



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

31. marts 2022*

»Traktatbrud – beskatning af energiprodukter, der anvendes af energiintensive virksomheder – direktiv 2003/96/EF – artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4 – virksomheder, som er omfattet af Den Europæiske Unions emissionshandelssystem – punktafgiftsfritagelse«

I sag C-139/20,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 16. marts 2020,

Europa-Kommissionen først ved M. Siekierzyńska og A. Armenia, derefter ved A. Armenia, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Polen ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer) og M. Safjan,

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. september 2021,

afsagt følgende

* Processprog: polsk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (EUT 2003, L 283, s. 51), idet den har indført en lovgivning, der helt fritager energiprodukter, som anvendes af energiintensive anlæg, der er omfattet af Den Europæiske Unions emissionshandelssystem, for punktafgift.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/96

- 2 28. og 29. betragtning til direktiv 2003/96 har følgende ordlyd:
 - »(28) Visse afgiftsfritagelser og -lempelser kan blive nødvendige, især på grund af den manglende yderligere harmonisering på fællesskabsplan, på grund af risikoen for tab af international konkurrenceevne eller af sociale eller miljømæssige hensyn.
 - (29) Virksomheder, der indgår aftaler for i betydeligt omfang at øge miljøbeskyttelsen og energieffektiviteten, fortjener opmærksomhed. Blandt disse virksomheder tilkommer der energiintensive virksomheder en særlig behandling.«
- 3 Direktivets artikel 4 bestemmer:
 - »1. De afgiftssatser, medlemsstaterne fastsætter for energiprodukter og elektricitet, der omhandles i artikel 2, må ikke være lavere end de minimumssatser for beskatning, der er fastsat i dette direktiv.
 2. I dette direktiv er »afgiftssats« den samlede byrde, der pålægges i form af alle indirekte afgifter (undtagen [merværdiafgift (moms)]), der beregnes direkte eller indirekte af mængden af energiprodukter eller elektricitet ved overgangen til forbrug.«
- 4 Direktivets artikel 17 fastsætter:
 - »1. Medlemsstaterne kan i følgende tilfælde anvende lavere afgifter på elektricitet og på energiprodukter, der anvendes til opvarmning eller de i artikel 8, stk. 2, litra b) og c), nævnte formål, såfremt minimumsafgiftssatserne i dette direktiv overholdes gennemsnitligt for alle virksomheder:
 - a) Til fordel for energiintensive virksomheder

Ved »energiintensiv virksomhed« forstås en erhvervmæssig enhed, jf. artikel 11, hvor købet af energiprodukter og elektricitet udgør mindst 3,0% af produktionsværdien, eller hvor den skyldige nationale energiafgift udgør mindst 0,5% af værditilvæksten. Medlemsstaterne kan inden for rammerne af denne definition anvende mere restriktive begreber, herunder salgsværdi-, proces- og sektordefinitioner.

Ved »købet af energiprodukter og elektricitet« forstås den faktiske udgift til energi købt eller fremstillet i virksomheden. Kun elektricitet, varme og energiprodukter, der anvendes til opvarmning eller de i artikel 8, stk. 2, litra b) og c), nævnte formål, er omfattet. Alle skatter og afgifter medtages bortset fra fradragsberettiget moms.

Ved »produktionsværdi« forstås omsætningen, herunder tilskud, der er direkte forbundet med produktets pris, plus eller minus ændringer i lagre af færdigvarer, produkter under fremstilling samt varer og tjenesteydelser indkøbt til videresalg, minus køb af varer og tjenesteydelser til videresalg.

Ved »værditilvækst« forstås den samlede momspligtige omsætning inklusive eksport, minus det samlede momspligtige køb inklusive import.

Medlemsstater, der på nuværende tidspunkt har nationale energibeskatningsordninger, hvor energiintensive virksomheder defineres i henhold til andre kriterier end energiomkostninger sammenlignet med produktionsværdi og den skyldige nationale energiafgift sammenlignet med værditilvækst, kan i en overgangsperiode indtil senest den 1. januar 2007 tilpasse sig definitionen i stk. 1, litra a).

- b) Når der er indgået aftaler med virksomheder eller virksomhedssammenslutninger, eller når der gennemføres ordninger med omsættelige tilladelser eller tilsvarende foranstaltninger, såfremt disse medfører opfyldelsen af miljøbeskyttelsesmål eller forbedret energieffektivitet.
2. Uanset artikel 4, stk. 1, kan medlemsstaterne anvende afgifter ned til nul for energiprodukter og elektricitet som defineret i artikel 2, når de anvendes i energiintensive virksomheder som defineret i denne artikels stk. 1.
3. Uanset artikel 4, stk. 1, kan medlemsstaterne anvende afgifter ned til 50% af minimumsafgiftssatserne i dette direktiv for energiprodukter og elektricitet som defineret i artikel 2, når de anvendes af erhvervmæssige enheder som defineret i artikel 11, der ikke er energiintensive som defineret i denne artikels stk. 1.
4. Virksomheder, der benytter de muligheder, der er nævnt i stk. 2 og 3, skal indgå aftaler, ordninger med omsættelige tilladelser eller tilsvarende foranstaltninger som omhandlet i stk. 1, litra b). Aftalerne, ordningerne med omsættelige tilladelser eller de tilsvarende foranstaltninger skal resultere i, at miljøbeskyttelsesmål nås, eller at energieffektiviteten forbedres, og resultatet skal stort set svare til, hvad der ville være opnået, hvis EF's standardminimumsafgiftssatser var blevet anvendt.«
- 5 Bilag I til direktiv 2003/96 fastsætter minimumsafgiftssatserne for motorbrændstoffer, brændsel til opvarmning og elektricitet.

Direktiv 2003/87/EF

6 Artikel 10b i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/410 af 14. marts 2018 (EUT 2018, L 76, s. 3) (herefter »direktiv 2003/87«), har overskriften »Overgangsforanstaltninger til støtte for visse energiintensive industrisektorer i tilfælde af kulstoflækage« og bestemmer:

»1. Sektorer og delsektorer, i forhold til hvilke det produkt, der fremkommer ved at gange deres handelsintensitet med tredjelande, defineret som forholdet mellem den samlede værdi af eksporten til tredjelande plus værdien af importen fra tredjelande og den samlede markedsstørrelse for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (årlig omsætning plus samlet import fra tredjelande), med deres emissionsintensitet, målt i kg CO₂ og divideret med deres bruttoværditilvækst (i EUR), overstiger 0,2, anses for at være udsat for risiko for kulstoflækage. Sådanne sektorer og delsektorer skal tildeles gratiskvoter for perioden indtil 2030 på 100% af den mængde, der er fastlagt i henhold til artikel 10a.

2. Sektorer og delsektorer, i forhold til hvilke det produkt, der fremkommer ved at multiplicere deres handelsintensitet med tredjelande med deres emissionsintensitet, overstiger 0,15, kan omfattes af den i stk. 1 omhandlede gruppe ved brug af data for årene fra 2014 til 2016 på grundlag af en kvalitativ vurdering og af følgende kriterier:

- a) i hvilket omfang de enkelte anlæg i den berørte sektor eller delsektor kan reducere emissionsniveauerne eller elforbruget
- b) nuværende og fremtidige markedskenetegne, herunder, hvor det er relevant, en fælles referencepris
- c) fortjenstmargenerne som en mulig indikator for langsigtede investeringer eller beslutninger om flytning under hensyntagen til ændringer i produktionsomkostningerne i forbindelse med emissionsreduktioner.

3. Sektorer og delsektorer, som ikke overstiger den i stk. 1 omhandlede tærskel, men hvis emissionsintensitet målt i kg CO₂ og divideret med deres bruttoværditilvækst (i EUR) overstiger 1,5, vurderes også på et 4-cifret niveau (NACE-4-kode). Kommissionen offentliggør resultaterne af denne vurdering.

Senest tre måneder efter offentliggørelsen omhandlet i første afsnit kan de i nævnte afsnit omhandlede sektorer og delsektorer ansøge Kommissionen om enten en kvalitativ vurdering af deres risiko for kulstoflækage på et 4-cifret niveau (NACE-4-kode) eller en vurdering på grundlag af den varenomenklatur, der anvendes til statistikker over industriproduktion i Unionen på et 8-cifret niveau (Prodcom). Med henblik herpå forelægger sektorer eller delsektorer behørigt underbyggede, fuldstændige og uafhængigt verificerede data for at gøre det muligt for Kommissionen at foretage vurderingen sammen med ansøgningen.

En sektor eller delsektor, der vælger at blive vurderet på et 4-cifret niveau (NACE-4-kode), kan omfattes af den i stk. 1 omhandlede gruppe på grundlag af de kriterier, der er omhandlet i stk. 2, litra a), b) og c). En sektor eller delsektor, der vælger at blive vurderet på et 8-cifret niveau

(Prodcom), omfattes af den i stk. 1 omhandlede gruppe, forudsat at den i stk. 1 omhandlede tærskel på 0,2 på dette niveau overskrides.

Sektorer og delsektorer, for hvilke gratistildelingen beregnes på grundlag af de i artikel 10a, stk. 2, fjerde afsnit, omhandlede benchmarkværdier, kan også anmode om at blive vurderet i henhold til nærværende stykkes tredje afsnit.

Uanset stk. 1 og 2 kan en medlemsstat senest den 30. juni 2018 anmode om, at en sektor eller delsektor, der er opført i bilaget til Kommissionens afgørelse 2014/746/EU [af 27. oktober 2014 om opstilling af en liste over sektorer og delsektorer, der anses for at være udsat for en betydelig risiko for kulstoflækage, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF, for perioden 2015-2019 (EUT 2014, L 308, s. 114)], med hensyn til klassifikationer på et 6-cifret eller et 8-cifret niveau (Prodcom) anses for at være omfattet af den i stk. 1 omhandlede gruppe. Enhver sådan anmodning tages kun i betragtning, hvis den anmodende medlemsstat godtgør, at anvendelsen af denne undtagelse er berettiget på grundlag af behørigt underbyggede, fuldstændige, verificerede og reviderede data for de fem seneste år fra den berørte sektor eller delsektor, og hvis den medtager alle relevante oplysninger i sin anmodning. På grundlag af disse data medtages den berørte sektor eller delsektor med hensyn til de pågældende klassifikationer, hvis det i en heterogen NACE-4-kode påvises, at den har en betydeligt større handels- og emissionsintensitet på et 6-cifret eller et 8-cifret niveau (Prodcom), som overstiger tærsklen fastsat i stk. 1.

4. Andre sektorer og delsektorer anses for at være i stand til at overvælde en større del af kvoteomkostningerne i produktpriserne og skal tildeles gratiskvoter svarende til 30% af den mængde, der er fastlagt i henhold til artikel 10a. Medmindre andet er besluttet under revisionen i henhold til artikel 30, mindskes gratistildelingene til andre sektorer og delsektorer, undtagen fjernvarme, med lige store mængder efter 2026, så de bringes ned på nul i 2030.

5. Kommissionen tillægges beføjelser til senest den 31. december 2019 at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 23 for at supplere dette direktiv vedrørende fastlæggelsen af, hvilke sektorer og delsektorer der anses for at være udsat for en risiko for kulstoflækage som omhandlet i nærværende artikels stk. 1, 2 og 3, for aktiviteter på et 4-cifret niveau (NACE-4-kode) for så vidt angår nærværende artikels stk. 1 baseret på data for de tre seneste kalenderår, som der foreligger data for.«

Polsk ret

- 7 Artikel 31a i Ustawa o podatku akcyzowym (lov om punktafgifter) af 6. december 2008 (Dz. U. af 2014, pos. 752) fastsætter i den affattelse, der finder anvendelse på nærværende søgsmål (herefter »punktafgiftsloven«), følgende i stk. 1, nr. 8):

»Følgende transaktioner er fritaget for punktafgift, hvis de vedrører kulstofprodukter til opvarmning og er foretaget af:

[...]

- 8) en energiintensiv virksomhed, der anvender kulstofprodukter, og som har indført en ordning til opfyldelse af miljøbeskyttelsesmål eller forbedret energieffektivitet.«

8 Punktafgiftslovens artikel 31b, stk. 1, nr. 5), bestemmer:

»Følgende transaktioner er fritaget for punktafgift, hvis de vedrører gasprodukter til opvarmning og er foretaget af:

[...]

5) en energiintensiv virksomhed, der anvender gasprodukter, og som har indført en ordning til opfyldelse af miljøbeskyttelsesmål eller forbedret energieffektivitet.«

9 Punktafgiftslovens artikel 31c har følgende ordlyd:

»Følgende anses for at udgøre en ordning til opfyldelse af miljøbeskyttelsesmål eller forbedret energieffektivitet som omhandlet i artikel 31a, stk. 1, nr. 8), og artikel 31b, stk. 1, nr. 5):

1) Unionens emissionshandelssystem i overensstemmelse med ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych [(lov om ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner) af 12.6.2015 (Dz. U. af 2015, pos. 1223, og Dz. U. af 2016, pos. 266, 542, 1579 og 1948)] og bestemmelserne vedtaget på grundlag af denne lovs artikel 25, stk. 4, og artikel 29, stk. 1

[...]«

Den administrative procedure

10 Den 3. februar 2016 henledte Kommissionen Republikken Polens opmærksomhed på, at punktafgiftsloven muligvis ikke var forenelig med artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96, for så vidt som denne nationale lovgivning fritager energiprodukter (kulstof- og gasprodukter), der anvendes af energiintensive virksomheder, for punktafgift, eftersom de er omfattet af Unionens emissionshandelssystem som fastsat i direktiv 2003/87. Det var nemlig Kommissionens opfattelse, at disse virksomheder ikke automatisk kunne fritages for afgift i henhold til artikel 17 i direktiv 2003/96, blot fordi de var omfattet af det nævnte system, men at de med henblik herpå skulle indføre ordninger, som ville gøre det muligt at opfylde større miljøbeskyttelsesmål eller mere forbedret energieffektivitet end dem, der kan opfyldes med dette system.

11 I sin besvarelse af 31. marts 2016 gjorde Republikken Polen gældende, at det nævnte system skulle anses for at kunne opfylde miljøbeskyttelsesmål eller en forbedret energieffektivitet, og at den blotte omstændighed, at energiintensive virksomheder var omfattet af systemet, var tilstrækkelig til, at de kunne indrømmes en afgiftsfritagelse i henhold til artikel 17 i direktiv 2003/96.

12 Den 8. marts 2018 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Polen, hvori den foreholdt medlemsstaten, at denne havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96 ved at indrømme en fuldstændig punktafgiftsfritagelse for de energiprodukter, der anvendes af energiintensive virksomheder, som er omfattet af Unionens emissionshandelssystem.

- 13 Ved skrivelse af 8. maj 2018 forkastede Republikken Polen samtlige klagepunkter fra Kommissionen med bl.a. den begrundelse, at Unionens emissionshandelssystem udgør en »ordning[...] med omsættelige tilladelser« som omhandlet i artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96.
- 14 Den 26. juli 2019 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Republikken Polen, hvori den konstaterede, at denne medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til disse bestemmelser.
- 15 Republikken Polen fastholdt sit standpunkt i sit svar af 19. september 2019.
- 16 Da Kommissionen ikke var tilfreds med Republikken Polens svar, besluttede den at anlægge nærværende sag ved Domstolen.

Om søgsmålet

Parternes argumentation

- 17 Til støtte for sit søgsmål har Kommissionen gjort et enkelt klagepunkt gældende om, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96, idet den fritager energiprodukter, der anvendes af energiintensive virksomheder, for punktafgift, fordi disse virksomheder er omfattet af Unionens emissionshandelssystem.
- 18 Kommissionen er af den opfattelse, at energiintensive virksomheder for at være omfattet af denne fritagelse skal indgå de aftaler, ordninger med omsættelige tilladelser eller tilsvarende foranstaltninger, der er omhandlet i disse bestemmelser.
- 19 Ifølge denne institution kan Unionens emissionshandelssystem imidlertid ikke udgøre en »ordning[...] med omsættelige tilladelser« i de nævnte bestemmelser forstand.
- 20 Kommissionen har ganske vist anerkendt, at Unionens emissionshandelssystem er en ordning med omsættelige tilladelser, med hvilken det tilsigtes at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner og dermed beskyttelsen af miljøet.
- 21 Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at den omstændighed alene, at en given erhvervsdrivende er omfattet af dette obligatoriske handelssystem, ikke kan give en medlemsstat ret til at indrømme den pågældende erhvervsdrivende en fritagelse for eller en nedsættelse af punktafgiften på grundlag af artikel 17, stk. 2, i direktiv 2003/96.
- 22 Det fremgår således af en erklæring fra Rådet for Den Europæiske Union, der blev optaget i et bilag til protokollen fra det rådsmøde, hvor direktiv 2003/96 blev vedtaget, at denne institution har forpligtet sig til »positivt at undersøge afgiftsforanstaltninger, der ledsager den fremtidige gennemførelse af et fælles emissionshandelssystem, navnlig for at undgå tilfælde af dobbeltbeskatning«. Ifølge Kommissionen betyder dette, at EU-lovgivers hensigt har været at lade den afgiftsordning, der er indført ved direktiv 2003/96, fungere side om side med anvendelsen af Unionens emissionshandelssystem. Denne erklæring kan dermed ikke fortolkes således, at den giver medlemsstaterne tilladelse til at fritage energiprodukter, der anvendes af de virksomheder, som er omfattet af Unionens emissionshandelssystem, for punktafgift.

- 23 Desuden bekræfter 28. og 29. betragtning til direktiv 2003/96 nævnte lovgivers ønske om at sørge for, at de afgiftsfordele, der er fastsat i direktivets artikel 17, bidrager til en forbedring af miljøbeskyttelsen eller energieffektiviteten. Sådanne mål ville ikke blive nået, hvis afgiftsfritagelsen i henhold til denne bestemmelse blev indrømmet, blot fordi en given erhvervsdrivende er omfattet af et andet bindende EU-retligt instrument såsom emissionshandelssystemet. Ifølge Kommissionen omfatter begrebet »ordninger med omsættelige tilladelser« som omhandlet i artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96 således kun systemer, som giver mulighed for at opfylde miljømål eller forbedre energieffektiviteten med resultater, der er bedre end resultaterne fra gennemførelsen af andre obligatoriske systemer, der er indført ved EU-retsakter. De miljøbeskyttelsesmål eller mål om forbedring af energieffektiviteten, der er omhandlet i disse bestemmelser, bør derfor bestå i mål, der går ud over, hvad der kræves i henhold til de bindende EU-retlige instrumenter, såsom emissionshandelssystemet.
- 24 Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at der heller ikke er nogen modsætning mellem den nuværende ordlyd af artikel 17 i direktiv 2003/96 og ordlyden af dens forslag til Rådets direktiv af 13. april 2011 om ændring af direktiv 2003/96 (KOM(2011) 169). Forslaget indfører nemlig en sondring mellem på den ene side den generelle beskatning af energiforbruget og på den anden side en ny form for beskatning, der specifikt er relateret til CO₂. Selv om det nævnte forslags artikel 14, stk. 1, litra d), således fastsatte en fritagelse for CO₂-relateret beskatning i forbindelse med aktiviteter, der er omfattet af Unionens emissionshandelssystem, var det imidlertid ikke påtænkt at indføre nogen fritagelsesordning for så vidt angår den generelle beskatning af energiforbruget i samme situation. Det var som følge af dette forslag om en differentieret behandling af den CO₂-relaterede beskatning og den generelle beskatning relateret til energiforbruget, at Kommissionen i 22. betragtning til det nævnte forslag og i dette forslags artikel 17, stk. 2, udtrykkeligt anførte, at Unionens emissionshandelssystem ikke var omfattet af begrebet »ordninger med omsættelige tilladelser« som omhandlet i forslagets artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4. Idet EU-lovgiver ikke tiltrådte dette forslag om en sondring i direktiv 2003/96, var det tværtimod ikke nødvendigt at anføre den samme præcisering. Såfremt EU-lovgiver havde haft til hensigt at lade Unionens emissionshandelssystem være omfattet af begrebet »ordninger med omsættelige tilladelser« som omhandlet i artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96, ville denne ifølge Kommissionen have gjort dette udtrykkeligt allerede ved vedtagelsen af direktivet.
- 25 Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at Republikken Polens argument – hvorefter beskatningen i henhold til direktiv 2003/96 af virksomheder, der er omfattet af Unionens emissionshandelssystem, tilsidesætter det i artikel 191, stk. 2, TEUF indeholdte princip om, at »forureneren betaler« – ikke kan tiltrædes.
- 26 Ifølge Kommissionen kan den omstændighed, at Republikken Polen i sin lovgivning har indført afgiftsfordele for energiintensive enheder, der producerer CO₂, alene af den grund, at de deltager i Unionens emissionshandelssystem, endvidere føre til konkurrencefordrejning i det indre marked. Direktiv 2003/87 fastsætter nemlig allerede specifikke instrumenter til bekæmpelse af konkurrencefordrejning, såsom gratistildeling af CO₂-emissionskvoter eller kompensation for indirekte emissionsomkostninger.
- 27 Kommissionen har i sine skriftlige svar på Domstolens spørgsmål præciseret, at fritagelsen i punktafgiftsloven indrømmes, selv om de berørte virksomheder allerede har fået tildelt gratis CO₂-emissionskvoter på grundlag af direktiv 2003/87. På denne måde kumuleres de fordele, der følger af punktafgiftsfritagelsen, ifølge Kommissionen systematisk med gratistildelingen af CO₂-emissionskvoter på grundlag af det nævnte direktivs artikel 10b.

- 28 Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at Republikken Polen havde anmeldt en statsstøtteordning for 2019 og 2020, hvorefter visse virksomheder kunne ansøge om kompensation for en del af deres indirekte emissionsomkostninger. Kommissionen fandt, at denne ordning var forenelig med det indre marked på betingelse af, at den pågældende støtte ikke blev kumuleret med en afgiftsfritagelse i henhold til punktafgiftsloven. Kommissionen har præciseret, at kun ganske få virksomheder benyttede sig af denne statsstøtteordning. Den formoder, at de afgiftsfordele, der indrømmes i henhold til denne nationale lovgivning, og som automatisk gives for kul og gas, som virksomhederne anvender til opvarmningsformål, når en energiintensiv virksomhed er omfattet af emissionshandelssystemet, er mere attraktiv for virksomheder end kompensationsordningen for indirekte emissionsomkostninger.
- 29 Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at den omstændighed, at energiintensive virksomheder, der er omfattet af Unionens emissionshandelssystem, indrømmes en punktafgiftsfritagelse, undergraver de miljøincitamer, der følger af dette system, for så vidt som de omkostninger, som virksomhederne afholder for at deltage i dette obligatoriske system, kan kompenseres ved den omhandlede fritagelse.
- 30 Republikken Polen har ikke bestridt, at punktafgiftsloven fastsætter en fuldstændig punktafgiftsfritagelse for energiprodukter, nærmere bestemt kul- og gasprodukter, der anvendes af virksomhederne, på den ene betingelse, at disse virksomheder er underlagt Unionens emissionshandelssystem.
- 31 Republikken Polen har i sine skriftlige svar på Domstolens spørgsmål bekræftet, at i medfør af punktafgiftsloven finder den fuldstændige punktafgiftsfritagelse automatisk anvendelse, blot energiintensive virksomheder er omfattet af Unionens emissionshandelssystem. Medlemsstaten har ligeledes bekræftet, at denne fritagelse finder anvendelse, uanset om de energiintensive virksomheder, der indrømmes fritagelsen, allerede har modtaget eller tillige modtager gratis emissionstildelinger i henhold til direktiv 2003/87.
- 32 Republikken Polen er imidlertid af den opfattelse, at Unionens emissionshandelssystem udgør en »ordning[...] med omsættelige tilladelser« som omhandlet i artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96.
- 33 Ifølge denne medlemsstat er Unionens emissionshandelssystem nemlig for det første en ordning med omsættelige tilladelser, som har form af kvoter, der kan afstås eller erhverves. For det andet gør en sådan ordning det muligt at nå miljøbeskyttelsesmålene ved nærmere bestemt at fremme en væsentlig reduktion af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde med henblik på at overholde Unionens og medlemsstaternes forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen, således som Domstolen bemærkede i dom af 29. marts 2012, Kommissionen mod Polen (C-504/09 P, EU:C:2012:178).
- 34 I modsætning til Kommissionen er Republikken Polen af den opfattelse, at den pågældende ordning, for at kunne anses for en »ordning[...] med omsættelige tilladelser« som omhandlet i artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96, ikke skal kunne give mulighed for at nå miljøbeskyttelsesmål eller forbedre energieffektiviteten med resultater, der er bedre end resultaterne fra gennemførelsen af andre obligatoriske systemer, der er indført ved EU-retsakter. Ifølge Republikken Polen fastsætter direktiv 2003/96 nemlig ikke et sådant krav.

- 35 Republikken Polen er endvidere af den opfattelse, at eftersom direktiv 2003/96 blev udarbejdet omtrent samtidig med direktiv 2003/87, ville EU-lovgiver, såfremt denne havde ønsket at udelukke emissionshandelssystemet fra begrebet »ordninger med omsættelige tilladelser« som omhandlet i artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96, have nævnt dette udtrykkeligt heri.
- 36 Hvad angår den erklæring fra Rådet, der er omhandlet i nærværende doms præmis 22, er Republikken Polen af den opfattelse, at den alene angiver, at denne institution har forpligtet sig til at analysere de afgiftsmæssige foranstaltninger, som skulle ledsage den fremtidige gennemførelse af Unionens emissionshandelssystem for at undgå tilfælde af dobbeltbeskatning. Denne erklæring henviser i intet tilfælde til de nærmere bestemmelser for anvendelse af artikel 17 i direktiv 2003/96. Republikken Polen er endvidere af den opfattelse, at Kommissionens argumentation om ikke at indrømme de i artikel 17 i direktiv 2003/96 fastsatte afgiftsfordele til energiintensive virksomheder, som har gennemført Unionens obligatoriske emissionshandelssystem, fører til, at disse virksomheder pålægges en dobbelt byrde.
- 37 Republikken Polen har ligeledes bestridt Kommissionens argument vedrørende 22. betragtning til dennes direktivforslag, der er nævnt i nærværende doms præmis 24. Ifølge denne medlemsstat kan det ikke heraf udledes, at de i artikel 17 i direktiv 2003/96 omhandlede ordninger med omsættelige tilladelser ikke omfattede Unionens emissionshandelssystem forud for det nævnte forslag. Hvad angår perioden efter det ovenfor nævnte direktivforslag er det klart, eftersom forslaget ikke blev vedtaget, at artikel 17 i direktiv 2003/96 fortsat gør det muligt for medlemsstaterne at anvende fritagelsen på energiintensive virksomheder, der er omfattet af dette system.

Domstolens bemærkninger

- 38 Kommissionens søgsmål er støttet på et enkelt klagepunkt om, at Republikken Polen har tilsidesat artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96 med den begrundelse, at begrebet »ordninger med omsættelige tilladelser« i disse bestemmelses forstand kun omfatter »frivillige« ordninger, der skal gøre det muligt at nå miljøbeskyttelsesmålene eller forbedre energieffektiviteten med resultater, »som er bedre end resultaterne fra gennemførelsen af andre obligatoriske ordninger, der er indført ved EU-retsakter«, såsom systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, som omhandlet i direktiv 2003/87.
- 39 Det skal bemærkes, at medlemsstaterne i medfør af artikel 4 i direktiv 2003/96 skal lægge afgift på energiprodukter, som er omfattet af dets anvendelsesområde, dvs. motorbrændstof, brændsel til opvarmning og elektricitet, ved at fastsætte afgiftssatser, der ikke må være lavere end de minimumssatser, der er fastsat i direktivet.
- 40 Det nævnte direktivs artikel 17, stk. 1, giver imidlertid medlemsstaterne mulighed for at anvende lavere afgifter på elektricitet og på energiprodukter, der bl.a. anvendes til opvarmning, såfremt minimumsafgiftssatserne i dette direktiv overholdes gennemsnitligt for alle virksomheder.
- 41 I nævnte bestemmelses litra b) præciseres det, at disse lavere afgifter kan anvendes, når der er indgået aftaler med virksomheder eller virksomhedssammenslutninger, eller når der gennemføres ordninger med omsættelige tilladelser eller tilsvarende foranstaltninger, såfremt disse medfører opfyldelsen af miljøbeskyttelsesmål eller forbedret energieffektivitet.

- 42 Artikel 17, stk. 2, i direktiv 2003/96 giver medlemsstaterne mulighed for at anvende afgifter ned til nul for energiprodukter og elektricitet, der er omfattet af dette direktiv, når de anvendes i energiintensive virksomheder.
- 43 For at blive indrømmet en sådan fritagelse skal energiintensive virksomheder imidlertid opfylde de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 17, stk. 4.
- 44 I denne henseende opstiller den sidstnævnte bestemmelse et krav om, at disse virksomheder indgår aftaler, ordninger med omsættelige tilladelser eller tilsvarende foranstaltninger som omhandlet i direktivets artikel 17, stk. 1, litra b), og præciserer, at aftalerne, ordningerne med omsættelige tilladelser eller de tilsvarende foranstaltninger skal resultere i, at miljøbeskyttelsesmål nås, eller at energieffektiviteten forbedres, og resultatet skal stort set svare til, hvad der ville være opnået, hvis Unionens standardminimumsafgiftssatser var blevet anvendt.
- 45 Til støtte for påstanden om, at systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen – som omhandlet i direktiv 2003/87 – ikke kan anses for en »ordning[...] med omsættelige tilladelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96, har Kommissionen gjort gældende, at denne ordning indebærer, at de pågældende virksomheder deltager heri frivilligt. Dette er imidlertid ikke tilfældet for de virksomheder, der deltager i systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, henset til dette systems bindende karakter.
- 46 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at direktiv 2003/96 ikke udtrykkeligt udelukker systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen – som omhandlet i direktiv 2003/87 – fra begrebet »ordninger med omsættelige tilladelser«.
- 47 Således som generaladvokaten har anført i punkt 56 i forslaget til afgørelse, henviser ordlyden af artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96 endvidere til aftaler, ordninger med omsættelige tilladelser eller tilsvarende foranstaltninger som omhandlet i direktivets artikel 17, stk. 1, litra b). Det fremgår af sidstnævnte bestemmelse, at der skal sondres mellem på den ene side aftaler, der »er indgået« med virksomheder eller virksomhedssammenslutninger, og på den anden side bl.a. ordninger med omsættelige tilladelser, der »gennemføres«.
- 48 Det følger heraf, at disse bestemmelser ikke kan fortolkes således, at virksomheders deltagelse i en obligatorisk ordning såsom systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen er udelukket fra bestemmelsernes anvendelsesområde.
- 49 Hvad angår Kommissionens påstand om, at begrebet »ordning[...] med omsættelige tilladelser« – som omhandlet i artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96 – skal fortolkes således, at det kun henviser til systemer, der giver mulighed for at nå miljøbeskyttelsesmål eller forbedre energieffektiviteten med resultater, der er bedre end resultaterne fra gennemførelsen af andre obligatoriske systemer, skal det derfor fastslås, at en sådan fortolkning af disse bestemmelser ikke understøttes af bestemmelsernes ordlyd.
- 50 Således som generaladvokaten har anført i punkt 51 i forslaget til afgørelse, og i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende med hensyn til den i nærværende doms præmis 22 omhandlede erklæring fra Rådet, må indholdet af en sådan erklæring, som ikke har nogen normativ rækkevidde, desuden ikke være i strid med den klare ordlyd af en EU-retlig bestemmelse.

- 51 Det skal endvidere bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at det endelige formål med systemet for handel med kvoter er at beskytte miljøet ved at nedsætte emissionerne af drivhusgasser (jf. i denne retning bl.a. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 31, og af 29.3.2012, Kommissionen mod Polen, C-504/09 P, EU:C:2012:178, præmis 77).
- 52 Det fremgår imidlertid af artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96, at indrømmelse af en fuld punktafgiftsfritagelse i henhold til direktivets artikel 17, stk. 2, forudsætter, at resultatet af de miljømæssige incitament, der følger af indgåelsen af aftaler, ordninger med omsættelige tilladelser eller tilsvarende foranstaltninger, stort set skal svare til, hvad der ville være opnået, hvis de i bilag I til direktivet fastsatte minimumsafgiftssatser var blevet anvendt.
- 53 Heraf følger, at i medfør af artikel 17, stk. 4, i direktiv 2003/96 kan energiintensive virksomheder, der er omfattet af Unionens emissionshandelssystem, ikke af denne grund alene automatisk indrømmes en fuld punktafgiftsfritagelse i henhold til direktivets artikel 17, stk. 2, uden at det er godtgjort, at den betingelse, som er anført i den foregående præmis, er opfyldt.
- 54 Som generaladvokaten har anført i punkt 58 i forslaget til afgørelse, har Kommissionen imidlertid ikke i stævningen gjort gældende, at denne betingelse ikke var overholdt i den polske lovgivning.
- 55 Det følger af artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement og af retspraksis vedrørende denne bestemmelse, at enhver stævning skal angive søgsmålets genstand, de anbringender og argumenter, der gøres gældende, samt en kortfattet fremstilling af anbringenderne, og at disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Domstolen kan udøve sin kontrol (dom af 16.9.2015, Kommissionen mod Slovakiet, C-361/13, EU:C:2015:601, præmis 21).
- 56 Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for bl.a. at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita (jf. i denne retning dom af 28.10.2010, Kommissionen mod Malta, C-508/08, EU:C:2010:643, præmis 16).
- 57 På denne baggrund skal Kommissionens enkelte klagepunkt forkastes som ugrundet, og følgelig skal Republikken Polen frifindes i det hele, uden at det er fornødent at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den i nærværende doms præmis 52 anførte betingelse er overholdt i den polske lovgivning.

Sagsomkostninger

- 58 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Republikken Polen har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Republikken Polen frifindes.

2) Europa-Kommissionen betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter