



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

31. ožujka 2022. *

„Povreda obveze države članice – Oporezivanje energenata koje koriste poduzeća veliki potrošači energije – Direktiva 2003/96/EZ – Članak 17. stavak 1. točka (b) i članak 17. stavak 4. – Poduzeća obuhvaćena sustavom trgovanja emisijskim jedinicama Europske unije – Oslobođenje od trošarine”

U predmetu C-139/20,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 16. ožujka 2020.,

Europska komisija, koju zastupaju u početku M. Siekierzyńska i A. Armenia, a zatim A. Armenia, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Republike Poljske, koju zastupa B. Majczyna, u svojstvu agenta,

tuženika,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, potpredsjednik Suda, u svojstvu predsjednika prvog vijeća, J.-C. Bonichot (izvjestitelj) i M. Safjan, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. rujna 2021.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: poljski

Presudu

- 1 Europska komisija u svojoj tužbi od Suda traži da utvrdi da je Republika Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. Direktive Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije (SL 2003., L 283, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 75. i ispravak SL 2019., L 33, str. 37.) time što je primijenila pravo kojim se priznaje potpuno oslobođenje od trošarine na energente koje koriste poduzeća – veliki potrošači energije obuhvaćena sustavom trgovanja emisijskim jedinicama Europske unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/96

- 2 Uvodne izjave 28. i 29. Direktive 2003/96 glase:

„(28) Određena oslobođenja ili sniženja razine poreza mogu se pokazati nužnima zbog nedovoljne usklađenosti na razini Zajednice zbog rizika da se izgubi međunarodna konkurentnost ili zbog socijalnih ili ekoloških razloga.

(29) Poduzeća koja dobrovoljno sklapaju sporazume s ciljem značajnog povećanja zaštite okoliša ili učinkovitosti energije zaslužuju pozornost; među tim poduzećima poduzeća – veliki potrošači energije zaslužuju poseban tretman.”

- 3 Članak 4. te direktive određuje:

„1. Razine oporezivanja koje države članice primjenjuju na energetske proizvode i električnu energiju, a koje su navedene u članku 2., ne smiju biti ispod najniže razine oporezivanja propisane ovom Direktivom.

2. Za potrebe ove Direktive, ‚razina oporezivanja‘ znači ukupno opterećenje u vezi sa svim neizravnim porezima (osim [poreza na dodanu vrijednost (PDV)]) koji se izračunavaju izravno ili neizravno po količini energenta ili električne energije u trenutku puštanja u slobodnu potrošnju.”

- 4 Članak 17. navedene direktive predviđa:

„1. Pod uvjetom da se najniže razine poreza utvrđene ovom Direktivom poštuju u prosjeku za sva poduzeća, države članice mogu primjenjivati sniženja poreza na potrošnju energenata koji se koriste za grijanje ili za potrebe članka 8. stavka 2. točaka (b) i (c), te na potrošnju električne energije, u sljedećim slučajevima:

(a) za velike potrošače energije

„Poduzeća – veliki potrošači energije” znači poslovnu jedinicu, kako je navedeno u članku 11., u kojoj nabava energenata i električne energije iznosi najmanje 3,0 % vrijednosti proizvodnje ili nacionalni energetska porez koji se naplaćuje iznosi najmanje 0,5 % dodane vrijednosti. U okviru tih definicija države članice mogu primjenjivati i restriktivnija načela, uključujući prodajnu vrijednost, kao i definicije u vezi s procesima i granama.

„Dobava energenata i električne energije” znači stvarnu cijenu energije nabavljene ili proizvedene unutar poduzeća. U to su uključeni samo električna energija, ogrjev i energenti koji se koriste za potrebe grijanja ili za potrebe iz članka 8. stavka 2. točaka (b) i (c). Uključeni su svi porezi, osim PDV-a.

„Proizvodna vrijednost” znači promet, uključujući dotacije izravno povezane s cijenom proizvoda, plus ili minus promjene zaliha gotovih proizvoda, nedovršenu proizvodnju u toku te robu i usluge nabavljene za preprodaju, minus kupovina robe i usluga za preprodaju.

„Dodana vrijednost” znači ukupan promet koji je podložan PDV-u, uključujući izvozne prodaje umanjeno za ukupne kupovine koje su podložne PDV-u, uključujući sav uvoz.

Državama članicama koje već primjenjuju nacionalne sustave oporezivanja energije u kojima se poduzeća – veliki potrošači energije definiraju prema drugačijim kriterijima, a ne odnosom cijene energije u usporedbi s proizvodnom vrijednošću, odnosno nacionalnim porezom na energiju koji se naplaćuje, u usporedbi s dodanom vrijednosti, odobrava se prijelazno razdoblje do najkasnije 1. siječnja 2007. da se prilagode definiciji koja je navedena u točki (a) prvog podstavka;

(b) kad se sklapaju sporazumi s tvrtkama ili grupacijama tvrtki, ili kad se primjenjuju sustavi utrživih dozvola ili [istovjetne] mjere, sve dok su one usmjerene na ciljeve zaštite okoliša ili poboljšanja učinkovitosti energije.

2. Bez obzira na članak 4. stavak 1., države članice mogu primjenjivati razinu poreza sniženu do nule za energente ili električnu energiju, kako je predviđeno u članku 2., ako se njima koriste poduzeća – veliki potrošači energije, kako je predviđeno u stavku 1. ovog članka.

3. Bez obzira na članak 4. stavak 1., države članice mogu primjenjivati razinu oporezivanja sniženu do 50 % najnižih razina predviđenih u ovoj Direktivi za energente ili električnu energiju, kako je utvrđeno u članku 2., kad se koriste u poslovnim jedinicama, kako je utvrđeno u članku 11., a koje nisu veliki potrošači energije, kako je definirano u stavku 1. ovog članka.

4. Poduzeća koja se koriste mogućnostima navedenima u stavcima 2. i 3. sklapat će [sporazume], primjenjivati sustave utrživih dozvola ili istovjetne mjere, kako je predviđeno u stavku 1. točki (b). Sporazumima, sustavima utrživih dozvola i [istovjetnim] mjerama moraju se postizati istovjetni ciljevi očuvanja okoliša ili poboljšanja učinkovitosti energije u približno jednakoj mjeri kao što bi se postiglo da su se poštovale standardne najniže stope Zajednice.”

5 Prilog I. Direktivi 2003/96 propisuje najniže razine oporezivanja koje se primjenjuju na pogonska goriva, goriva za ogrjev i električnu energiju.

Direktiva 2003/87/EZ

- 6 Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/410 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2018. (SL 2018., L 76, str. 3.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87), u članku 10.b, naslovljenom „Prijelazne mjere za potporu određenim energetski intenzivnim industrijama u slučaju istjecanja ugljika”, propisuje:

„1. Sektori i podsektori u odnosu na koje produkt nastao množenjem intenziteta njihove trgovine s trećim zemljama, definiranog kao omjer ukupne vrijednosti izvoza u treće zemlje plus vrijednost uvoza iz trećih zemalja i ukupne veličine tržišta za Europski gospodarski prostor (godišnji promet plus ukupni uvoz iz trećih zemalja), s njihovim intenzitetom emisija, mjenim u kgCO₂, podijeljeno s njihovom bruto dodanom vrijednošću (u eurima), premašuje 0,2 smatraju se izloženima riziku od istjecanja ugljika. Takvim sektorima i podsektorima dodjeljuju se besplatne emisijske jedinice za razdoblje do 2030. po stopi od 100 % količine utvrđene u skladu s člankom 10.a.

2. Sektori i podsektori u odnosu na koje produkt nastao množenjem intenziteta njihove trgovine s trećim zemljama intenzitetom njihovih emisija premašuje 0,15 mogu biti uključeni u skupinu iz stavka 1., pri uporabi podataka za godine od 2014. do 2016., na temelju kvalitativne procjene i sljedećih kriterija:

- (a) opsega u kojem je moguće da pojedina postrojenja u dotičnim sektorima ili podsektorima smanje razine emisija ili potrošnju električne energije;
- (b) trenutačnih ili predviđenih obilježja tržišta, uključujući, ako je to relevantno, svaku zajedničku referentnu cijenu;
- (c) profitnih marži kao mogućeg pokazatelja dugoročnih ulaganja ili odluka o premještanju, pri čemu se uzimaju u obzir promjene troškova proizvodnje u vezi sa smanjenjem emisija.

3. Sektori i podsektori koji ne premašuju prag iz stavka 1., ali čiji intenzitet emisija, koji je izmjeren u kgCO₂, podijeljeno s njihovom bruto dodanom vrijednosti (u eurima), premašuje 1,5, također se procjenjuju na četveroznamenastoj razini (oznaka NACE-4). Komisija javno objavljuje rezultate te procjene.

U roku od tri mjeseca od objave iz prvog podstavka sektori i podsektori iz tog podstavka mogu zatražiti od Komisije ili kvalitativnu procjenu njihove izloženosti istjecanju ugljika na četveroznamenastoj razini (oznaka NACE-4) ili procjenu na temelju klasifikacije robe koja se upotrebljava za statističke podatke o industrijskoj proizvodnji u Uniji na osmeroznamenastoj razini (Prodcom). U tu svrhu sektori i podsektori dostavljaju, zajedno sa zahtjevom, valjano potkrijepljene, potpune i neovisno verificirane podatke kako bi Komisiji omogućili provedbu procjene.

Ako se sektor ili podsektor odluči za procjenu na četveroznamenastoj razini (oznaka NACE-4), može se uključiti u skupinu iz stavka 1. na temelju kriterija iz stavka 2. točaka (a), (b) i (c). Ako se sektor ili podsektor odluči za procjenu na osmeroznamenastoj razini (Prodcom), uključuje se u skupinu iz stavka 1. pod uvjetom da je, na toj razini, premašen prag od 0,2 iz stavka 1.

Sektor i podsektor za koje se besplatna dodjela emisijskih jedinica izračunava na temelju referentnih vrijednosti iz članka 10.a stavka 2. četvrtog podstavka mogu isto tako zatražiti da budu procijenjeni u skladu s trećim podstavkom ovog stavka.

Odstupajući od stavaka 1. i 2., država članica može do 30. lipnja 2018. zatražiti razmatranje uključivanja u skupinu iz stavka 1. sektora ili podsektora navedenog u Prilogu [Odluci Komisije 2014/746/EU od 27. listopada 2014. o utvrđivanju, u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, popisa sektora i podsektora koji se smatraju izloženima znatnom riziku od istjecanja ugljika, za razdoblje od 2015. do 2019. (SL 2014., L 308, str. 114.)] u pogledu klasifikacija na šesteroznamenkastoj ili osmeroznamenkastoj razini (Prodcom). Svaki takav zahtjev razmatra se samo ako je država članica koja podnosi zahtjev utvrdila da je primjena tog odstupanja opravdana na temelju valjano obrazloženih, potpunih, verificiranih i revidiranih podataka za zadnjih pet godina koje je dostavio dotičan sektor ili podsektor te je svoj zahtjev popratila svim relevantnim informacijama. Na temelju tih podataka provodi se uključivanje dotičnog sektora ili podsektora u pogledu tih klasifikacija uz uvjet da se, unutar heterogene četveroimenkaste razine (oznaka NACE-4), dokazalo da on ima znatno viši intenzitet trgovine i emisija na šesteroznamenkastoj ili osmeroznamenkastoj razini (Prodcom), koji premašuje prag iz stavka 1.

4. Za druge sektore i podsektore smatra se da mogu više troškova za emisijske jedinice ugraditi u cijene proizvoda te se njima besplatno dodjeljuje 30 % količina emisijskih jedinica utvrđenih u skladu s člankom 10.a. Osim ako je drukčije odlučeno u okviru preispitivanja na temelju članka 30., nakon 2026. smanjuje se u jednakim iznosima besplatna dodjela emisijskih jedinica drugim sektorima i podsektorima, uz iznimku centralnog grijanja, kako bi besplatna dodjela emisijskih jedinica dosegla razinu nula u 2030.

5. Komisija je ovlaštena do 31. prosinca 2019. donositi delegirane akte u skladu s člankom 23. za dopunu ove Direktive u pogledu određivanja sektora i podsektora za koje se procjenjuje da su izloženi riziku istjecanja ugljika, kako je navedeno u stavcima 1., 2. i 3. ovog članka, za aktivnosti na četveroimenkastoj razini (oznaka NACE-4) u pogledu stavka 1. ovog članka, na temelju podataka dostupnih za tri zadnje kalendarske godine.”

Poljsko pravo

- 7 Članak 31.a Ustave o podatku akcyzowym (Zakon o trošarinama) od 6. prosinca 2008. (Dz. U. iz 2014., pozicija 752), u verziji primjenjivoj na ovu tužbu (u daljnjem tekstu: Zakon o trošarinama), u stavku 1. točki 8. predviđa:

„Oporezive transakcije koje podliježu trošarinama oslobođene su od trošarina ako se odnose na proizvode od ugljena namijenjene grijanju:

[...]

- 8) od strane poduzeća – velikog potrošača energije koje upotrebljava proizvode od ugljena i kod kojeg je uspostavljen sustav za postizanje ciljeva zaštite okoliša ili poboljšanje učinkovitosti energije.”

8 Članak 31.b Zakona o trošarinama u stavku 1. točki 5. određuje:

„Oporezive transakcije koje podliježu trošarinama oslobođene su od trošarina ako se odnose na proizvode od plina namijenjene grijanju:

[...]

5) od strane poduzeća – velikog potrošača koje upotrebljava proizvode od plina i kod kojeg je uspostavljen sustav za postizanje ciljeva zaštite okoliša ili poboljšanje učinkovitosti energije.”

9 Članak 31.c Zakona o trošarinama glasi kako slijedi:

„Sljedeće se smatra sustavom za postizanje ciljeva zaštite okoliša ili poboljšanja učinkovitosti energije iz članka 31.a stavka 1. točke 8. i članka 31.b stavka 1. točke 5.:

1. Sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije u skladu sa ustawom o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych [(Zakon o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova) od 12. lipnja 2015. (Dz. U. iz 2015., pozicija 1223, i Dz. U. iz 2016., pozicije 266, 542, 1579 i 1948)] i odredbama donesenima na temelju članka 25. stavka 4. i članka 29. stavka 1. tog istog zakona;

[...]”

Predsudski postupak

- 10 Komisija je 3. veljače 2016. Republici Poljskoj skrenula pozornost na moguću neusklađenost Zakona o trošarinama s člankom 17. stavkom 1. točkom (b) i člankom 17. stavkom 4. Direktive 2003/96 u dijelu u kojem se tim nacionalnim propisom od trošarina oslobađaju energenti (proizvodi od ugljena i plina) koje upotrebljavaju poduzeća – veliki potrošači energije jer su ona obuhvaćena sustavom trgovanja emisijskim jedinicama Unije koji je propisan Direktivom 2003/87. Naime, Komisija je smatrala da ta poduzeća ne mogu automatski, samo zbog toga što su obuhvaćena tim sustavom, biti oslobođena od poreza na temelju članka 17. Direktive 2003/96, nego u tu svrhu moraju uspostaviti sustave koji omogućuju postizanje ciljeva zaštite okoliša ili poboljšanja učinkovitosti energije koji su veći od onih koji se mogu postići tim sustavom.
- 11 U svojem odgovoru od 31. ožujka 2016. Republika Poljska istaknula je da treba smatrati da navedeni sustav omogućuje ostvarenje ciljeva zaštite okoliša ili poboljšanja učinkovitosti energije i da je sama činjenica da su poduzeća – veliki potrošači energije obuhvaćena tim sustavom dovoljna da bi im se na temelju članka 17. Direktive 2003/96 odobrilo oslobođenje od poreza.
- 12 Komisija je 8. ožujka 2018. Republici Poljskoj uputila pismo opomene u kojem je toj državi članici prigovorila da je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96 time što je dodijelila potpuno oslobođenje od trošarina za energente koje koriste poduzeća – veliki potrošači energije koja su obuhvaćena sustavom trgovanja emisijskim jedinicama Unije.
- 13 Dopisom od 8. svibnja 2018. Republika Poljska u cijelosti je odbila Komisijine prigovore tvrdeći, među ostalim, da je sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije „sustav utrživih dozvola” u smislu članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96.

- 14 Komisija je 26. srpnja 2019. Republici Poljskoj dostavila obrazloženo mišljenje u kojem je utvrdila da je ta država članica povrijedila obveze koje proizlaze iz tih odredbi.
- 15 U svojem odgovoru od 19. rujna 2019. Republika Poljska ostala je pri svojem stajalištu.
- 16 Nezadovoljna odgovorima koje je dala Republika Poljska, Komisija je odlučila podnijeti ovu tužbu Sudu.

O tužbi

Argumentacija stranaka

- 17 U prilog svojoj tužbi Komisija ističe jedan prigovor, koji se temelji na tome da je Republika Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96 time što je oslobodila od trošarina energente koje koriste poduzeća – veliki potrošači energije zbog toga što su ona obuhvaćena sustavom trgovanja emisijskim jedinicama Unije.
- 18 Komisija smatra da, kako bi ostvarila to oslobođenje, poduzeća – veliki potrošači energije moraju primjenjivati sporazume, sustave utrživih dozvola ili istovjetne mjere iz tih odredbi.
- 19 Međutim, prema mišljenju te institucije, sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije ne može predstavljati „sustav utrživih dozvola” u smislu navedenih odredbi.
- 20 Točno je da Komisija priznaje da je sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije sustav utrživih dozvola čiji je cilj smanjenje emisija stakleničkih plinova, a time i zaštita okoliša.
- 21 Međutim, ona smatra da sama činjenica da je određeni subjekt obuhvaćen tim sustavom obveznog trgovanja ne može dopustiti državi članici da ga oslobodi od trošarina na temelju članka 17. stavka 2. Direktive 2003/96 ili da mu te trošarine smanji.
- 22 Iz izjave Vijeća Europske unije, priložene zapisniku sjednice tijekom koje je donesena Direktiva 2003/96, proizlazi da se ta institucija obvezala „konstruktivno analizirati porezne mjere koje prate buduću provedbu sustava trgovanja emisijskim jedinicama Zajednice kako bi se izbjegli slučajevi dvostrukog oporezivanja”. Prema Komisijinu mišljenju, to znači da je namjera zakonodavca Unije bila istodobno postojanje sustava oporezivanja uspostavljenog Direktivom 2003/96 i podvrgavanje sustavu trgovanja emisijskim jedinicama Unije. Stoga se ta izjava ne može tumačiti na način da se njome državama članicama dopušta da od trošarina oslobode energente koje koriste poduzeća uključena u sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije.
- 23 Osim toga, uvodne izjave 28. i 29. Direktive 2003/96 potvrđuju volju tog zakonodavca da osigura da porezne pogodnosti predviđene njezinim člankom 17. doprinose poboljšanju zaštite okoliša ili učinkovitosti energije. Međutim, takvi se ciljevi ne bi mogli postići ako bi se porezno oslobođenje odobrilo samo zato što je određeni subjekt obuhvaćen drugim obveznim instrumentom prava Unije, kao što je sustav trgovanja emisijskim jedinicama. Stoga Komisija smatra da pojam „sustav utrživih dozvola” u smislu članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96 obuhvaća samo sustave koji omogućuju postizanje ciljeva zaštite okoliša ili poboljšanja učinkovitosti energije koji nadmašuju rezultate provedbe drugih obveznih sustava koji su

uspostavljeni aktima Unije. Stoga bi ciljevi zaštite okoliša ili poboljšanja učinkovitosti energije iz tih odredbi trebali biti ciljevi koji premašuju ono što se zahtijeva obvezujućim instrumentima prava Unije, kao što je sustav trgovanja emisijskim jedinicama.

- 24 Komisija također ističe da ne postoji proturječnost između trenutnog teksta članka 17. Direktive 2003/96 i teksta njezina prijedloga direktive Vijeća od 13. travnja 2011. o izmjeni Direktive 2003/96 [COM (2011)169]. Naime, tim se prijedlogom uvodi razlika između, s jedne strane, općeg oporezivanja potrošnje energije i, s druge strane, novog oblika oporezivanja koji je posebno povezan s CO₂. Stoga, iako je člankom 14. stavkom 1. točkom (d) navedenog prijedloga bilo predviđeno oslobođenje od oporezivanja povezanog s CO₂ u slučaju aktivnosti obuhvaćenih sustavom trgovanja emisijskim jedinicama Unije, u tom istom slučaju nije predviđen nikakav sustav oslobođenja u pogledu općeg oporezivanja potrošnje energije. Upravo zbog tog prijedloga različitog postupanja s oporezivanjem CO₂ i općim oporezivanjem potrošnje energije Komisija je u uvodnoj izjavi 22. i članku 17. stavku 2. tog prijedloga izričito navela da sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije nije obuhvaćen pojmom „sustav utrživih dozvola” u smislu njezina članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. S druge strane, budući da zakonodavac Unije nije prihvatio taj prijedlog razlikovanja u Direktivi 2003/96, nije bilo potrebno navesti isto pojašnjenje. Prema Komisijinu mišljenju, da je zakonodavac Unije želio uključiti sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije u pojam „sustav utrživih dozvola” u smislu članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96, to bi učinio izričito od njezina donošenja.
- 25 Nadalje, Komisija smatra da se ne može prihvatiti argument Republike Poljske prema kojem oporezivanje poduzeća obuhvaćenih sustavom trgovanja emisijskim jedinicama Unije na temelju Direktive 2003/96 povređuje načelo „onečišćivač plaća” iz članka 191. stavka 2. UFEU-a.
- 26 Osim toga, prema Komisijinu mišljenju, činjenica da je Republika Poljska u svoje zakonodavstvo unijela porezne pogodnosti za velike potrošače energije koji proizvode CO₂ samo zato što sudjeluju u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama Unije može dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. Naime, Direktivom 2003/87 već su predviđeni posebni instrumenti za borbu protiv narušavanja tržišnog natjecanja, kao što je besplatna dodjela emisijskih jedinica CO₂ ili naknada neizravnih troškova emisija.
- 27 U svojim pisanim odgovorima na pitanja koja je postavio Sud Komisija pojašnjava da se oslobođenje predviđeno Zakonom o trošarinama odobrava čak i ako su predmetnim poduzetnicima već besplatno raspodijeljene emisijske jedinice CO₂ na temelju Direktive 2003/87. Na taj se način, prema Komisijinu mišljenju, pogodnosti koje proizlaze iz oslobođenja od trošarine sustavno kumuliraju s besplatnom dodjelom emisijskih jedinica CO₂ na temelju članka 10.b te direktive.
- 28 Komisija nadalje objašnjava da je Poljska prijavila program državnih potpora za 2019. i 2020. na temelju kojeg određena poduzeća mogu podnijeti zahtjev za naknadu dijela svojih neizravnih troškova emisija. Komisija je smatrala da je taj program spojiv s unutarnjim tržištem pod uvjetom da se predmetna potpora ne kumulira s poreznim oslobođenjem na temelju Zakona o trošarinama. Komisija također navodi da se samo vrlo mali broj poduzeća koristio tim programom državnih potpora. Pretpostavlja da su porezne pogodnosti koje su odobrene na temelju tog nacionalnog propisa, a koje se automatski dodjeljuju za ugljen i plin koje poduzeća koriste za grijanje kada poduzeće – veliki proizvođač energije postane obuhvaćeno sustavom trgovanja emisijskim jedinicama, privlačnije za poduzeća nego sustav naknade neizravnih troškova emisija.

- 29 Naposljetku, prema Komisijinu mišljenju, dodjeljivanje oslobođenja od trošarina poduzećima – velikim potrošačima energije koja su obuhvaćena sustavom trgovanja emisijskim jedinicama Unije dovodi u pitanje poticaje za zaštitu okoliša koji proizlaze iz tog sustava, s obzirom na to da se troškovi koje poduzeća snose za sudjelovanje u tom obveznom sustavu mogu nadoknaditi predmetnim oslobođenjem.
- 30 Republika Poljska ne osporava činjenicu da Zakon o trošarinama predviđa potpuno oslobođenje od trošarine u pogledu energenata, konkretno proizvoda od ugljena i plina kojima se poduzeća koriste samo pod uvjetom da se na ta poduzeća primjenjuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije.
- 31 U svojim pisanim odgovorima na pitanja koja je postavio Sud Republika Poljska potvrdila je da se, na temelju Zakona o trošarinama, potpuno oslobođenje od trošarine automatski primjenjuje već na osnovi činjenice da su poduzeća – veliki potrošači energije obuhvaćena sustavom trgovanja emisijskim jedinicama Unije. Također je potvrdila da se to oslobođenje primjenjuje neovisno o tome je li riječ o poduzećima – velikim potrošačima energije koja su usto primala ili primaju besplatno emisijske jedinice na temelju Direktive 2003/87.
- 32 Međutim, ona smatra da je sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije zapravo „sustav utrživih dozvola” u smislu članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96.
- 33 Naime, prema mišljenju te države članice, s jedne strane, sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije je sustav utrživih dozvola u obliku emisijskih jedinica koje se mogu prenijeti ili steći. S druge strane, takav sustav omogućuje ostvarenje okolišnih ciljeva, osobito davanjem prednosti značajnom smanjenju emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu, kako bi se poštovale obveze Unije i država članica s obzirom na Kyotski protokol, kao što je Sud podsjetio u presudi od 29. ožujka 2012., Komisija/Poljska (C-504/09 P, EU:C:2012:178).
- 34 Za razliku od Komisije Republika Poljska smatra da, kako bi ga se kvalificiralo kao „sustav utrživih dozvola” u smislu članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96, predmetni sustav ne mora biti takav da omogućuje postizanje ciljeva zaštite okoliša ili poboljšanja učinkovitosti energije koji nadmašuju rezultate provedbe drugih obveznih sustava koji su uspostavljeni aktima Unije. Naime, prema mišljenju Republike Poljske, Direktivom 2003/96 nije predviđen takav zahtjev.
- 35 Osim toga, prema mišljenju Republike Poljske, s obzirom na to da je Direktiva 2003/96 pripremljena gotovo istodobno s Direktivom 2003/87, da je zakonodavac Unije želio isključiti sustav trgovanja emisijskim jedinicama iz pojma „sustav utrživih dozvola” iz članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96, on bi to u njoj izričito spomenuo.
- 36 Kad je riječ o izjavi Vijeća iz točke 22. ove presude, Republika Poljska smatra da se u njoj navodi samo to da se navedena institucija obvezala analizirati porezne mjere koje prate buduću provedbu sustava trgovanja emisijskim jedinicama Unije kako bi se izbjegli slučajevi dvostrukog oporezivanja. Ta izjava ni u kojem slučaju ne upućuje na načine primjene članka 17. Direktive 2003/96. Osim toga, prema mišljenju Republike Poljske, Komisijino rasuđivanje koje se sastoji u tome da se ne dodijele porezne pogodnosti, predviđene u članku 17. Direktive 2003/96, poduzećima – velikim potrošačima energije koja su provela obvezni sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije, dovelo bi do nametanja dvostrukog tereta tim poduzećima.

- 37 Republika Poljska također osporava Komisijin argument koji se temelji na uvodnoj izjavi 22. njezina prijedloga direktive, navedenog u točki 24. ove presude. Prema mišljenju te države članice, iz spomenutog se ne može zaključiti da prije navedenog prijedloga sustavi utrživih dozvola iz članka 17. Direktive 2003/96 nisu uključivali sustav trgovanja emisijskim jedinicama Unije. Što se tiče razdoblja nakon gore navedenog prijedloga direktive, jasno je da članak 17. Direktive 2003/96 i dalje dopušta državama članicama primjenu oslobođenja na poduzeća – velike potrošače energije obuhvaćena tim sustavom.

Ocjena Suda

- 38 Komisijina tužba temelji se na jednom jedinom prigovoru koji počiva na tvrdnji da je Republika Poljska povrijedila članak 17. stavak 1. točku (b) i članak 17. stavak 4. Direktive 2003/96 zato što pojam „sustavi utrživih dozvola” u smislu tih odredbi obuhvaća samo „dobrovoljne” sustave koji trebaju omogućiti postizanje okolišnih ciljeva ili povećanje učinkovitosti energije „koji nadmašuju rezultate provedbe drugih obveznih sustava uspostavljenih aktima Unije”, kao što je to sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova u Uniji, u smislu Direktive 2003/87.
- 39 Valja podsjetiti na to da, na temelju članka 4. Direktive 2003/96, države članice uvode poreze na energente koji su obuhvaćeni njezinim područjem primjene, to jest na pogonska goriva, goriva za ogrjev i električnu energiju, primjenjujući na njih razine oporezivanja koje ne smiju biti ispod najnižih razina oporezivanja koje ona predviđa.
- 40 Međutim, članak 17. stavak 1. te direktive dopušta državama članicama da odobre sniženja poreza na potrošnju energenata koji se, među ostalim, koriste za grijanje, pod uvjetom da se najniže razine poreza u Uniji utvrđene navedenom direktivom poštuju u prosjeku za sva poduzeća.
- 41 U točki (b) te iste odredbe navodi se da se ta sniženja mogu primijeniti kad se sklapaju sporazumi s tvrtkama ili grupacijama tvrtki, ili kad se primjenjuju sustavi utrživih dozvola ili istovjetne mjere, sve dok su one usmjerene na ciljeve zaštite okoliša ili poboljšanja učinkovitosti energije.
- 42 Članak 17. stavak 2. Direktive 2003/96 dopušta državama članicama primjenu razine poreza snižene do nule za energente ili električnu energiju, kako je predviđeno tom direktivom, ako se njima koriste poduzeća – veliki potrošači energije.
- 43 Međutim, kako bi ostvarila pravo na takvo oslobođenje, poduzeća – veliki potrošači energije moraju ispunjavati uvjete predviđene u članku 17. stavku 4. te direktive.
- 44 U tom pogledu, ta potonja odredba zahtijeva da ta poduzeća sklope sporazume odnosno primijene sustave utrživih dozvola ili istovjetne mjere iz članka 17. stavka 1. točke (b) navedene direktive i pojašnjava da se tim sporazumima, sustavima utrživih dozvola i istovjetnim mjerama moraju postizati istovjetni ciljevi očuvanja okoliša ili poboljšanja učinkovitosti energije u približno jednakoj mjeri kao što bi se postiglo da su se poštovale standardne najniže stope Zajednice.
- 45 U prilogu navodu prema kojem se sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije, u smislu Direktive 2003/87, ne može smatrati „sustavom utrživih dozvola” u smislu članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96, Komisija tvrdi da taj sustav podrazumijeva da se poduzetnici o kojima je riječ dobrovoljno obvezuju. Međutim, to nije slučaj s poduzećima koja sudjeluju u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije, uzimajući u obzir njegovu obveznu narav.

- 46 U tom pogledu najprije valja istaknuti da Direktiva 2003/96 ne isključuje izričito sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije, u smislu Direktive 2003/87, iz pojma „sustav utrživih dozvola”.
- 47 Osim toga, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 56. svojeg mišljenja, tekst članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96 upućuje na sustave utrživih dozvola ili istovjetne mjere iz članka 17. stavka 1. točke (b) te direktive. Međutim, u skladu s navedenom odredbom, valja razlikovati, s jedne strane, „sklapanje” sporazuma s tvrtkama ili grupacijama tvrtki i, s druge strane, sustave utrživih dozvola, koji se „provode”.
- 48 Iz toga slijedi da se te odredbe ne mogu tumačiti na način da iz svojeg područja primjene isključuju sudjelovanje poduzeća u obveznom sustavu kao što je sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije.
- 49 Stoga, kada je riječ o Komisijinoj tvrdnji prema kojoj pojam „sustav utrživih dozvola” iz članka 17. stavka 1. točke (b) i članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96 treba tumačiti na način da se odnosi samo na sustave za postizanje ciljeva zaštite okoliša ili poboljšanja učinkovitosti energije koji nadmašuju rezultate provedbe drugih obveznih sustava, valja utvrditi da takvo tumačenje tih odredbi nije potkrijepljeno njihovim tekstom.
- 50 Osim toga, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 51. svojeg mišljenja, suprotno onomu što tvrdi Komisija u pogledu izjave Vijeća iz točke 22. ove presude, sadržaj takve izjave, koja nema nikakav normativni učinak, ne može biti u suprotnosti s jasnim tekstom odredbe prava Unije.
- 51 Također valja podsjetiti na to da je Sud već smatrao da je krajnji cilj sustava trgovanja emisijskim jedinicama zaštita okoliša smanjenjem emisija stakleničkih plinova (vidjeti u tom smislu osobito presude od 16. prosinca 2008., *Arcelor Atlantique et Lorraine i dr.*, C-127/07, EU:C:2008:728, t. 31. i od 29. ožujka 2012., *Komisija/Poljska*, C-504/09 P, EU:C:2012:178, t. 77.).
- 52 Međutim, iz članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96 proizlazi da, kako bi se ostvarilo potpuno oslobođenje od trošarina na temelju njezina članka 17. stavka 2., poticaji za zaštitu okoliša koji proizlaze iz podvrgavanja sporazumima, sustavima utrživih dozvola ili istovjetnim mjerama moraju biti više-manje jednaki onomu što bi se ostvarilo da su primijenjene najniže razine oporezivanja predviđene u Prilogu I. toj direktivi.
- 53 Iz toga proizlazi da, na temelju članka 17. stavka 4. Direktive 2003/96, poduzeća – veliki potrošači energije koja su obuhvaćena sustavom trgovanja emisijskim jedinicama Unije ne mogu automatski, samo na temelju te činjenice, ostvariti potpuno oslobođenje od trošarina na temelju članka 17. stavka 2. te direktive a da se pritom ne utvrdi da je ispunjen uvjet iz prethodne točke ove presude.
- 54 Međutim, kao što je to utvrdio nezavisni odvjetnik u točki 58. svojeg mišljenja, Komisija u svojoj tužbi nije istaknula da se u poljskom zakonodavstvu nije poštovao taj uvjet.
- 55 Iz članka 120. točke (c) Poslovnika i sudske prakse koja se odnosi na tu odredbu proizlazi da svaka tužba kojom se pokreće postupak mora sadržavati predmet spora, tužbene razloge i argumente kao i sažeti prikaz tih razloga te da to navođenje mora biti dovoljno jasno i precizno da omogući tuženiku pripremu obrane, a Sudu obavljanje kontrole (presuda od 16. rujna 2015., *Komisija/Slovačka*, C-361/13, EU:C:2015:601, t. 21.).

- 56 Iz toga slijedi da temeljni pravni i činjenični elementi na kojima se zasniva tužba trebaju biti na dosljedan i na razumljiv način vidljivi iz samog teksta tužbe te da u njoj istaknuti zahtjevi trebaju biti formulirani na nedvosmislen način kako bi se izbjeglo da Sud odluči *ultra petita* (vidjeti u tom smislu presudu od 28. listopada 2010., Komisija/Malta, C-508/08, EU:C:2010:643, t. 16.).
- 57 U tim okolnostima valja odbiti jedini Komisijin prigovor kao neosnovan i, slijedom toga, tužbu u cijelosti a da pritom nije potrebno odlučiti o tome poštuje li poljsko zakonodavstvo uvjet iz točke 52. ove presude.

Troškovi

- 58 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Republika Poljska podnijela zahtjev da Komisija snosi troškove i da potonja nije uspjela u svojim zahtjevima, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi