



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

31 maart 2022\*

„Niet-nakoming – Belasting over energieproducten die worden gebruikt door energie-intensieve ondernemingen – Richtlijn 2003/96/EG – Artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4 – Ondernemingen waarop de Unieregeling inzake de handel in emissierechten van toepassing is – Vrijstelling van accijns”

In zaak C-139/20,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 16 maart 2020,

**Europese Commissie**, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Siekierzyńska en A. Armenia, vervolgens door A. Armenia als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

**Republiek Polen**, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

verweerster,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, vicepresident van het Hof, waarnemend voor de president van de Eerste kamer, J.-C. Bonichot (rapporteur) en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 september 2021,

het navolgende

\* Procestaal: Pools.

## Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Polen, door een volledige vrijstelling van accijns te verlenen voor energieproducten die worden gebruikt door energie-intensieve ondernemingen waarop de Unieregeling inzake de handel in emissierechten van toepassing is, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB 2003, L 283, blz. 51).

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

##### *Richtlijn 2003/96*

- 2 De overwegingen 28 en 29 van richtlijn 2003/96 luiden als volgt:

„(28) Met name bij gebreke van sterkere harmonisatie op gemeenschapsniveau of wegens een dreigende verslechtering van de internationale concurrentiepositie of op grond van sociale of milieuoverwegingen, kunnen bepaalde belastingvrijstellingen of belastingverlagingen nodig blijken.

(29) Bedrijven die overeenkomsten sluiten met het oog op een aanzienlijke verbetering van de milieubescherming en de energie-efficiëntie, verdienen aandacht. Van deze bedrijven verdienen de energie-intensieve een specifieke behandeling.”

- 3 Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt:

„1. De belastingniveaus die de lidstaten toepassen op de in artikel 2 genoemde energieproducten en op elektriciteit, mogen niet onder de bij deze richtlijn voorgeschreven minimumbelastingniveaus liggen.

2. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder ‚belastingniveau’ verstaan het totaal van alle geheven indirecte belastingen [belasting over de toegevoegde waarde (btw) uitgezonderd], rechtstreeks of niet-rechtstreeks berekend over de hoeveelheid energieproducten en elektriciteit op het tijdstip van uitslag tot verbruik.”

- 4 Artikel 17 van die richtlijn bepaalt:

„1. Op voorwaarde dat de in deze richtlijn voorgeschreven minimumbelastingniveaus gemiddeld voor elk bedrijf worden gerespecteerd kunnen de lidstaten in de volgende gevallen belastingverlagingen toepassen op het verbruik van energieproducten die worden gebruikt voor verwarming of voor de doeleinden van artikel 8, lid 2, onder b) en c), en op elektriciteit:

a) ten voordele van energie-intensieve bedrijven;

Onder een energie-intensief bedrijf wordt verstaan een bedrijf in de zin van artikel 11 waar de aankoop van energieproducten en elektriciteit ten minste 3,0 % van de productiewaarde uitmaakt, of de verschuldigde nationale energiebelasting ten minste 0,5 % van de toegevoegde waarde bedraagt. Binnen deze definitie kunnen de lidstaten restrictievere concepten toepassen, waaronder definities van omzetwaarde, proces en sector.

Onder de kosten van de aankoop van energieproducten en elektriciteit wordt verstaan de feitelijke kosten van de door het bedrijf aangekochte of gegenereerde energie. Hieronder vallen alleen de kosten van elektriciteit, verwarming en de energieproducten die worden gebruikt voor verwarmingsdoeleinden of voor de doeleinden van artikel 8, lid 2, onder b) en c). De kosten omvatten alle belastingen, uitgezonderd aftrekbare btw.

Onder productiewaarde wordt verstaan de omzet inclusief rechtstreeks aan de prijs van het product gekoppelde subsidies, vermeerderd of verminderd met de veranderingen in voorraden gereed product, onderhanden werk en goederen en diensten, ingekocht voor wederverkoop, en verminderd met de aankoop van goederen en diensten voor wederverkoop.

Onder toegevoegde waarde wordt verstaan de totale aan btw onderworpen omzet inclusief uitvoer, verminderd met de totale aan btw onderworpen inkoop inclusief invoer.

De lidstaten die momenteel nationale energiebelastingssystemen hebben waarbij energie-intensieve bedrijven worden gedefinieerd aan de hand van andere criteria dan de energiekosten in vergelijking met de productiewaarde en de verschuldigde nationale energiebelasting in vergelijking met de toegevoegde waarde, wordt een overgangperiode tot uiterlijk 1 januari 2007 toegestaan om zich aan te passen aan de definitie in punt a), eerste alinea;

- b) indien overeenkomsten zijn aangegaan met ondernemingen of ondernemersverenigingen, of indien regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen worden toegepast, voor zover deze leiden tot de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of verbeteringen in energie-efficiëntie.
2. Niettegenstaande artikel 4, lid 1, kunnen de lidstaten een tot een nultarief verlaagd belastingniveau toepassen op energieproducten en elektriciteit als gedefinieerd in artikel 2 die worden gebruikt door energie-intensieve bedrijven als gedefinieerd in lid 1.
3. Niettegenstaande artikel 4, lid 1, kunnen de lidstaten een tot 50 % van de minimumniveaus in deze richtlijn verlaagd belastingniveau toepassen op energieproducten en elektriciteit als gedefinieerd in artikel 2 die worden gebruikt door bedrijven als gedefinieerd in artikel 11 welke geen energie-intensieve bedrijven als gedefinieerd in lid 1 zijn.
4. Bedrijven die gebruikmaken van de in de leden 2 en 3 bedoelde mogelijkheden, gaan overeenkomsten, regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen aan als bedoeld in lid 1, onder b). De overeenkomsten, regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen moeten bijdragen tot de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of een grotere energie-efficiëntie die grosso modo gelijkwaardig zijn aan wat zou zijn bereikt indien de communautaire minimumbelastingniveaus gehanteerd waren.”
- 5 Bijlage I bij richtlijn 2003/96 voorziet in minimumbelastingniveaus voor motorbrandstoffen, verwarmingsbrandstoffen en elektriciteit.

*Richtlijn 2003/87*

6 Artikel 10 ter van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 (PB 2018, L 76, blz. 3) (hierna: „richtlijn 2003/87”), met als opschrift „Overgangsmaatregelen ter ondersteuning van bepaalde energie-intensieve industrieën in geval van koolstoflekkage”, bepaalt:

„1. Bedrijfstakingen en deeltakken waarvan het product van de vermenigvuldiging van de intensiteit van hun handel met derde landen, gedefinieerd als de verhouding tussen de totale waarde van de uitvoer naar derde landen plus de waarde van de invoer uit derde landen en de totale grootte van de markt van de Europese Economische Ruimte (jaaromzet plus totale invoer uit derde landen), met hun emissie-intensiteit, gemeten in kg CO<sub>2</sub>, gedeeld door hun bruto toegevoegde waarde (in EUR), groter is dan 0,2 worden geacht een koolstofweglekrisico te lopen. Dergelijke bedrijfstakingen en deeltakken krijgen voor de periode tot en met 2030 kosteloze emissierechten toegewezen ten belope van 100 % van de hoeveelheid die krachtens artikel 10 bis is bepaald.

2. Bedrijfstakingen en deeltakken waarvan het product van de vermenigvuldiging van de intensiteit van hun handel met derde landen met hun emissie-intensiteit groter is dan 0,15 mogen worden opgenomen in de in lid 1 bedoelde groep aan de hand van gegevens voor de jaren van 2014 tot 2016 op basis van een kwalitatieve beoordeling en van de volgende criteria:

- a) de mate waarin individuele installaties in de betrokken bedrijfstak of deeltak hun emissieniveau of elektriciteitsverbruik kunnen verminderen;
- b) huidige en verwachte marktkenmerken, waar van toepassing met inbegrip van een gemeenschappelijke referentieprijs;
- c) winstmarges als een potentiële indicator van beslissingen inzake langetermijninvestering of verplaatsing, rekening houdend met wijzigingen in productiekosten die verband houden met emissiereducties.

3. Bedrijfstakingen en deeltakken die de in lid 1 bedoelde drempel niet overschrijden, maar waarvan de emissie-intensiteit gemeten in kg CO<sub>2</sub>, gedeeld door hun bruto toegevoegde waarde (in EUR), meer dan 1,5 bedraagt, worden eveneens op viercijferniveau (NACE 4-code) beoordeeld. De Commissie maakt de resultaten van deze beoordeling openbaar.

Binnen drie maanden na de in de eerste alinea bedoelde publicatie kunnen de in die alinea bedoelde bedrijfstakingen en deeltakken bij de Commissie een aanvraag doen, hetzij voor een kwalitatieve beoordeling van hun blootstelling aan een koolstofweglekrisico op viercijferniveau (NACE 4-code), hetzij voor een beoordeling op basis van de classificatie van goederen die worden gebruikt voor statistieken inzake industriële productie in de Unie, op achtcijferniveau (Prodcom). Daartoe dienen bedrijfstakingen en deeltakken naar behoren gemotiveerde, volledige en onafhankelijk geverifieerde gegevens in, teneinde de Commissie in staat te stellen de beoordeling samen met de aanvraag uit te voeren.

Indien een bedrijfstak of deeltak ervoor kiest om op viercijferniveau (NACE 4-code) te worden beoordeeld, kan hij opgenomen worden in de in lid 1 bedoelde groep op basis van de in lid 2, onder a), b) en c), bedoelde criteria. Indien een bedrijfstak of deeltak ervoor kiest om op achtcijferniveau (Prodcom) te worden beoordeeld, wordt hij opgenomen in de in lid 1 bedoelde groep mits op dat niveau de in lid 1 vermelde drempel van 0,2 wordt overschreden.

Bedrijfstakken en deeltakken waarvoor kosteloze toewijzing wordt berekend op basis van de benchmarkwaarden bedoeld in artikel 10 bis, lid 2, vierde alinea, kunnen eveneens verzoeken overeenkomstig de derde alinea in dit lid te worden beoordeeld.

In afwijking van de leden 1 en 2 kan een lidstaat uiterlijk op 30 juni 2018 verzoeken dat een bedrijfstak of deeltak die is vermeld in de bijlage bij [besluit 2014/746/EU van de Commissie van 27 oktober 2014 tot vaststelling, overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, van een lijst van bedrijfstakken en deeltakken die worden geacht te zijn blootgesteld aan een significant CO<sub>2</sub>-weglekrisico, voor de periode 2015-2019 (PB 2014, L 308, blz. 114)] met betrekking tot classificaties op een zes- of een achtcijferniveau (Prodcom), wordt overwogen voor opname in de in lid 1 bedoelde groep. Een dergelijk verzoek wordt alleen behandeld wanneer de verzoekende lidstaat aantoont dat de toepassing van deze afwijking gerechtvaardigd is op basis van naar behoren gestaafde, volledige, geverifieerde en gecontroleerde gegevens voor de vijf voorgaande jaren, verstrekt door de betrokken bedrijfstak of deeltak en dat het verzoek alle relevante informatie bevat. Op basis van deze gegevens zal de betrokken bedrijfstak of deeltak met betrekking tot die classificaties worden opgenomen in de groep als, binnen een heterogeen viercijferniveau (NACE 4-code), blijkt dat de betrokken bedrijfstak of deeltak een aanzienlijk hogere handels- en emissie-intensiteit heeft op zes- of achtcijferniveau (Prodcom), die hoger is dan de in lid 1 bedoelde drempel.

4. Andere bedrijfstakken en deeltakken worden geacht in staat te zijn om een groter deel van de kosten van de emissierechten in de productprijzen door te berekenen en krijgen kosteloze emissierechten toegewezen ten belope van 30 % van de hoeveelheid die op grond van artikel 10 bis is bepaald. Tenzij anderszins wordt besloten in het kader van de evaluatie op grond van artikel 30, worden kosteloze toewijzingen aan andere bedrijfstakken en deeltakken, met uitzondering van stadsverwarming, na 2026 met gelijke hoeveelheden verminderd om in 2030 een hoeveelheid kosteloze toewijzing van nul te bereiken.

5. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 23 uiterlijk op 31 december 2019 gedelegeerde handelingen vast te stellen ter aanvulling van deze richtlijn wat betreft de vaststelling van de in de leden 1, 2 en 3 van dit artikel bedoelde bedrijfstakken en deeltakken die worden geacht een koolstofweglekrisico te lopen, voor activiteiten op viercijferniveau (NACE 4-code) voor zover het lid 1 van dit artikel betreft, op basis van de beschikbare gegevens voor de laatste drie kalenderjaren.”

### ***Pools recht***

- 7 Artikel 31a van de ustawa o podatku akcyzowym (accijnswet) van 6 december 2008 (Dz. U. van 2014, volgnr. 752), in de versie die van toepassing is op het onderhavige beroep (hierna: „accijnswet”), bepaalt in lid 1, punt 8:

„Belastbare transacties die aan accijns onderworpen zijn, worden van accijns vrijgesteld indien zij verband houden met steenkoolproducten die worden gebruikt voor verwarmingsdoeleinden:

[...]

8) door een energie-intensief bedrijf dat steenkoolproducten gebruikt en waarin een regeling is ingevoerd om milieubeschermingsdoelstellingen te verwezenlijken of de energie-efficiëntie te verhogen.”

- 8 Artikel 31b, lid 1, punt 5, van de accijnswet bepaalt:

„Belastbare transacties die aan accijns onderworpen zijn, worden van accijns vrijgesteld indien zij verband houden met gasproducten die worden gebruikt voor verwarmingsdoeleinden:

[...]

5) door een energie-intensief bedrijf dat gasproducten gebruikt en waarin een regeling is ingevoerd om milieubeschermingsdoelstellingen te verwezenlijken of de energie-efficiëntie te verhogen.”

- 9 Artikel 31c van de accijnswet luidt als volgt:

„Als een regeling om milieubeschermingsdoelstellingen te verwezenlijken of de energie-efficiëntie te verhogen in de zin van artikel 31a, lid 1, punt 8, en artikel 31b, lid 1, punt 5, wordt beschouwd:

1) de Unieregeling inzake de handel in emissierechten overeenkomstig de ustawa r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (wet inzake de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten) van 12 juni 2015 (Dz. U. van 2015, volgnr. 1223, en 2016, volgnrs. 266, 542, 1579 en 1948) en de bepalingen die op de grondslag van artikel 25, lid 4, en artikel 29, lid 1, van die wet zijn aangenomen;

[...]”

### **Precontentieuze procedure**

- 10 Op 3 februari 2016 heeft de Commissie de Republiek Polen erop gewezen dat de accijnswet mogelijk onverenigbaar is met artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96, aangezien die nationale regeling vrijstelling van accijns verleent op energieproducten (steenkool- en gasproducten) die worden gebruikt door energie-intensieve bedrijven waarop de in richtlijn 2003/87 vastgestelde Unieregeling inzake de handel in emissierechten van toepassing is. De Commissie was namelijk van mening dat een onderneming niet louter op grond van het feit dat zij onder die regeling valt, automatisch aanspraak kan maken op een belastingvrijstelling krachtens artikel 17 van richtlijn 2003/96, maar dat zij daartoe een regeling moet invoeren die

leidt tot de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of een grotere energie-efficiëntie die verder gaan dan de doelstellingen of efficiëntie die door de Unieregeling inzake de handel in emissierechten worden bereikt.

- 11 In haar reactie van 31 maart 2016 stelde de Republiek Polen dat deze regeling moest worden geacht de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of een grotere energie-efficiëntie mogelijk te maken, en dat het enkele feit dat energie-intensieve bedrijven onder dezelfde regeling vallen, volstond om hun op grond van artikel 17 van richtlijn 2003/96 een belastingvrijstelling te verlenen.
- 12 Op 8 maart 2018 heeft de Commissie de Republiek Polen een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij deze lidstaat verweet de krachtens artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96 op haar rustende verplichtingen niet te zijn nagekomen door een volledige vrijstelling van accijns te verlenen voor energieproducten die worden gebruikt door energie-intensieve bedrijven waarop de Unieregeling inzake de handel in emissierechten van toepassing is.
- 13 Bij brief van 8 mei 2018 heeft de Republiek Polen het standpunt van de Commissie in zijn geheel afgewezen, met name op grond dat de Unieregeling inzake de handel in emissierechten een „regeling inzake verhandelbare vergunningen” vormt in de zin van artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96.
- 14 Op 26 juli 2019 heeft de Commissie de Republiek Polen een met redenen omkleed advies toegezonden waarin zij vaststelde dat deze lidstaat de uit deze bepalingen voortvloeiende verplichtingen niet was nagekomen.
- 15 In haar antwoord van 19 september 2019 handhaafde de Republiek Polen haar standpunt.
- 16 Aangezien de Commissie niet tevreden was met de antwoorden van de Republiek Polen, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld bij het Hof.

## **Beroep**

### ***Argumenten van partijen***

- 17 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie één grief aan, namelijk dat de Republiek Polen de krachtens artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door energieproducten die worden gebruikt door energie-intensieve bedrijven van accijns vrij te stellen omdat deze bedrijven onder de Unieregeling inzake de handel in emissierechten vallen.
- 18 Volgens de Commissie moeten energie-intensieve bedrijven, om voor deze vrijstelling in aanmerking te komen, de in deze bepalingen bedoelde overeenkomsten, regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige maatregelen toepassen.
- 19 Volgens de Commissie kan de Unieregeling inzake de handel in emissierechten niet als een „regeling inzake verhandelbare vergunningen” in de zin van die bepalingen worden opgevat.

- 20 De Commissie erkent wel dat de Unieregeling inzake de handel in emissierechten een regeling inzake verhandelbare vergunningen is die tot doel heeft de broeikasgasemissies te verminderen en daarmee het milieu te beschermen.
- 21 Zij is echter van mening dat een lidstaat een bepaald bedrijf dat onder dit verplichte emissiehandelssysteem valt, niet louter op grond van dat feit vrijstelling of verlaging van accijns kan toekennen op grond van artikel 17, lid 2, van richtlijn 2003/96.
- 22 Zo blijkt uit een verklaring van de Raad van de Europese Unie, die als bijlage is gevoegd bij de notulen van de bijeenkomst waarop richtlijn 2003/96 is aangenomen, dat de Raad zich ertoe heeft verplicht „op constructieve wijze belastingmaatregelen te onderzoeken die gepaard zullen gaan met de toekomstige invoering van een communautaire regeling voor de emissiehandel, met name om gevallen van dubbele belasting te voorkomen”. De Commissie leidt hieruit af dat het wel degelijk de bedoeling van de Uniewetgever was om de bij richtlijn 2003/96 ingevoerde belastingregeling en de Unieregeling inzake de handel in emissierechten naast elkaar te laten bestaan. Deze verklaring kan dus niet aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten toestaat energieproducten die worden gebruikt door ondernemingen die onder de Unieregeling inzake de handel in emissierechten vallen, van accijns vrij te stellen.
- 23 Bovendien bevestigen de overwegingen 28 en 29 van richtlijn 2003/96 de wil van de Uniewetgever om ervoor te zorgen dat de belastingvoordelen van artikel 17 van deze richtlijn bijdragen tot een verbetering van de milieubescherming of de energie-efficiëntie. Deze doelstellingen worden niet bereikt indien de belastingvrijstelling op grond van deze bepaling wordt verleend op de enkele grond dat een ander verplicht instrument van het Unierecht, zoals de regeling inzake de handel in emissierechten, op een bepaalde ondernemer van toepassing is. Volgens de Commissie omvat het begrip „regelingen inzake verhandelbare vergunningen” in de zin van artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96 enkel regelingen voor de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of een grotere energie-efficiëntie die de resultaten overtreffen van de toepassing van andere verplichte regelingen die op basis van Uniehandelingen in het leven zijn geroepen. De in deze bepalingen bedoelde doelstellingen van milieubescherming of verbetering van de energie-efficiëntie moeten derhalve doelstellingen zijn die verder gaan dan wat vereist is door de bindende instrumenten van het Unierecht, zoals de regeling inzake de handel in emissierechten.
- 24 De Commissie betoogt ook dat er evenmin sprake is van tegenstrijdigheid tussen de huidige bewoordingen van artikel 17 van richtlijn 2003/96 en de tekst van haar voorstel voor een richtlijn van de Raad van 13 april 2011 houdende wijziging van richtlijn 2003/96 [COM(2011) 169 definitief]. In dit voorstel had de Commissie immers beoogd een onderscheid in te voeren tussen de algemene energieverbruiksbelasting en een nieuwe vorm van belasting die specifiek verband houdt met CO<sub>2</sub>. Hoewel artikel 14, lid 1, onder d), van dat voorstel voorzag in een vrijstelling van de CO<sub>2</sub>-gerelateerde belasting in het geval van activiteiten die onder de Unieregeling inzake de handel in emissierechten vallen, was voor die activiteiten dus niet voorzien in een vrijstellingsregeling voor de algemene energieverbruiksbelasting. De Commissie geeft aan dat zij vanwege deze gedifferentieerde behandeling van CO<sub>2</sub>-gerelateerde belasting en algemene energieverbruiksbelasting in overweging 22 van dat voorstel en in artikel 17, lid 2, daarvan uitdrukkelijk heeft verklaard dat de Unieregeling inzake de handel in emissierechten niet onder het begrip „regelingen inzake verhandelbare vergunningen” in de zin van artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van dat voorstel valt. Deze verduidelijking was echter overbodig, aangezien de Uniewetgever dit voorgestelde onderscheid niet in richtlijn 2003/96 heeft opgenomen. Indien de Uniewetgever de Unieregeling inzake de handel in emissierechten had willen laten vallen onder



het begrip „regelingen inzake verhandelbare vergunningen” in de zin van artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96, zou hij dit uitdrukkelijk hebben gedaan vanaf de vaststelling van deze richtlijn.

- 25 Volgens de Commissie faalt voorts het argument van de Republiek Polen dat de krachtens richtlijn 2003/96 geheven belasting van ondernemingen waarop de Unieregeling inzake de handel in emissierechten van toepassing is, in strijd is met het in artikel 191, lid 2, VWEU neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt.
- 26 Bovendien kan volgens de Commissie het feit dat de Republiek Polen in haar wetgeving belastingvoordelen heeft ingevoerd voor energie-intensieve bedrijven die CO<sub>2</sub> produceren, louter omdat zij deelnemen aan de Unieregeling inzake de handel in emissierechten, leiden tot verstoringen van de mededinging binnen de interne markt. Richtlijn 2003/87 voorziet immers reeds in specifieke instrumenten ter bestrijding van concurrentievervalsingen, zoals de toewijzing van kosteloze CO<sub>2</sub>-emissierechten of de compensatie van indirecte emissiekosten.
- 27 In haar schriftelijke antwoorden op vragen van het Hof geeft de Commissie aan dat de vrijstelling van accijns waarin de accijnswet voorziet, ook wordt toegekend wanneer de betrokken bedrijven uit hoofde van richtlijn 2003/87 reeds kosteloze CO<sub>2</sub>-emissierechten hebben ontvangen. Op die manier worden volgens de Commissie de voordelen van de vrijstelling van accijns systematisch gecumuleerd met de toewijzing van kosteloze CO<sub>2</sub>-emissierechten op grond van artikel 10 ter van die richtlijn.
- 28 De Commissie voert tevens aan dat de Republiek Polen voor de jaren 2019 en 2020 een staatssteunregeling had aangemeld op grond waarvan bepaalde bedrijven compensatie voor een gedeelte van hun indirecte emissiekosten konden aanvragen. De Commissie achtte die regeling verenigbaar met de interne markt op voorwaarde dat de betrokken steun niet werd gecumuleerd met een belastingvrijstelling op grond van de accijnswet. De Commissie vermeldt dat zeer weinig ondernemingen van deze staatssteunregeling gebruik hebben gemaakt. Zij vermoedt dat de op grond van deze nationale regeling verleende belastingvoordelen, die automatisch worden verleend voor steenkool en gas die door bedrijven voor verwarmingsdoeleinden worden gebruikt als de regeling inzake de handel in emissierechten op een energie-intensieve onderneming van toepassing is, aantrekkelijker zijn voor bedrijven dan de regeling voor compensatie van indirecte emissiekosten.
- 29 Tot slot stelt de Commissie dat het verlenen van vrijstelling van accijns aan energie-intensieve bedrijven waarop de Unieregeling inzake de handel in emissierechten van toepassing is, de uit deze regeling voortvloeiende milieustimulansen zou ondermijnen, aangezien de kosten die ondernemingen moeten maken om aan deze verplichte regeling deel te nemen door de betrokken vrijstelling zouden kunnen worden gecompenseerd.
- 30 De Republiek Polen betwist niet dat de accijnswet voorziet in een volledige vrijstelling van accijns voor door ondernemingen gebruikte energieproducten, meer bepaald steenkool en gas, op de enkele voorwaarde dat deze ondernemingen onderworpen zijn aan de Unieregeling inzake de handel in emissierechten.
- 31 In haar schriftelijke antwoorden op de vragen van het Hof heeft de Republiek Polen bevestigd dat krachtens de accijnswet de volledige vrijstelling van accijns automatisch wordt toegepast op grond van het enkele feit dat energie-intensieve bedrijven onder de Unieregeling inzake de handel in

emissierechten vallen. Zij heeft tevens bevestigd dat die vrijstelling van toepassing is ongeacht of de energie-intensieve bedrijven die daarvoor in aanmerking komen uit hoofde van richtlijn 2003/87 ook kosteloze emissierechten ontvangen of hebben ontvangen.

- 32 Zij is evenwel van mening dat de Unieregeling inzake de handel in emissierechten een „regeling inzake verhandelbare vergunningen” in de zin van artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96 vormt.
- 33 Volgens deze lidstaat is de Unieregeling inzake de handel in emissierechten namelijk een regeling inzake verhandelbare vergunningen in de vorm van emissierechten die kunnen worden overgedragen of verworven. Verder draagt die regeling bij tot de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen door meer in het bijzonder de broeikasgasemissies op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze substantieel te verminderen teneinde de verplichtingen van de Unie en van de lidstaten uit hoofde van het Protocol van Kyoto te kunnen nakomen, zoals het Hof in herinnering heeft gebracht in het arrest van 29 maart 2012, Commissie/Polen (C-504/09 P, EU:C:2012:178).
- 34 Anders dan de Commissie is de Republiek Polen van mening dat de betrokken regeling, om te kunnen worden gekwalificeerd als een „regeling inzake verhandelbare vergunningen” in de zin van artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96, niet hoeft bij te dragen tot de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of een grotere energie-efficiëntie die verder gaan dan de resultaten van de toepassing van andere verplichte regelingen die op basis van Uniehandelingen in het leven zijn geroepen. Volgens de Republiek Polen voorziet richtlijn 2003/96 immers niet in een dergelijk vereiste.
- 35 Aangezien richtlijn 2003/96 en richtlijn 2003/87 bijna tegelijkertijd zijn opgesteld, is de Republiek Polen voorts van mening dat de Uniewetgever het uitdrukkelijk in die eerste richtlijn zou hebben aangegeven indien hij de regeling inzake de handel in emissierechten had willen uitsluiten van het begrip „regeling inzake verhandelbare vergunningen” in artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96.
- 36 Wat de in punt 22 van het onderhavige arrest bedoelde verklaring van de Raad betreft, is de Republiek Polen van mening dat daarin enkel wordt aangegeven dat de Raad zich ertoe heeft verplicht om de belastingmaatregelen te onderzoeken die gepaard zullen gaan met de toekomstige invoering van de Unieregeling inzake de handel in emissierechten, teneinde gevallen van dubbele belasting te voorkomen. Deze verklaring verwijst in geen geval naar de toepassingsmodaliteiten van artikel 17 van richtlijn 2003/96. Bovendien zou de redenering van de Commissie, die erin bestaat de belastingvoordelen van artikel 17 van richtlijn 2003/96 niet toe te kennen aan energie-intensieve bedrijven die de verplichte Unieregeling voor de handel in emissierechten toepassen, volgens de Republiek Polen leiden tot dubbele belasting van deze bedrijven.
- 37 De Republiek Polen betwist ook het argument dat de Commissie ontleent aan overweging 22 van haar in punt 24 van het onderhavige arrest bedoelde richtlijnvoorstel. Volgens deze lidstaat kan daaruit niet worden afgeleid dat de in artikel 17 van richtlijn 2003/96 bedoelde regelingen inzake verhandelbare vergunningen vóór dat voorstel niet de Unieregeling inzake de handel in emissierechten omvatten. Aangezien het bovengenoemde voorstel voor een richtlijn niet is goedgekeurd, is het duidelijk dat artikel 17 van richtlijn 2003/96 de lidstaten in de periode na dat voorstel nog steeds toestaat de vrijstelling toe te passen op energie-intensieve bedrijven waarop die regeling van toepassing is.

### ***Beoordeling door het Hof***

- 38 Het beroep van de Commissie is gebaseerd op de enige grief dat de Republiek Polen artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96 heeft geschonden. Als argument voert de Commissie aan dat het begrip „regelingen inzake verhandelbare vergunningen” in de zin van deze bepalingen enkel betrekking heeft op „vrijwillige” regelingen voor de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of een grotere energie-efficiëntie „die de resultaten overtreffen van de toepassing van andere verplichte regelingen die op basis van Uniehandelingen in het leven zijn geroepen”, zoals de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie in de zin van richtlijn 2003/87.
- 39 Er zij aan herinnerd dat de belastingniveaus die de lidstaten toepassen op onder richtlijn 2003/96 vallende energieproducten, te weten motorbrandstoffen, verwarmingsbrandstoffen en elektriciteit, krachtens artikel 4 van die richtlijn niet onder de daarin voorgeschreven minimumbelastingniveaus mogen liggen.
- 40 Artikel 17, lid 1, van deze richtlijn staat de lidstaten evenwel toe belastingverlagingen toe te kennen op het verbruik van met name voor verwarming gebruikte energieproducten, op voorwaarde dat de in deze richtlijn voorgeschreven minimumbelastingniveaus gemiddeld voor elk bedrijf worden gerespecteerd.
- 41 In artikel 17, lid 1, onder b), van die richtlijn wordt gespecificeerd dat deze verlagingen kunnen worden toegepast indien overeenkomsten zijn aangegaan met ondernemingen of ondernemingsverenigingen, of indien regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen worden toegepast, voor zover deze leiden tot de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of verbeteringen in energie-efficiëntie.
- 42 Artikel 17, lid 2, van richtlijn 2003/96 staat de lidstaten toe om een tot een nultarief verlaagd belastingniveau toe te passen op onder deze richtlijn vallende energieproducten en elektriciteit die worden gebruikt door energie-intensieve bedrijven.
- 43 Om voor een dergelijke vrijstelling in aanmerking te komen, moeten de energie-intensieve bedrijven echter voldoen aan de voorwaarden van artikel 17, lid 4, van die richtlijn.
- 44 Dienaangaande vereist die bepaling dat die bedrijven overeenkomsten of regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen aangaan als bedoeld in artikel 17, lid 1, onder b), van die richtlijn en dat dat deze overeenkomsten, regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen moeten bijdragen tot de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of een grotere energie-efficiëntie die *grosso modo* gelijkwaardig zijn aan wat zou zijn bereikt indien de minimumbelastingniveaus van de Unie gehanteerd waren.
- 45 Ter ondersteuning van de stelling dat de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie in de zin van richtlijn 2003/87 niet kan worden beschouwd als een „regeling inzake verhandelbare vergunningen” in de zin van artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96, betoogt de Commissie dat deze laatste regeling impliceert dat de betrokken ondernemingen zich er vrijwillig toe verbinden. Dit is niet het geval voor de ondernemingen die deelnemen aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, gelet op het dwingende karakter van deze regeling.

- 46 In dit verband moet om te beginnen worden opgemerkt dat richtlijn 2003/96 de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie in de zin van richtlijn 2003/87 niet uitdrukkelijk uitsluit van het begrip „regeling inzake verhandelbare vergunningen”.
- 47 Zoals de advocaat-generaal in punt 56 van zijn conclusie heeft opgemerkt, verwijzen de bewoordingen van artikel 17, lid 4, van richtlijn 2003/96 bovendien naar overeenkomsten, regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen als bedoeld in artikel 17, lid 1, onder b), van die richtlijn. Volgens de bewoordingen van deze laatste bepaling moet onderscheid worden gemaakt tussen overeenkomsten die zijn „aangegaan” met ondernemingen of ondernemersverenigingen en met name de regelingen inzake verhandelbare vergunningen, die „worden toegepast”.
- 48 Hieruit volgt dat deze bepalingen niet aldus kunnen worden gelezen dat zij de deelname van ondernemingen aan een verplichte regeling als de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie uitsluiten van hun werkingsfeer.
- 49 Met betrekking tot de stelling van de Commissie dat het begrip „regeling inzake verhandelbare vergunningen” als bedoeld in artikel 17, lid 1, onder b), en lid 4, van richtlijn 2003/96 aldus moet worden uitgelegd dat het enkel betrekking heeft op regelingen die bijdragen tot de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of een grotere energie-efficiëntie die de resultaten overtreffen van de toepassing van andere verplichte regelingen, moet worden vastgesteld dat een dergelijke lezing van deze bepalingen niet wordt geschraagd door de bewoordingen ervan.
- 50 Zoals de advocaat-generaal in punt 51 van zijn conclusie heeft benadrukt, kan bovendien – anders dan de Commissie stelt met betrekking tot de in punt 22 van het onderhavige arrest bedoelde verklaring van de Raad – de inhoud van een dergelijke verklaring, die geen normatieve strekking heeft, niet indruisen tegen de duidelijke bewoordingen van een Unierechtelijke bepaling.
- 51 Er zij nog aan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de regeling inzake de handel in emissierechten als einddoel de bescherming van het milieu door een vermindering van de broeikasgasemissies heeft (zie in die zin met name arresten van 16 december 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.*, C-127/07, EU:C:2008:728, punt 31, en 29 maart 2012, *Commissie/Polen*, C-504/09 P, EU:C:2012:178, punt 77).
- 52 Niettemin volgt uit artikel 17, lid 4, van richtlijn 2003/96 dat, om in aanmerking te komen voor een volledige vrijstelling van accijns op grond van artikel 17, lid 2, van deze richtlijn, de milieustimulansen die voortvloeien uit het aangaan van de overeenkomsten, regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen, grosso modo gelijkwaardig moeten zijn aan wat zou zijn bereikt indien de in bijlage I bij die richtlijn vastgestelde minimumbelastingniveaus waren toegepast.
- 53 Hieruit volgt dat krachtens artikel 17, lid 4, van richtlijn 2003/96 aan energie-intensieve bedrijven waarop de Unieregeling inzake de handel in emissierechten van toepassing is, niet automatisch, louter op grond van dit feit de in artikel 17, lid 2, van deze richtlijn bedoelde volledige vrijstelling van accijns kan worden verleend, zonder dat is aangetoond dat is voldaan aan de in het vorige punt genoemde voorwaarde.
- 54 Zoals de advocaat-generaal in punt 58 van zijn conclusie heeft vastgesteld, heeft de Commissie in haar verzoekschrift evenwel niet aangevoerd dat de Poolse wetgeving deze voorwaarde niet vervulde.

- 55 Uit artikel 120, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en de daarop betrekking hebbende rechtspraak volgt dat elk inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil, de aangevoerde middelen en argumenten alsmede de summiere uiteenzetting van de middelen moet bevatten, en dat deze aanduidingen zo duidelijk en nauwkeurig moeten zijn dat de verwerende partij haar verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen (arrest van 16 september 2015, Commissie/Slowakije, C-361/13, EU:C:2015:601, punt 21).
- 56 Daaruit volgt dat de belangrijkste gegevens, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk moeten worden weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf en dat het petitum op ondubbelzinnige wijze moet zijn geformuleerd, teneinde met name te vermijden dat het Hof ultra petita recht doet (zie in die zin arrest van 28 oktober 2010, Commissie/Malta, C-508/08, EU:C:2010:643, punt 16).
- 57 In die omstandigheden dient de enige grief van de Commissie, en dus het beroep, ongegrond te worden verklaard, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de vraag of de Poolse wetgeving voldoet aan de in punt 52 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde.

### **Kosten**

- 58 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Republiek Polen worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

**1) Het beroep wordt verworpen.**

**2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen