emisije, navedene za napravo Äänekoski za navedeno obdobje, višje od dolgovanih emisij, in torej niso bile v skladu z Uredbo št. 601/2012. Zato jih je popravil navzdol, tako da je bil na računu za skladnost naprave Äänekoski rezultat pozitiven.⁹

17. Vendar je organ menil, da količine, ki je enaka presežnim pravicam, ki jih je predala družba Metsä Fibre, ni mogoče povrniti na račun naprave. Trdil je, da to ni mogoče zaradi rokov za razveljavitev napačno izvedene transakcije v registru iz člena 70 Uredbe št. 389/2013 ter odločb št. 280/2004/ES¹⁰ in št. 406/2009/ES.¹¹

18. Po mnenju organa Uredba št. 389/2013 ne ureja primera, v katerem bi bila predaja pravic izvedena na podlagi določb, ki so bile pozneje razglašene za neveljavne. Prav tako tudi ne določa možnosti, da bi se pozitivna stopnja skladnosti na računu za skladnost prenesla na račun druge naprave družbe Metsä Fibre.

⁸ Päästökauppalaki št. 311 z dne 8. aprila 2011 (zakon o trgovanju z emisijami).

⁹ Po navedbah organa je bilo skupno presežno število pravic do emisije, predanih v register Unije, 115.312.

¹⁰ Odločba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov v Skupnosti in o izvajanju Kjotskega protokola (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 57).

¹¹ Odločba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o prizadevanju držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da do leta 2020 izpolnijo zavezo Skupnosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (UL 2009, L 140, str. 136).

19. Družba Metsä Fibre je pri Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih, Finska) vložila tožbo za odpravo odločbe organa. V njej:

- izpodbija, da je bil popravek emisij naprave za obdobje 2013–2017 omejen na okvirni saldo stanja skladnosti te naprave v registru Unije, ne da bi organ na račun te naprave ponovno prenesel vsoto pravic, ki ustreza popravku;
- predlaga, naj se odločba, ki jo je izdal organ, razveljavi, tako „da se ji pomotoma predane pravice povrne na račun naprave Äänekoski in [da] lahko z njimi prosto razpolaga“.¹²

20. V teh okoliščinah je navedeno sodišče Sodišču predložilo ta vprašanja za predhodno odločanje, ki sta jih predlagali družba Metsä Fibre in organ:

- „1. Ali so določbe členov 70 in 40 Uredbe [št. 389/2013] o rokih za razveljavitev transakcij ter o dokončnosti in nepreklicnosti transakcij ob upoštevanju lastninske pravice na podlagi člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in drugih pravic, zavarovanih z Listino, neveljavne, če zaradi navedenih določb družbi Metsä Fibre v položaju, v katerem je bilo zaradi uporabe določb, za katere je bilo s sodbo Schaefer Kalk odločeno, da so neveljavne, v register Unije predano preveliko število pravic, družba pa zaradi sedanjih nizkih emisij naprave Äänekoski ne more uporabiti pozitivne stopnje skladnosti na računu za skladnost, ni mogoče vrniti lastninske pravice na pravicah do emisije?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: ali se določbe členov 70 in 40 Uredbe [št. 389/2013] sploh uporabljajo v položaju, v katerem je bilo preveliko število pravic v register Unije predano zaradi uporabe določb, za katere je bilo s sodbo Schaefer Kalk odločeno, da so neveljavne, ne pa zaradi transakcije, ki jo je nenamerno ali pomotoma začel imetnik računa ali nacionalni administrator, ki deluje v imenu imetnika računa?
3. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen in na drugo vprašanje pritrdilen: ali pravo Unije omogoča drug način, na katerega bi bilo mogoče družbo Metsä Fibre glede uporabe pravic postaviti v položaj, v katerem bi bila, če določb, za katere je bilo s sodbo Schaefer Kalk odločeno, da so neveljavne, ne bi bilo, družba pa zaradi tega ne bi predala prevelikega števila pravic do emisije?“

III. Postopek pred Sodiščem

21. Sodno tajništvo Sodišča je predlog za sprejetje predhodne odločbe prejelo 6. julija 2023.

22. Pisna stališča so predložili družba Metsä Fibre, organ, finska vlada in Evropska komisija. Vsi so se udeležile obravnave, ki je potekala 17. oktobra 2024.

¹² Točka 7 predložitvene odločbe. Družba Metsä Fibre v pisnih stališčih (točka 8) navaja, da bi ji možnost prostega razpolaganja s temi pravicami omogočala, da jih „prodaja kot presežek v skladu s sistemom in logiko trgovanja s pravicami“. Dodaja, da naj bi ji bila ta možnost onemogočena, saj „pravice, dogovorjene v okviru popravka [ki ga izvede organ], brez vpisa v centralni register [Unije] dejansko ne obstajajo“.

IV. Analiza

A. Uvodne ugotovitve

23. Ključni element, iz katerega izhaja ta spor, je bila razglasitev ničnosti več določb Uredbe št. 601/2012 s sodbo Schaefer Kalk, ki so se leta pred tem uporabljale za družbo Metsä Fibre kot upravljavko naprave Äänekoski.

24. Kot je bilo že poudarjeno, je družba Metsä Fibre v obdobju 2013–2017 za namene njihove ukinitve predala več pravic, kot bi jih je bilo dolgovanih, pri čemer so kot „dolgovane“ mišljene tiste, ki izhajajo iz ničnosti, ugotovljene v sodbi Schaefer Kalk.

25. Po ugotovitvi tega dejstva (za katerega ni mogoče kriviti podjetja, ki je le izpolnjevalo lastne obveznosti v skladu z Uredbo št. 601/2012 pred razglasitvijo njihove delne neveljavnosti) je organ leta 2022 znižal podatke o emisijah CO₂ iz naprave Äänekoski. V skladu z novim izračunom naj bi družba Metsä Fibre, ki upravlja to napravo, v register Unije predala preveliko število pravic za namene njihove ukinitve.

26. Vendar je organ menil, da povrnitev presežka pravic, ki jih je predala družba Metsä Fibre, ni bila izvedljiva. Trdil je, da so roki, ki so v Uredbi št. 389/2013 določeni za razveljavitev neupravičeno evidentirane transakcije, potekli.

27. Po mnenju organa bi se možnosti, da se družbi Metsä Fibre povrnejo pravice, ki jih je predala v prevelikem številu, načeloma omejile na dve: bodisi se razveljavi (prvotna) transakcija prodaje pravic ali pa se presežne pravice do emisij uporabijo v prihodnosti.

28. Vendar organ meni, da nobena od teh možnosti ni možna:

- prvo rešitev naj bi onemogočal člen 70 Uredbe št. 389/2013, ki določa le možnost preklica nenamernih ali pomotoma izvedenih transakcij v roku petih delovnih dni. V skladu s členom 40 te uredbe so transakcije dokončne in nepreklicne;¹³
- druga rešitev bi bila v praksi neizvedljiva, saj bi naprava Äänekoski na sedanji ravni svojih letnih emisij potrebovala od šest tisoč do sedem tisoč let za uporabo presežnih pravic.¹⁴ Poleg tega Uredba št. 389/2013 ne določa prenosa stanja presežnih pravic z ene naprave na račun druge naprave.¹⁵

29. Skratka, v teh okoliščinah želi predložitveno sodišče izvedeti: (a) ali so določbe členov 40 in 70 Uredbe št. 389/2013 neveljavne; (b) če so veljavne, ali ti členi urejajo zadevni položaj, in (c) ali v pravu Unije obstaja druga možnost, ki bi družbi Metsä Fibre omogočila, da se postavi v „položaj, v katerem bi bila, če določb, za katere je bilo s sodbo Schaefer Kalk odločeno, da so neveljavne, ne bi bilo, družba pa zaradi tega ne bi predala prevelikega števila pravic do emisije“.

¹³ V skladu s točko 20 predložitvene odločbe je bil organ pri obravnavi zadeve v stiku s Komisijo, ki je menila, da pogoji za razveljavitev prodaje pravic zaradi prekoračitve rokov iz člena 70 Uredbe št. 389/2013 niso izpolnjeni. Neizvedljivost te rešitve naj bi torej potrdila sama Komisija, na katero se je organ večkrat obrnil, da bi se seznanil z njenim stališčem o razlagi pravil, ki se uporabljajo.

¹⁴ Poleg tega naprava Äänekoski od 1. januarja 2026 naprej v skladu s točko 1 Priloge I k Direktivi 2003/87, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2023/959 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. maja 2023 (UL 2023, L 130, str. 134), ne bo več vključena v področje uporabe sistema za trgovanje s kvotami.

¹⁵ V skladu s členom 16(2) Uredbe št. 389/2013 se računi upravljavca nanašajo na vsako napravo posebej. Presežne pravice, predane z računa naprave Äänekoski, bi se lahko hipotetično vrnile na isti račun, vendar ne na drugo napravo, ki jo upravlja družba Metsä Fibre.

B. Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje

30. Menim, da je mogoče na prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti skupaj. Oba se nanašata na vprašanje *veljavnosti* ureditve rokov iz Uredbe št. 389/2013 in njene uporabe v sporu.

31. Praktično vse stranke se strinjajo, da Uredba št. 389/2013 ne dovoljuje vrnitve pravic, ki jih je družba Metsä Fibre v letih od 2013 do 2017 predala v prevelikem številu in so bile zato takrat ukinjene, na račun naprave Äänekoski.¹⁶

32. Po mnenju predložitvenega sodišča taka nezmožnost preprečuje izvedbo učinkov sodbe Schaefer Kalk. Ta okoliščina bi lahko povzročila neveljavnost določb Uredbe št. 389/2013 v zvezi z roki, ker ne omogočajo odprave učinkov, ki so jih povzročile določbe, ki so bile z navedeno sodbo razveljavljene.

33. Finska vlada je predlagala alternativno rešitev. Meni, da člen 40 Uredbe št. 389/2013 ne bi smel preprečiti, da se ugoti zahtevi družbe Metsä Fibre,¹⁷ to pomeni, da se sprejme *povrnitev* pravic v sredstva podjetja prek računa njegove naprave. S tem naj bi bil dosežen cilj sistema za trgovanje s pravicami (spodbujanje upravljavcev k zmanjšanju njihovih emisij).

34. Vendar se mi zdi, da taka alternativa ni izvedljiva. Iz členov 40 in 70 Uredbe št. 389/2013 je razvidno, da so transakcije, ki niso bile v določenih rokih razveljavljene iz določenih razlogov, nepreklicne. Med temi razlogi ni razloga, ki se je zgodil v tem primeru (uporaba določb, ki so bile razveljavljene po njihovi uporabi).

35. Člena 40 in 70 Uredbe št. 389/2013 dejansko *nasprotujeta vračilu* zadevnih pravic, ki se razume kot razveljavitev prvotne predaje (ki je povzročila ukinitve teh pravic) in njihovo nadomestitev z novim elektronskim vpisom¹⁸ v računu v registru Unije.

36. Sodišče je ponovilo, da „[s]plošna sistematika Direktive 2003/87 tako temelji na strogem vodenju izdaje, posesti, prenosa in ukinitve pravic, katerih okvir je določen v členu 19 [navedene] direktive, in nalaga Komisiji, da z uredbo uredi vzpostavitev standardiziranega registra“.¹⁹

37. Z Uredbo št. 389/2013 je bila v interesu tega „strogega vodenja“ in da bi se zmanjšala tveganja, povezana z razveljavitvijo registriranih transakcij ter posledičnimi motnjami v sistemu in na trgu, uvedena zelo stroga ureditev glede razveljavitve. Na podlagi tega je zagotovljena nepreklicnost transakcij (člen 40), ki jih je izjemoma mogoče v roku petih dni razveljaviti, če so bile začete nenamerno ali pomotoma (člen 70).

¹⁶ Na obravnavi se je izkazalo, da je Komisija začela zakonodajni postopek, da bi v prihodnje omogočila odpravo položajev, kakršen je položaj družbe Metsä Fibre. Take rešitve, če bi na koncu obrodila sadove, ne bi bilo mogoče uporabiti v tem sporu, razen če bi bila izrecna retroaktivna.

¹⁷ Točka 20 pisnih stališč finske vlade.

¹⁸ Pravice do emisije, ki so zamenljiv in dematerializiran instrument, obstajajo samo kot evidentirani vpisi.

¹⁹ Sodba z dne 17. oktobra 2013, Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, točka 27). Sam sem v točki 65 sklepnih predlogov v zadevi ArcelorMittal (C-321/15, EU:C:2016:516) zagovarjal, da „[s]krb za točnost količine in glede okoliščin pravic do emisije ustreza želji Unije, da izboljša delovanje trga s tem, da se preprečijo izkrivljanja, ki bi bila posledica kakršne koli negotovosti glede njihove veljavnosti, glede na njihovo zasnovano kot menjalne enote na trgu [...]“.

38. Kot je poudarila Komisija, so natančne omejitve, ki jih določata člena 40 in 70 Uredbe št. 389/2013, bistvene za poznavanje števila pravic, ki so na voljo v sistemu, in za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo na podlagi Direktive 2003/87, ter za zagotavljanje točnosti izjav Unije v okviru Kjotskega protokola.²⁰

39. Menim, da ta stroga pravna ureditev, ki vključuje nepreklicnost transakcij po poteku kratkega roka po njihovem vpisu v register Unije, ne vsebuje napake, zaradi katere bi bilo treba ugotoviti njeno neveljavnost.

40. Po mojem mnenju se vprašanje ne sme postavljati tako, kot predlaga Komisija, in sicer: da tako edinstven in skoraj neponovljiv položaj, kakršen je ta v obravnavani zadevi, ni zadosten razlog za razglasitev neveljavnosti uporabljenih določb. Komisija meni, da ta izjemnost ne more postati argument za ugotovitev neveljavnosti členov 40 in 70 Uredbe št. 389/2013.

41. Res je, da se strinjam s Komisijo, da bi razglasitev ničnosti *erga omnes* teh dveh določb lahko negativno vplivala na delovanje trga in zlasti na izjave v zvezi z drugim obdobjem Kjotskega protokola (2013–2020), katerih rok za izjave Unije je bil 24. oktober 2023.²¹

42. Vendar se je treba vprašati, ali bi lahko člena 40 in 70 Uredbe št. 389/2013 tudi sama po sebi posegala v lastninsko pravico, na katero se sklicuje predložitveno sodišče, ko se sklicuje na člen 17 Listine, saj preprečujeta odpravo učinkov, ki so jih povzročila pravila, ki so bila razveljavljena s sodbo Schaefer Kalk.

43. Za tak pristop bi bilo treba za dialektične namene priznati, da obstajajo resnične *lastninske pravice*²² do brezplačno dodeljenih pravic do emisije kot finančnih sredstev, s katerimi se trguje. Na podlagi te premise bi bila rešitev, drugačna od vračila teh pravic (kot elektronskega vpisa) na račun naprave, v skladu s členom 17 Listine, če bi njihov imetnik prejel ustrezno nadomestilo za povrnitev nastale škode. K temu se bom vrnil pozneje.

44. Po mojem mnenju člena 40 in 70 Uredbe št. 389/2013 ne preprečujeta nastanka pravnih učinkov, povezanih z razveljavitvijo, razglašeno s sodbo Schaefer Kalk.

45. Logično je domnevati, da je, ne glede na obravnavano zadevo, uporaba sodbe Schaefer Kalk povzročila, kadar je bilo to mogoče, spremembo emisij, ki so bile predhodno izračunane na podlagi pozneje razveljavljenih določb. Če je tako, Uredba št. 389/2013 ne bi preprečila odprave škodljivih učinkov za tiste, ki so te emisije predali na podlagi določb, ki bi bile pozneje razveljavljene.

²⁰ Točki 29 in 30 pisnih stališč Komisije.

²¹ Točka 33 pisnih stališč Komisije.

²² Napotujem na točke 2, 5, 80, 85 in od 94 do 98 sklepnih predlogov v zadevi ArcelorMittal (C-321/15, EU:C:2016:516). Preučil sem, ali se lahko z vidika prava Unije pravice do emisije štejejo za dobrine ali prej za upravna dovoljenja. V opombi 11 teh sklepnih predlogov sem navedel, da heterogenost nacionalnih rešitev glede pravne narave pravic do emisije ustreza različnim poimenovanjem, ki so za sklicevanje nanje uporabljena v raznih jezikovnih različicah Direktive 2003/87. Medtem ko, na primer, španska in nizozemska različica uporabljata izraza „derechos de emisión“ in „emissierecht“, pa je v italijanski in francoski različici govora o „quotte di emissioni“ oziroma „quota“, v angleški je uporabljen pojem „allowance“, v nemški „Zertifikat“, v portugalski pa „licença de emissão“. V navedeni zadevi se je predložitveno sodišče spraševalo o pravni opredelitvi pravic do emisije kot *dobrin*, ki bi lahko bile predmet prisilne razlastitve.

46. Prav tako je treba domnevati, da odprava ne bo izvedena z razveljavitvijo predaje pravic, izračunanih v skladu z razveljavljeno ureditvijo.²³ Nasprotno, verjetno bodo sprejeti drugi ukrepi, kakršna je dodelitev presežka na račune ustreznih naprav za njihovo prihodnjo uporabo.²⁴

47. Menim, da ta formula za odpravo ni nezdružljiva z naravo in delovanjem sistema Unije za trgovanje s pravicami do emisije, vzpostavljenega z Direktivo 2003/87, Kjotskim protokolom in Odločbo št. 406/2009. Eden od ključnih elementov te ureditve je, kot sem že navedel, mehanizem registra, ki zagotavlja natančno vodenje transakcij.

48. Uredba št. 389/2013 torej na splošno ne ovira pravilne izvršitve sodbe Schaefer Kalk. Možna je *rešitev, ki je vsebinsko enakovredna* tisti, ki bi pomenila vračilo presežnih pravic v napravo.

49. Če je izvedljiva, se s ponovno vključitvijo teh pravic na račune zadevnih naprav za njihovo prihodnjo uporabo ugotovi, da upravljalci teh naprav niso oškodovani na trgu trgovanja s pravicami.

50. Ugotoviti je treba, kaj se zgodi, če vračilo zaradi posebnih okoliščin naprave²⁵ ni izvedljivo. Navsezadnje je to prava težava v sporu. In kot sem že navedel, menim, da ima zadevno podjetje na voljo sredstva za pridobitev ustreznega nadomestila za povrnitev nastale škode.

51. Skratka, ne vidim razlogov, iz katerih bi utemeljil neveljavnost členov 40 in 70 Uredbe št. 389/2013, ki ju je zato treba uporabiti v sporu.

C. Tretje vprašanje za predhodno odločanje

52. Zaradi odgovorov na prvi dve vprašanji za predhodno odločanje se postavlja vprašanje, ali obstaja, kakor sprašuje predložitveno sodišče, „drug način“, da se družbi Metsä Fibre ugoti.

53. Komisija je 12. februarja 2021 prejela zahtevek za razveljavitev emisij (s strani organa), ki jih je prijavila družba Metsä Fibre za obdobje 2013–2017. Od objave sodbe Schaefer Kalk so torej minila več kot štiri leta.²⁶

54. V teh okoliščinah sem že zatrdil, da:

- popravek registra z retroaktivnim učinkom ni možen, saj bi lahko negativno vplival na delovanje trga, ki temelji na strogosti njegovega vodenja;
- *rešitev, ki je vsebinsko enakovredna* tisti, na katero sem se prej skliceval, tudi ni izvedljiva glede na poseben položaj naprave Äänekoski,²⁷ ki je poseben primer.

²³ Ko je bila Komisija o tem vprašana na obravnavi, je zagotovila, da se ji niso bili znani primeri razveljavitve transakcij po sodbi Schaefer Kalk.

²⁴ Kot trdi Komisija (pisna stališča, opomba 12), je na Finskem razglasitev ničnosti določb, ki so bile razveljavljene s sodbo Schaefer Kalk, privedla do vračil v korist sedmih obratov. Komisija dodaja, da je „organ [...] popravil ravni emisij šestih naprav; pri petih je bilo mogoče ravni emisij v okviru predaje pravic do emisije naprave v celoti povrniti, medtem ko pri eni napravi približno petina popravljenih ravni emisij še ni bila povrnjena“. Družba Metsä Fibre se prav tako sklicuje na te naprave, da bi izpostavila različno obravnavanje, ki ga je utrpela.

²⁵ Glej točko 28 in opombe od 13 do 15 teh sklepnih predlogov. Predložitveno sodišče v prvem vprašanju za predhodno odločanje poudarja, da družba Metsä Fibre „zaradi sedanjih nizkih emisij naprave Äänekoski ne more uporabiti pozitivne stopnje skladnosti na računu za skladnost“.

²⁶ Točka 25 pisnih stališč Komisije.

²⁷ Glej točko 48 teh sklepnih predlogov.

55. Pri analizi členov 40 in 70 Uredbe št. 389/2013 pa je treba upoštevati posledice sodbe Schaefer Kalk, ki je splošna in se torej načeloma nanaša tudi na „osamljene primere“.

56. Naj ponovim, da se v „osamljenem primeru“, ki se obravnava, sklicevanje nanjo navezuje na (domnevno) kršitev lastninske pravice, ki jo je utrpel nekdo, ki je ravnal v dobri veri, pri čemer se je zanašal na veljavnost določb, ki jih je Sodišče pozneje razveljavilo.²⁸

57. Praktično vse stranke se strinjajo, da so razlogi za razveljavitev iz člena 70 Uredbe št. 389/2013 omejeni na transakcije, začete nenamerno ali pomotoma, kar sta razloga, na katera se je treba sklicevati v določenih rokih in ne smeta ostati odprta *sine die*.

58. Vendar je organ opozoril na možnosti iz člena 40(3), tretji pododstavek, Uredbe št. 389/2013. Ta določba:

- imetniku računa omogoča, da uveljavi „katero koli pravico ali zahtevek, ki izvira iz transakcije, ki jo im[a] po zakonu, vključno s povrnitvijo, nadomestilom ali odškodnino, v zvezi s transakcijo, ki je postala dokončna v registru Unije, npr. v primeru goljufije ali tehnične napake [...]“;
- kot nujni pogoj določa, da uveljavljanje takih morebitnih pravic ali zahtevkov „ne vodi v razveljavitev, preklic ali izničenje transakcije v registru Unije“.

59. Po mojem mnenju se lahko izjemni položaj naprave Äänekoski popravi s to določbo, ki omogoča tako zadostitev interesom njenega upravitelja kot ohranitev pravilnega delovanja registra Unije.

60. V zvezi z registrom Unije je zagotovljeno, da sporna transakcija ne bo smela biti razveljavljena, preklicana ali izničena, s čimer bo izključena vsakršna motnja v delovanju trga.

61. Imetnik zadevnega računa lahko zahteva svojo pravico do odškodnine za škodo, povzročeno s transakcijo, za katero se je naknadno izkazalo, da je presežna, vendar je, ker je nepreklicna in dokončna, ni več mogoče razveljaviti.

62. Člen 40(3), tretji pododstavek, Uredbe št. 389/2013 je dovolj odprt, da lahko zajema rešitev, ki jo podpira organ. V določbi sta med razlogi, na podlagi katerih je mogoče utemeljiti uveljavljanje „pravic ali zahtevkov“, med katerimi je zahtevek za „odškodnino“, primeroma in neizčrpno navedena goljufija ali tehnična napaka.

63. V skladu s pisnimi stališči organa se člen 40(3), tretji pododstavek, Uredbe št. 389/2013 ne omejuje na nacionalna pravna sredstva (edina, na katera pa se sklicujeta prvi in drugi pododstavek odstavka 3 tega člena), ampak se na splošno nanaša na zakonske pravice in zahtevke, ki bi jih lahko imel imetnik računa ali tretja stran.²⁹

64. Tako določbe Uredbe št. 389/2013, če se obravnavajo skupaj, omogočajo odpravo učinkov, nastalih zaradi neupravičene uporabe določb, ki jih je Sodišče razveljavilo s sodbo Schaefer Kalk. V nekaterih primerih z uporabo presežnih kvot v prihodnjih letih. V drugih primerih, kakor v primeru zadevne naprave, z odškodnino zaradi gospodarske škode.

²⁸ Družba Metsä Fibre se poleg tega sklicuje na kršitev načela enakosti (v primerjavi z upravljavci naprav, ki so jim bile vrnjene predhodno neupravičeno predane pravice) in na neupoštevanje ciljev zakonodaje o trgovanju s pravicami.

²⁹ Točka 33 pisnih stališč organa.

65. Nazadnje, določbe Uredbe št. 389/2013 v položaju, kakršen je obravnavani, ne nalagajo neizpodbitnega žrtvovanja pravic in gospodarskih interesov na področju trga pravic do emisije.

66. Natančneje, če se sprejeme ta rešitev, družba Metsä Fibre ne bi utrpela oškodovanja njene (morebitne) lastninske pravice do dodeljenih pravic do emisije, ki jih je ta družba predala v prevelikem številu. Prav tako ne bi bila obravnavana diskriminatorno v primerjavi z upravljavci drugih naprav. Poleg tega predlagana rešitev ne posega v celovitost in pravilno delovanje trga.

V. Predlog

67. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih, Finska) odgovori tako:

1. Pri preučitvi vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, ni bil ugotovljen noben element, ki bi vplival na veljavnost členov 40 in 70 Uredbe Komisije (EU) št. 389/2013 z dne 2. maja 2013 o določitvi registra Unije v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter odločbama št. 280/2004/ES in št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi uredb Komisije (EU) št. 920/2010 in št. 1193/2011.

Člena 40 in 70 Uredbe št. 389/2013 ne povzročita neodpravljlivosti učinkov uporabe določb, ki jih je Sodišče v sodbi z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), razglasilo za neveljavne.

2. V položaju, v katerem dejanska povrnitev presežnih pravic do emisije toplogrednih plinov ni izvedljiva, lahko upravljavec zadevne naprave uveljavlja pravice ali zahteve, na katere se nanaša člen 40(3), tretji pododstavek, Uredbe št. 389/2013, vključno s pravico do odškodnine za povzročeno škodo.