

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 12 de diciembre de 2024 (1)

Asunto C-414/23

**Metsä Fibre Oy,
con intervención de:
Energiavirasto**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo contencioso administrativo de Helsinki, Finlandia)]

« Procedimiento prejudicial — Sistema de intercambio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Registro de la Unión — Reglamento (UE) n.º 389/2013 — Consignación de una restitución de derechos en el Registro de la Unión — Restitución en virtud de una disposición invalidada posteriormente por el Tribunal de Justicia — Imposibilidad de recuperar los derechos de emisión ya entregados »

1. Con arreglo a la Directiva 2003/87/CE, (2) a las empresas titulares de determinadas instalaciones se les atribuyen derechos de emisión de gases de efecto invernadero. (3) Cada una de estas empresas ha de entregar anualmente, para su cancelación, un número de esos derechos atribuidos equivalente a las emisiones totales de gases que haya liberado a la atmósfera, durante el año natural anterior, a partir de fuentes situadas en su instalación.
2. En aplicación de la Directiva 2003/87, y para completarla, la Comisión adoptó el Reglamento (UE) n.º 601/2012. (4) En él se indicaba que la obligación de entrega comprendía los derechos correspondientes a las emisiones de CO₂ que procedieran de una instalación de calcinación de cal, aun cuando el CO₂ hubiera sido transferido a otra instalación para producir carbonato de calcio precipitado (CCP).
3. En el período 2013 a 2017, una empresa con sede en Finlandia, (5) titular de una instalación a la que se habían atribuido derechos de emisión, se atuvo al régimen previsto por la Directiva 2003/87 y completado por el Reglamento n.º 601/2012. En cumplimiento de ese régimen, incluyó entre los derechos de emisión que anualmente entregaba, para su cancelación, los correspondientes a las emisiones procedentes de aquella instalación.
4. En 2017, el Tribunal de Justicia (6) declaró que «el artículo 49, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 601/2012 y el punto 10, parte B, del anexo IV de dicho Reglamento son nulos, en la medida en que incluyen sistemáticamente en las emisiones de la instalación de calcinación de cal el CO₂ transferido a otra instalación para producir CCP, al margen de que ese CO₂ se libere o no a la atmósfera».

5. En el litigio que da origen a este reenvío prejudicial se debate, precisamente, qué consecuencias derivan de esta invalidación.

I. Marco normativo

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2003/87

6. El artículo 2 («Ámbito de aplicación») dispone que esta Directiva se aplicará a las emisiones generadas por las actividades a las que se refiere su anexo I y a los gases de efecto invernadero que figuran en su anexo II.

7. El artículo 12 («Transferencia, entrega y cancelación de derechos de emisión»), apartado 3, indica:

«Los Estados miembros velarán por que, a más tardar el 30 de abril de cada año, el titular de cada instalación entregue un número de derechos de emisión [...] equivalente a las emisiones totales de esa instalación durante el año natural anterior, verificadas de conformidad con el artículo 15, y por que dichos derechos se cancelen a continuación».

8. El artículo 19 («Registros») prescribe:

«1. Los derechos expedidos a partir del 1 de enero de 2012 se consignarán en el registro comunitario para la ejecución de procesos correspondientes al mantenimiento de las cuentas de haberes abiertas en el Estado miembro y la asignación, entrega y cancelación de derechos de emisión con arreglo al Reglamento de la Comisión a que se refiere el apartado 3.

[...]

3. Para aplicar la presente Directiva, la Comisión adoptará [...] un reglamento relativo a un régimen normalizado y garantizado de registros nacionales, en forma de bases de datos electrónicas normalizadas, que consten de elementos comunes de información que permitan realizar el seguimiento de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión, y que garanticen, en su caso, el acceso del público y la confidencialidad, y aseguren que no se produzcan transferencias incompatibles con las obligaciones derivadas del Protocolo de Kioto. [...]

[...]».

2. Reglamento (UE) n.º 389/2013 (7)

9. En el considerando octavo se lee:

«Como los derechos de emisión y las unidades de Kioto solo existen en soporte electrónico y son fungibles, la titularidad de un derecho de emisión o unidad de Kioto debe establecerse mediante su existencia en la cuenta del Registro de la Unión en que estén consignados. Por otra parte, para reducir los riesgos asociados a la anulación de las transacciones introducidas en un registro y la consiguiente perturbación del sistema y del mercado que tal anulación puede provocar, es necesario velar por que los derechos de emisión y unidades de Kioto sean plenamente fungibles. En particular, las transacciones no pueden anularse, revocarse o cancelarse, de manera distinta de como se haya definido en las normas del registro, a partir del momento establecido en dichas normas. Ningún elemento del presente Reglamento debe impedir que el titular de una cuenta o un tercero ejerza los eventuales derechos o reivindicaciones resultantes de la transacción subyacente que pudiera tener legalmente respecto de la recuperación o restitución de una transacción consignada en un sistema, por ejemplo en caso de fraude o de error técnico, siempre que dicho ejercicio no ocasione la anulación, la revocación o la cancelación de la transacción. Por otra parte, ha de protegerse la adquisición de buena fe de un derecho de emisión o unidad de Kioto».

10. El artículo 40 («Naturaleza de los derechos de emisión y carácter definitivo de las transacciones») preceptúa:

«1. Los derechos de emisión o las unidades de Kioto serán instrumentos fungibles, en soporte electrónico, que podrán negociarse en el mercado.

2. Dado que los derechos de emisión y las unidades de Kioto solo existen en soporte electrónico, la consignación en el Registro de la Unión constituirá una prueba suficiente a primera vista de la titularidad de un derecho de emisión o unidad de Kioto, y de cualquier otro aspecto cuya consignación en el Registro de la Unión exija o autorice el presente Reglamento.

3. La fungibilidad de los derechos de emisión y unidades de Kioto implicará que cualquier obligación de recuperación o restitución que pueda surgir en virtud de la legislación nacional respecto a un derecho de emisión o unidad de Kioto se aplicará únicamente al derecho de emisión o unidad de Kioto en especie.

A reserva del artículo 70 y del proceso de conciliación previsto en el artículo 103, una transacción será definitiva e irrevocable una vez finalizada la misma según el artículo 104. Sin perjuicio de cualquier disposición o recurso en virtud de la legislación nacional que pueda dar lugar a una obligación u orden de ejecutar una nueva transacción en el Registro de la Unión, ninguna ley, reglamento, norma o práctica sobre anulación de contratos o transacciones dará lugar a la cancelación en el Registro de una transacción que sea definitiva e irrevocable de conformidad con el presente Reglamento.

No se impedirá a ningún titular de cuenta o tercero el ejercicio de los eventuales derechos o reivindicaciones resultantes de la transacción subyacente que pudiera tener legalmente, incluidos los de recuperación, restitución o reparación de daños, respecto de una transacción que sea definitiva en el Registro de la Unión, por ejemplo en caso de fraude o de error técnico, siempre que dicho ejercicio no ocasione la anulación, revocación o cancelación de la transacción en el Registro de la Unión.

4. El comprador y titular de un derecho de emisión o unidad de Kioto que actúe de buena fe adquirirá la titularidad de un derecho de emisión o unidad de Kioto exenta de los eventuales defectos de la titularidad del transmitente».

11. El artículo 70 («Anulación de procesos finalizados iniciados por error») prevé:

«1. Si el titular de una cuenta o un administrador nacional que actúe en nombre del titular de una cuenta ha iniciado involuntariamente o por error una de las transacciones contempladas en el apartado 2, el titular de la cuenta podrá proponer al administrador de su cuenta, mediante solicitud escrita, que proceda a la anulación de la transacción finalizada. La solicitud deberá estar debidamente firmada por el representante o representantes autorizados del titular de la cuenta que estén facultados para iniciar el tipo de transacción que ha de anularse y deberá enviarse en el plazo de cinco días laborables a partir de la finalización del proceso. La solicitud incluirá una declaración en la que se indique que la transacción se había iniciado involuntariamente o por error.

2. Los titulares de una cuenta podrán proponer la anulación de las siguientes transacciones:

- a) entrega de derechos de emisión;
- b) supresión de derechos de emisión;
- c) intercambio de créditos internacionales.

3. Si el administrador de la cuenta determina que la solicitud cumple las condiciones previstas en el apartado 1 y la aprueba, podrá proponer la anulación de la transacción en el Registro de la Unión.

4. Si un administrador nacional ha iniciado involuntariamente o por error una de las transacciones contempladas en el apartado 5, podrá proponer al administrador central, mediante solicitud escrita, que proceda a la anulación de la transacción finalizada. La solicitud incluirá una declaración en la que se indique que la transacción se había iniciado involuntariamente o por error.

5. Los administradores nacionales podrán proponer la anulación de las siguientes transacciones:
- a) asignación de derechos de emisión generales;
 - b) asignación de derechos de emisión de la aviación.
6. El administrador central velará por que el Registro de la Unión acepte las propuestas de anulación presentadas con arreglo a los apartados 1 y 4, bloquee las unidades que deban transferirse mediante la anulación y envíe al administrador central las propuestas, a condición de que se cumplan todas las condiciones siguientes:
- a) la transacción de entrega o de supresión de derechos de emisión por anular no se ha finalizado más de treinta días laborables antes de la propuesta del administrador de la cuenta prevista en el apartado 3;
 - b) la anulación no tiene como resultado que un titular de instalación se convierta en incumplidor respecto a un año anterior;
 - c) la cuenta de destino de la transacción por anular sigue conteniendo la cantidad de unidades del tipo utilizado en la transacción por anular;
 - d) la asignación de derechos de emisión generales por anular se ha llevado a cabo después de la fecha de expiración de la autorización de la instalación.
7. El administrador central velará por que el Registro de la Unión complete la anulación con unidades del mismo tipo en la cuenta de destino de la transacción objeto de la anulación».

B. Derecho nacional. Ley sobre el comercio de emisiones (8)

12. De conformidad con el artículo 46, apartado 1, de la Ley sobre el comercio de emisiones, la autoridad competente en materia de control del comercio de las emisiones actuará como administradora responsable del funcionamiento nacional del Registro contemplado en el artículo 19 de la Directiva 2003/87, que permitan llevar cuenta exacta de la consignación anual, la titularidad, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión. Con arreglo al apartado 3 de dicho artículo, en lo relativo a la constitución y llevanza de este Registro, así como en materia de funciones registrales, se atenderá a lo dispuesto en el Reglamento n.º 389/2013.

13. De acuerdo con el artículo 48 de la misma Ley, el registro anual de derechos de emisión y la titularidad, la transferencia y la cancelación de los mismos y de las unidades de proyecto, así como el derecho del público a acceder a los datos que obren en el Registro y la confidencialidad de los mismos se rigen por el Reglamento n.º 389/2013.

II. Hechos, litigio y preguntas prejudiciales

14. En el período 2013-2017, Metsä Fibre entregó, para su cancelación, derechos de emisión que le habían sido atribuidos, respecto de su instalación Äänekoski.

15. El 26 de abril de 2022, la Energiavirasto (Agencia de la Energía, Finlandia; en lo sucesivo, «Agencia») corrigió las cantidades totales de emisiones de CO₂ de la instalación Äänekoski correspondientes a los años 2013 a 2017.

16. La reevaluación se produjo al entender la Agencia que, a resultas de la sentencia Schaefer Kalk, las emisiones anuales indicadas por la instalación Äänekoski para aquel período eran superiores a las debidas y, por tanto, no se ajustaban al Reglamento n.º 601/2012. Procedió, pues, a corregirlas a la baja, de modo que la cuenta de cumplimiento de la instalación Äänekoski arrojaba un resultado positivo. (9)

17. La Agencia, sin embargo, estimó que no procedía reintegrar a la cuenta de la instalación una cantidad igual a los derechos de emisión entregados en exceso por Metsä Fibre. Adujo que lo impedía el régimen de plazos establecido en el artículo 70 del Reglamento n.º 389/2013 y en las Decisiones

n.º 280/2004/CE (10) y n.º 406/2009/CE (11) para anular una transacción de registro erróneamente realizada.

18. A juicio de la Agencia, el Reglamento n.º 389/2013 no regula la hipótesis de que una entrega de derechos se hubiera efectuado sobre la base de disposiciones después declaradas inválidas. Tampoco prevé la posibilidad de transferir el estado de cumplimiento positivo de la cuenta de cumplimiento de una instalación a la de otra instalación de Metsä Fibre.

19. Contra la decisión de la Agencia, Metsä Fibre ha interpuesto un recurso de anulación ante el Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo contencioso administrativo de Helsinki, Finlandia). En él:

- Impugna que la corrección de las emisiones de la instalación para el período 2013 a 2017 se haya limitado al saldo indicativo del estado de conformidad de esa instalación en el Registro de la Unión, sin que la Agencia haya retransferido a la cuenta de esa misma instalación la suma de derechos de emisión equivalente a la corrección.
- Solicita que se anule la decisión de la Agencia, a fin de que Metsä Fibre «pueda recuperar en la cuenta de la instalación Äänekoski los derechos de emisión restituidos por error y disponer libremente de ellos». (12)

20. En este contexto, aquel órgano jurisdiccional eleva al Tribunal de Justicia las siguientes preguntas prejudiciales, sugeridas por Metsä Fibre y por la Agencia:

- «1) ¿Son inválidas las disposiciones de los artículos 70 y 40 del Reglamento [n.º 389/2013], relativas a los plazos de anulación de una transacción y al carácter definitivo e irrevocable de transacciones, si se tienen en cuenta el derecho de propiedad contemplado en el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los demás derechos protegidos en dicha Carta, en la medida en que las citadas disposiciones impiden devolver los derechos a Metsä Fibre en una situación en la que la entrega del exceso de derechos de emisión al Registro de la Unión se basa en la aplicación de las disposiciones declaradas nulas en la sentencia Schaefer Kalk, y la sociedad no puede beneficiarse del estado de cumplimiento positivo de la cuenta de cumplimiento debido a las pocas emisiones que emite actualmente la instalación Äänekoski?
- 2) En caso de respuesta negativa a la cuestión 1, ¿son aplicables las disposiciones de los artículos 70 y 40 del Reglamento [n.º 389/2013] en una situación en la que la entrega del exceso de derechos de emisión al Registro de la Unión se basa en la aplicación de las disposiciones declaradas nulas en la sentencia Schaefer Kalk y no en una transacción iniciada involuntariamente o por error por el titular de la cuenta o un administrador nacional que actúe en nombre del titular de la cuenta?
- 3) Si la primera pregunta merece una respuesta negativa y la segunda una respuesta afirmativa, ¿existe otra vía que permita el derecho de la Unión mediante la cual pueda situarse a Metsä Fibre, en relación con la utilización de los derechos, en la posición en que se encontraría si no hubieran existido las disposiciones declaradas nulas en la sentencia Schaefer Kalk y la sociedad no hubiera entregado derechos en exceso por tal motivo?»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

21. La petición de decisión prejudicial se registró en el Tribunal de Justicia el 6 de julio de 2023.

22. Han presentado observaciones escritas Metsä Fibre, la Agencia, el Gobierno finlandés y la Comisión Europea. Todos ellos participaron en la vista celebrada el 17 de octubre de 2024.

IV. Análisis

A. Consideraciones preliminares

23. El factor clave del que dimana este litigio fue la declaración de nulidad, por la sentencia Schaefer Kalk, de varios preceptos del Reglamento n.º 601/2012 que, años antes, se habían aplicado a

Metsä Fibre en cuanto titular de la instalación Äänekoski.

24. Como ya se ha puesto de relieve, en el período 2013-2017 Metsä Fibre entregó, para su cancelación, más derechos de emisión que los debidos, entendiéndose por «debidos» los que derivan de la nulidad declarada en la sentencia Schaefer Kalk.

25. Constatado este hecho (no imputable a la empresa, que se había limitado a cumplir en sus propios términos el Reglamento n.º 601/2012 antes de su parcial anulación), la Agencia, en 2022, corrigió a la baja las cifras relativas a las emisiones de CO₂ de la instalación Äänekoski. Con arreglo al nuevo cálculo, Metsä Fibre, titular de esa instalación, habría entregado al Registro de la Unión, para su cancelación, un número excesivo de derechos de emisión.

26. Sin embargo, la Agencia consideró inviable la recuperación por Metsä Fibre de los derechos de emisión que había entregado en exceso. Adujo que habían expirado los plazos establecidos en el Reglamento n.º 389/2013 para anular una transacción registrada indebidamente.

27. Según la Agencia, las posibilidades de que Metsä Fibre vuelva a contar con los derechos de emisión que entregó en exceso se reducirían, en principio, a dos: o bien se anula la transacción (originaria) de entrega de los derechos de emisión, o bien se utilizan en el futuro los derechos de emisión excedentes.

28. La Agencia entiende, sin embargo, que ninguna de esas opciones es posible:

- La primera solución la vedaría el artículo 70 del Reglamento n.º 389/2013, que sólo contempla la hipótesis de anular, en el plazo de cinco días laborables, las transacciones realizadas involuntariamente o por error. Con arreglo al artículo 40 del mismo Reglamento, las transacciones son definitivas e irrevocables. (13)
- La segunda solución sería irrealizable en la práctica, dado que la instalación Äänekoski, al nivel actual de sus emisiones anuales, necesitaría entre seis mil y siete mil años para utilizar los derechos de emisión excedentes. (14) Además, el Reglamento n.º 389/2013 no prevé la transferencia del estado de cuotas excedentes de una instalación a la cuenta de otra. (15)

29. En esta tesitura, el tribunal de reenvío quiere saber, en síntesis: a) si los preceptos de los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013 son inválidos; b) de ser válidos, si esos artículos rigen la situación planteada en el litigio; y c) si existe otra vía en el derecho de la Unión que permita a Metsä Fibre situarse en la «posición en que se encontraría si no hubieran existido las disposiciones declaradas nulas en la sentencia Schaefer Kalk y la sociedad no hubiera entregado derechos en exceso por tal motivo».

B. Preguntas prejudiciales primera y segunda

30. Las preguntas prejudiciales primera y segunda pueden responderse, a mi juicio, de modo conjunto. En ambas se suscita la duda sobre la *validez* del régimen de plazos del Reglamento n.º 389/2013 y sobre su aplicación al litigio.

31. Prácticamente todas las partes vienen a coincidir en que el Reglamento n.º 389/2013 no permite reintegrar a Metsä Fibre, en la cuenta de la instalación Äänekoski, los derechos de emisión que entregó en exceso durante los años 2013 a 2017 y que, por esa razón, fueron cancelados en su día. (16)

32. Según el tribunal *a quo*, tal imposibilidad impide el despliegue de los efectos de la sentencia Schaefer Kalk. Esta circunstancia podría redundar en un motivo de invalidez de los preceptos del Reglamento n.º 389/2013 relativos a los plazos, en cuanto no consienten la reparación de los efectos causados por las normas que aquella sentencia anuló.

33. El Gobierno finlandés ha propuesto una solución alternativa. A su juicio, el artículo 40 del Reglamento n.º 389/2013 no debería constituir un obstáculo para acoger la petición de Metsä Fibre, (17) esto es, para aceptar la *restitución* de los derechos de emisión al patrimonio de la empresa, a

través de la cuenta de su instalación. Así se alcanzaría el objetivo del sistema de intercambio de derechos de emisión (incitar a los operadores a reducir sus emisiones).

34. Creo, sin embargo, que tal alternativa resulta inviable. De los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013 se infiere la irrevocabilidad de las transacciones que no hayan sido anuladas por determinadas causas en unos plazos determinados. Entre esas causas no se halla la que aquí concurrió (la aplicación de disposiciones normativas anuladas tras haberse aplicado).

35. En realidad, los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013 *se oponen a la reintegración* de los derechos de emisión objeto de debate, entendida como la anulación de la entrega originaria (la que provocó la cancelación de esos derechos) y su sustitución por un nuevo apunte electrónico (18) en una cuenta alojada en el Registro de la Unión.

36. El Tribunal de Justicia ha reiterado que «el sistema general de la Directiva 2003/87 se basa en una contabilidad estricta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión, cuyo marco se establece en el artículo 19 de [dicha] Directiva y requiere la creación de un sistema de registros normalizado mediante un reglamento de la Comisión». (19)

37. En aras de esa «contabilidad estricta», y con el fin de reducir los riesgos asociados a la anulación de las transacciones registradas y la consiguiente perturbación del sistema y del mercado, el Reglamento n.º 389/2013 ha introducido un régimen de invalidación muy riguroso. En su virtud, se garantiza la irrevocabilidad de las transacciones (artículo 40), a reserva de su anulabilidad por incoación involuntaria o por error, en un plazo de cinco días (artículo 70).

38. Como ha subrayado la Comisión, los límites precisos que fijan los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013 son esenciales para conocer el número de derechos de emisión disponibles en el sistema y cumplir las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva 2003/87, así como para garantizar la exactitud de las declaraciones de la Unión en el marco del Protocolo de Kioto. (20)

39. No creo que ese régimen jurídico riguroso, que incluye la irrevocabilidad de las transacciones una vez que ha transcurrido un corto plazo tras su inscripción en el Registro de la Unión, incurra en ningún vicio que determine su nulidad.

40. A mi juicio, la cuestión no debe plantearse en los términos que sugiere la Comisión, a saber: que un supuesto tan singular y casi irrepetible como el aquí controvertido no es razón suficiente para provocar la declaración de nulidad de los preceptos aplicados. Para la Comisión, esa excepcionalidad no puede convertirse en argumento para declarar la invalidez de los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013.

41. Ciertamente, coincido con la Comisión en que la anulación *erga omnes* de esos dos preceptos podría tener una incidencia negativa en el funcionamiento del mercado y, en particular, en las declaraciones correspondientes al segundo período del Protocolo de Kioto (2013-2020), cuya fecha límite para las declaraciones de la Unión era el 24 de octubre de 2023. (21)

42. Sin embargo, hay que plantearse si los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013 podrían también, por sí mismos, vulnerar el derecho de propiedad al que se refiere el tribunal *a quo* cuando invoca el artículo 17 de la Carta, al impedir la reparación de los efectos causados por las normas que la sentencia Schaefer Kalk anuló.

43. Ese planteamiento requeriría admitir, a efectos dialécticos, que existen verdaderos *derechos de propiedad* (22) sobre los derechos de emisión atribuidos gratuitamente, en su faceta de activos financieros negociables. A partir de tal premisa, una solución distinta de la reintegración de esos derechos (en cuanto apuntes electrónicos) en la cuenta de la instalación respetaría el artículo 17 de la Carta si su titular recibiera una compensación adecuada que le resarciera del perjuicio sufrido. A ella me referiré ulteriormente.

44. En mi opinión, los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013 no impiden el despliegue de los efectos jurídicos inherentes a la anulación declarada por la sentencia Schaefer Kalk.

45. Es lógico suponer que, fuera del asunto particular que nos ocupa, la aplicación de la sentencia Schaefer Kalk ha comportado, cuando fuera posible, la revisión de las emisiones que se calcularon, en su momento, con arreglo a las disposiciones después anuladas. De ser así, el Reglamento n.º 389/2013 no habría impedido la reparación de los efectos desfavorables para quienes entregaron aquellas emisiones en cumplimiento de las disposiciones que más tarde serían anuladas.

46. Es de suponer, asimismo, que la reparación no se habrá llevado a cabo mediante la anulación de las entregas de los derechos de emisión calculados con arreglo a la normativa anulada. (23) Más bien, se habrán adoptado otro tipo de medidas, como la atribución del exceso en las cuentas de las instalaciones correspondientes, para su utilización en el futuro. (24)

47. Entiendo que esta fórmula de reparación no es incompatible con la naturaleza y el funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión establecido por la Directiva 2003/87, el Protocolo de Kioto y la Decisión n.º 406/2009. Una de las piezas capitales de ese régimen es, según ya he expuesto, el mecanismo de registro que garantiza la contabilidad exacta de las transacciones.

48. El Reglamento n.º 389/2013 no obsta, pues, a la debida ejecución de la sentencia Schaefer Kalk, en términos generales. Es posible una *solución materialmente equivalente* a la que supondría reintegrar a la instalación los derechos de emisión entregados con exceso.

49. Cuando sea factible, la reintegración de esos derechos en las cuentas de las instalaciones afectadas, para su futura utilización, determinará que los titulares de tales instalaciones no sufran ningún perjuicio en el mercado de intercambios de derechos de emisión.

50. Queda por dilucidar qué sucede cuando, por las circunstancias singulares de una instalación, (25) sea inviable esa reintegración. Este es, en definitiva, el verdadero problema del litigio. Y, como ya he avanzado, estimo que la empresa afectada tiene a su disposición medios para recibir una compensación adecuada que le resarza del perjuicio sufrido.

51. En suma, no encuentro razones que me induzcan a propugnar la invalidez de los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013, preceptos que, en consecuencia, se han de aplicar al litigio.

C. Tercera pregunta prejudicial

52. El tenor de las respuestas a las dos primeras preguntas prejudiciales conduce a plantearse si, según inquiere el tribunal de reenvío, hay «otra vía» que permita dar satisfacción a Metsä Fibre.

53. La petición de anulación (por la Agencia) de las emisiones declaradas por Metsä Fibre correspondientes al período 2013-2017 se recibió en la Comisión el 12 de febrero de 2021. Habían transcurrido, pues, más de cuatro años desde la publicación de la sentencia Schaefer Kalk. (26)

54. En esas condiciones, ya he afirmado que:

- Era inviable la rectificación del Registro, con efecto retroactivo, pues podría tener una incidencia negativa en el funcionamiento de un mercado basado en el rigor de su contabilidad.
- Tampoco era viable la *solución materialmente equivalente* a la que antes me refería, a la vista de la situación singular de la instalación Äänekoski, (27) que representaba un supuesto excepcional.

55. Ahora bien, el análisis de los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013 ha de respetar las consecuencias de la sentencia Schaefer Kalk, que tiene un alcance general y, por lo tanto, comprende también, en principio, los «casos aislados».

56. En el «caso aislado» que aquí nos ocupa, su invocación se liga, repito, a la (supuesta) lesión del derecho de propiedad sufrida por quien actuó de buena fe, confiando en la validez de los preceptos luego anulados por el Tribunal de Justicia. (28)

57. Prácticamente todas las partes han coincidido en que los motivos de anulación contemplados en el artículo 70 del Reglamento n.º 389/2013 se ciñen a la iniciación involuntaria o al error de las transacciones, motivos cuya alegación ha de hacerse en unos plazos determinados y no quedar abierta *sine die*.

58. Sin embargo, la Agencia ha llamado la atención sobre las posibilidades del artículo 40, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento n.º 389/2013. Este precepto:

- Admite que el titular de una cuenta ejercite «los eventuales derechos o reivindicaciones resultantes de la transacción subyacente que pudiera tener legalmente, incluidos los de recuperación, restitución o reparación de daños, respecto de una transacción que sea definitiva en el Registro de la Unión, por ejemplo, en caso de fraude o de error técnico [...]».
- Impone como condición ineludible que el ejercicio de esos eventuales derechos o reivindicaciones «no ocasione la anulación, revocación o cancelación de la transacción en el Registro de la Unión».

59. A mi juicio, la situación excepcional de la instalación Äänekoski puede encontrar remedio en este precepto, que permite tanto dar satisfacción a los intereses de su titular como mantener el correcto funcionamiento del Registro de la Unión.

60. Por lo que hace al Registro de la Unión, queda garantizado que no habrá de anularse, revocarse o cancelarse la transacción controvertida, excluyéndose así toda perturbación en el funcionamiento del mercado.

61. Por lo que se refiere al titular de la cuenta afectada, le cabe instar su derecho a la reparación de los daños causados por una transacción que, *ex post*, ha resultado excesiva, pero que, siendo irrevocable y definitiva, no puede ya anularse.

62. El artículo 40, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento n.º 389/2013 es lo suficientemente abierto como para acoger la solución que auspicia la Agencia. El fraude o el error técnico se mencionan en el precepto a título ejemplificativo, no exhaustivo, de las causas que pueden justificar el ejercicio de «los derechos o reivindicaciones», entre los que se cuenta el de obtener una «reparación de daños».

63. En línea con las observaciones de la Agencia, el artículo 40, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento n.º 389/2013 no se limita a las vías de recurso nacionales (únicas a las que se refieren, sin embargo, los párrafos primero y segundo del apartado 3 del mismo artículo), sino que alude, de manera general, a los derechos y reivindicaciones legales que pudiera tener el titular de una cuenta o un tercero. (29)

64. Así pues, consideradas en su conjunto, las disposiciones del Reglamento n.º 389/2013 permiten la reparación de los efectos causados por la aplicación, indebida, de las disposiciones que el Tribunal de Justicia anuló en la sentencia Schaefer Kalk. En unos casos, mediante la utilización en ejercicios futuros de las cuotas entregadas en exceso. En otros, como el de la instalación aquí afectada, por vía de la reparación de los perjuicios económicos padecidos.

65. En último término, las previsiones del Reglamento n.º 389/2013 no imponen de manera inapelable, en un supuesto como el de autos, el sacrificio de los derechos e intereses económicos implicados en el ámbito del mercado de los derechos de emisión.

66. En particular, de acogerse esta solución, Metsä Fibre no resultaría perjudicada en su (eventual) derecho de propiedad sobre los derechos de emisión atribuidos y por ella entregados en exceso. Tampoco padecería un trato discriminatorio respecto de los titulares de otras instalaciones. La solución propuesta, además, no interfiere en la integridad y en el buen funcionamiento del mercado.

V. Conclusión

67. A tenor de lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia responder al Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo contencioso administrativo de Helsinki, Finlandia) en estos términos:

«1) El examen de las preguntas planteadas por el tribunal de reenvío no ha puesto de manifiesto ningún elemento susceptible de afectar a la validez de los artículos 40 y 70 del Reglamento (UE) n.º 389/2013 de la Comisión, de 2 de mayo de 2013, por el que se establece el Registro de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Decisiones n.º 280/2004/CE y n.º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 920/2010 y n.º 1193/2011 de la Comisión.

Los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013 no hacen irreparables los efectos de la aplicación de las disposiciones declaradas nulas por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 19 de enero de 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29).

2) En una situación en la que no es viable la restitución efectiva de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero entregadas en exceso, el titular de la instalación correspondiente puede ejercitar los derechos o reivindicaciones a los que se refiere el artículo 40, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento n.º 389/2013, incluido el derecho a obtener la reparación de los daños causados».

1 Lengua original: español.

2 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 275, p. 32), en la versión modificada por la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (DO 2009, L 140, p. 63).

3 Por «derecho de emisión» se entiende el derecho a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono (CO₂) durante un período determinado.

4 Reglamento de la Comisión, de 21 de junio de 2012, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2012, L 181, p. 30).

5 La empresa se denomina Metsä Fibre Oy y su instalación, Metsä Fibre Äänekoski (en lo sucesivo, «instalación Äänekoski»).

6 Sentencia de 19 de enero de 2017, Schaefer Kalk (C-460/15; EU:C:2017:29; en lo sucesivo, «sentencia Schaefer Kalk»).

7 Reglamento de la Comisión, de 2 de mayo de 2013, por el que se establece el Registro de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Decisiones n.º 280/2004/CE y n.º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 920/2010 y n.º 1193/2011 de la Comisión (DO 2013, L 122, p. 1).

8 Päästökauppalaki n.º 311, de 8 de abril de 2011 (Ley sobre el comercio de emisiones).

9 Según la Agencia, el número de derechos de emisión entregados en exceso al Registro de la Unión por Metsä Fibre ascendía a un total de 115 312.

[10](#) Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto (DO 2004, L 49, p. 1).

[11](#) Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020 (DO 2009, L 140, p. 136).

[12](#) Apartado 7 del auto de reenvío. Metsä Fibre indica en sus observaciones escritas (apartado 8) que la posibilidad de disponer libremente de esos derechos le permitiría «venderlos como excedente conforme al sistema y a la lógica del comercio de derechos de emisión». Esta posibilidad, añade, le está vedada porque «los derechos de emisión acordados en el marco de la corrección [efectuada por la Agencia] no tienen existencia efectiva en ausencia de su inscripción en el Registro central [de la Unión]».

[13](#) Según el apartado 20 del auto de reenvío, la Agencia se mantuvo en contacto con la Comisión, en cuya opinión no concurrían los requisitos para anular la entrega de los derechos, por haberse rebasado los plazos del artículo 70 del Reglamento n.º 389/2013. La inviabilidad de esta solución, pues, la habría confirmado la propia Comisión, a la que la Agencia se dirigió en varias ocasiones para conocer su parecer sobre la interpretación de las normas aplicables.

[14](#) A eso se suma que, en virtud del anexo I, punto 1, de la Directiva 2003/87, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023 (DO 2023, L 130, p. 134), la instalación Äänekoski quedará fuera del ámbito de aplicación del sistema de intercambio de cuotas a partir del 1 de enero de 2026.

[15](#) Con arreglo al artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 389/2013, las cuentas de haberes corresponden a cada instalación en particular. Los derechos entregados en exceso desde la cuenta de la instalación Äänekoski podrían restituirse, en hipótesis, a esa misma cuenta, pero no a la de otra instalación explotada por Metsä Fibre.

[16](#) Durante la vista se puso de manifiesto que la Comisión ha iniciado un procedimiento legislativo para hacer posible, en el futuro, la reparación de situaciones como la padecida por Metsä Fibre. Esa solución, si llegara finalmente a fructificar, no sería aplicable a este litigio, salvo que expresamente tuviera carácter retroactivo.

[17](#) Apartado 20 de las observaciones escritas del Gobierno finlandés.

[18](#) Los derechos de emisión, que tienen una naturaleza fungible, sólo existen en soporte electrónico, como apuntes de una contabilidad.

[19](#) Sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 27. Por mi parte, en el punto 65 de las conclusiones del asunto ArcelorMittal (C-321/15, EU:C:2016:516) defendí que «la preocupación por la *exactitud* del volumen y de las circunstancias de los derechos de emisión responde a la aspiración de la Unión de mejorar el funcionamiento del mercado, evitando las distorsiones que resultarían de cualquier incertidumbre acerca de la validez y la vigencia de aquellos, dado su papel como unidad de cambio del propio mercado [...]».

[20](#) Apartados 29 y 30 de las observaciones escritas de la Comisión.

[21](#) Apartado 33 de las observaciones escritas de la Comisión.

[22](#) Me remito a los puntos 2, 5, 80, 85 y 94 a 98 de mis conclusiones del asunto ArcelorMittal (C-321/15, EU:C:2016:516). En ellos analicé si, desde la perspectiva del derecho de la Unión, los derechos de emisión podían considerarse bienes o, más bien, autorizaciones administrativas. En la nota 11 de esas mismas conclusiones indiqué que la heterogeneidad de las soluciones nacionales en cuanto a la naturaleza jurídica de los derechos de emisión se corresponde con la diversidad de las denominaciones empleadas en las distintas versiones lingüísticas de la Directiva 2003/87 para referirse a ellos. Mientras, por ejemplo, las versiones española y neerlandesa utilizan, respectivamente, las expresiones «derechos de emisión» y «emissierecht», la italiana y la francesa hablan de «quota di emissioni» y «quota», la inglesa prefiere el término «allowance», la alemana el de «Zertifikat» y la portuguesa, en fin, opta por «licença de emissão». En aquel asunto, el tribunal de reenvío preguntaba sobre la calificación jurídica de los derechos de emisión como *bienes*, eventualmente susceptibles de expropiación forzosa.

[23](#) Preguntada al respecto durante la vista, la Comisión aseguró que no le constan supuestos de anulación de transacciones tras la sentencia Schaefer Kalk.

[24](#) En Finlandia, según afirma la Comisión (escrito de observaciones, nota al pie número 12), la anulación de las disposiciones invalidadas por la sentencia Schaefer Kalk ha supuesto restituciones a favor de siete instalaciones. La Comisión añade que «la Agencia [...] ha corregido los niveles de emisión de seis instalaciones; para cinco, los niveles de emisión son enteramente recuperables en el marco de la restitución de cuotas de emisión de la instalación, mientras que, para una instalación, aproximadamente un quinto de los niveles de emisión que han sido corregidos no se ha recuperado aún». Metsä Fibre alude, igualmente, a esas instalaciones para destacar la disparidad de trato sufrida.

[25](#) Véanse el punto 28 y las notas 13 a 15 de estas conclusiones. El tribunal de reenvío subraya, al formular su primera pregunta prejudicial, que Metsä Fibre «no puede beneficiarse del estado de cumplimiento positivo de la cuenta de cumplimiento debido a las pocas emisiones que emite actualmente la instalación Äänekoski».

[26](#) Apartado 25 de las observaciones escritas de la Comisión.

[27](#) Véase el punto 48 de estas conclusiones.

[28](#) Metsä Fibre aduce, además, la quiebra del principio de igualdad (en comparación con los titulares de instalaciones a quienes se han reintegrado los derechos de emisión entregados, en su día, indebidamente) y la desconsideración de los objetivos de la normativa relativa al intercambio de derechos de emisión.

[29](#) Apartado 33 del escrito de observaciones de la Agencia.