



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GERARD HOGAN
prednesené 30. septembra 2021¹

Vec C-139/20

**Európska komisia
proti**

Poľskej republike

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Smernica 2003/96/ES – Rámec pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny – Článok 17 – Energetické výrobky používané energeticky náročnými podnikmi, na ktoré sa vzťahuje systém Únie obchodovania s emisnými kvótami – Oslobodenie od spotrebnej dane“

I. Úvod

1. Naliehavá potreba prijať opatrenia v oblasti zmeny klímy spojená s cieľom znížiť emisie skleníkových plynov a súčasne podporovať úsporu energie patria k úvahám, ktoré podnikteli sériu environmentálnych iniciatív zo strany normotvorcu Únie. Smernica Rady 2003/96/ES z 27. októbra 2003² síce ako svoj primárny cieľ uvádza riadne fungovanie vnútorného trhu tým, že sa zabezpečí, aby sa zabránilo potenciálne narušujúcim účinkom hospodárskej súťaže v oblasti dane z energie medzi členskými štátmi,³ sama však predstavuje jedno z týchto opatrení. Hoci ustanovuje určité oslobodenia od daní pre energeticky náročné podniky, v ktorých sa členské štáty rozhodnú využiť túto možnosť, vyžaduje tiež implementáciu konkrétnych opatrení vedúcich k dosiahnutiu cieľov ochrany životného prostredia alebo k zvýšenej úspore energie.⁴

2. V tomto konaní o porušení povinnosti začatom podľa článku 258 ZFEÚ je podstatou sťažnosti predloženej Komisiou to, že Poľská republika vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch bez rozdielu oslobodila podniky od minimálnej spotrebnej dane zo spotreby energetických výrobkov na účely vykurovania bez toho, aby ich zaviazala zaviesť systémy, ktoré dosahujú ciele v oblasti environmentálnej alebo energetickej úspory iné ako ich účasť v systéme Únie obchodovania s emisnými kvótami, a to v rozpore s požiadavkami článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96. Poľská republika na to odpovedá tak, že to povoľuje článok 17 ods. 1 písm. b)

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Smernica o reštrukturalizácii právneho rámca spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny (Ú. v. EÚ L 283, 2003, s. 51; Mim. vyd. 09/001, s. 405).

³ Pozri okrem iného odôvodnenia 2, 3 a 4 smernice 2003/96.

⁴ Pozri tiež environmentálne ciele vo všeobecnosti, okrem iného odôvodnenia 6, 7, 11, 12. Pozri tiež rozsudok zo 7. marca 2018, Cristal Union (C-31/17, EU:C:2018:168, bod 34).

a článok 17 ods. 2 a 4 tejto smernice a že keďže účasť v systéme Únie obchodovania s emisnými kvótami je predpokladom príslušných vnútroštátnych právnych predpisov, nedochádza teda k porušeniu práva Únie z jej strany.

3. Vec sa teda týka výkladu týchto ustanovení článku 17 smernice 2003/96, ktorých kvalita vypracovania, s poľutovaním musím povedať, vyvoláva veľa otázok. Ako však bude uvedené ďalej, bude sa tiež skúmať, či Komisia zistila porušenie týchto ustanovení z dôvodu, ktorý uviedla. Pred zvážením týchto argumentov je však najskôr potrebné stanoviť príslušné právne ustanovenia.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

Smernica 2003/96

4. Smernica 2003/96 zavádza minimálne úrovne zdanenia, ktoré musia členské štáty uplatňovať na energetické výrobky a elektrickú energiu, ako sa uvádza v článku 2 smernice 2003/96. To zahŕňa podľa článku 2 ods. 1 písm. b) smernice uhlíkové produkty a plynové výrobky.

5. Odôvodnenia 28 a 29 smernice 2003/96 stanovujú:

„(28) určité oslobodenia od daní alebo daňové úľavy sa môžu ukázať ako nevyhnutné; zvlášť kvôli nedostatočnému zosúladieniu na úrovni spoločenstva, kvôli rizikám straty konkurencieschopnosti na medzinárodnej úrovni alebo kvôli sociálnym alebo environmentálnym dôvodom.

(29) podniky, ktoré uzatvárajú dohody s cieľom značného zvýšenia ochrany prírody a úspory energie si zasluhujú pozornosť; medzi týmito podnikmi si osobitný prístup zasluhujú energeticky náročné podniky.“

6. Článok 4 smernice 2003/96 stanovuje:

„1. Úrovne zdaňovania, ktoré členské štáty uplatňujú na energetické výrob[k]y a elektrinu vymenované v článku 2 nemôžu byť nižšie ako minimálne úrovne zdaňovania predpísané touto smernicou.

2. Na účely tejto smernice je ‚úroveň zdaňovania‘ celková záťaž uložená ohľadom všetkých nepriamych daní (okrem DPH) vypočítavaná priamo alebo nepriamo z množstva energetických výrobkov a elektriny v čase uvoľnenia na spotrebu.“

7. Článok 17 smernice 2003/96 je jedným z ustanovení upravujúcich daňové úľavy, ktoré je možné poskytnúť. Ide o daňové úľavy a oslobodenie od dane v súvislosti so spotrebou energetických výrobkov používaných na vykurovanie a ďalších dvoch prípadov, ktoré nie sú pre tieto účely relevantné. Má nasledujúce znenie:

„1. Za podmienky, že sa dodržiavajú minimáln[e] úrovne zdaňovania predpísané touto smernicou v priemere za všetky podniky, smú členské štáty uplatňovať daňové úľavy na spotrebu energetických výrobkov používaných na vykurovacie účely alebo na účely článku 8 ods. 2 písm. b) a c) a na elektrinu v týchto prípadoch:

a) v prospech energeticky náročného podniku

„Energeticky náročný podnik“ je podnikateľský subjekt uvedený v článku 11, v ktorom buď nákupy energetických výrobkov a elektriny dosahujú prinajmenšom 3,0 % výrobné hodnoty alebo výška platenej vnútroštátnej energetickej dane dosahuje prinajmenšom 0,5 % pridanej hodnoty. V rámci tejto definície smú členské štáty uplatňovať obmedzujúcejšie pojmy, vrátane definícií predajnej hodnoty, procesu a sektora.

„Nákupy energetických výrobkov a elektriny“ sú skutočné náklady na energiu nakúpenú alebo vyrobenú v rámci podniku. Patrí sem iba elektrina, teplo a energetické výrobky, ktoré sa používajú na vykurovacie účely alebo na účely článku 8 ods. 2 písm. b) a c). Zahrnú sa všetky dane, okrem odpočítateľnej DPH.

„Výrobná hodnota“ je obrat, vrátane dotácií priamo spojených s cenou výrobku, plus alebo mínus zmeny v zásobách dokončených výrobkov, prebiehajúca práca a tovary a služby nakupované na ďalší predaj, mínus nákupy tovarov a služieb na ďalší predaj.

„Pridaná hodnota“ je celkový obrat podliehajúci DPH, vrátane exportných predajov, mínus celkové nákupy podliehajúce DPH, vrátane dovozov.

Členským štátom, ktoré v súčasnosti uplatňujú vnútroštátne energetické daňové systavy, v ktorých energeticky náročné podniky sú vymedzené podľa iných kritérií, ako sú náklady na energiu v porovnaní s výrobnou hodnotou a platená vnútroštátna energetická daň v porovnaní s pridanou hodnotou, sa poskytuje prechodné obdobie najneskôr do 1. januára 2007, aby sa prispôbili vymedzeniu stanovenému v prvom pododseku písm. a);

b) keď sa dohody uzatvárajú s podnikmi alebo združeniami podnikov, alebo keď sa vykonávajú systémy obchodovateľných povolení alebo ekvivalentné opatrenia, pokiaľ vedú k dosahovaniu cieľov ochrany životného prostredia alebo k zvýšeniam úspory energie.

2. Napriek článku 4 ods. 1 smú členské štáty uplatňovať úroveň zdaňovania zníženú až na nulu na energetické výrobky a elektrinu vymedzené v článku 2, ak sa používajú energeticky náročnými podnikmi vymedzenými v odseku 1 tohoto článku.

3. Napriek článku 4 ods. 1 smú členské štáty uplatňovať úroveň zdaňovania zníženú až na 50 % minimálnych úrovní v tejto smernici na energetické výrobky a elektrinu vymedzené v článku 2, ak sa používajú podnikmi vymedzenými v článku 11, ktoré nie sú energeticky náročnými podnikmi vymedzenými v odseku 1 tohoto článku.

4. Podniky, ktoré majú prospech z možností uvedených v odsekoch 2 a 3, uzatvárajú dohody, systémy obchodovateľných povolení alebo ekvivalentné opatrenia uvedené v odseku 1 písm. b). Dohody, systémy obchodovateľných povolení alebo ekvivalentné opatrenia musia viesť

k dosahovaniu environmentálnych cieľov alebo zvýšenej úspory energie, ako by to bolo v prípade dodržiavania štandardných minimálnych sadzieb spoločenstva.“

B. Poľské právo

8. § 31a ods. 1 bod 8 Ustawa o podatku akcyzowym zo 6. decembra 2008⁵ (ďalej len „poľský zákon o spotrebnej dani“) stanovuje:

„1. Zdaniteľné transakcie, ktoré podliehajú spotrebnej dani, sú oslobodené od spotrebnej dane, ak sa týkajú uhlíkových výrobkov na účely vykurovania:

...

8. energeticky náročným podnikom používajúcim uhlíkové výrobky, v ktorom bol zavedený systém na dosiahnutie cieľov ochrany životného prostredia alebo bola zavedená zvýšená energetická úspora“⁶.

9. § 31b ods. 1 bod 5 poľského zákona o spotrebnej dani stanovuje:

„Zdaniteľné transakcie, ktoré podliehajú spotrebnej dani, sú oslobodené od spotrebnej dane, ak sa týkajú plynových výrobkov na vykurovacie účely:

...

5. energeticky náročným podnikom používajúcim plynové produkty, v ktorom bol zavedený systém na dosiahnutie cieľov ochrany životného prostredia alebo bola zavedená zvýšená úspora energie“⁷.

10. § 31c poľského zákona o spotrebnej dani obsahuje nasledujúcu definíciu:

„Nasledujúce systémy sa považujú za systémy na dosiahnutie cieľov v oblasti ochrany životného prostredia alebo na zvýšenie úspory energie uvedené v § 31a ods. 1 bode 8 a § 31b ods. 1 bode 5:

1. systém Únie obchodovania s emisnými kvótami v súlade so zákonom z 12. júna 2015 o systéme obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov (Dz. U. položka 1223 a z roku 2016, body 266, 542, 1579 a 1948) a ustanovenia prijaté na základe § 25 ods. 4 a § 29 ods. 1 uvedeného zákona;⁸

...“

⁵ Dz. Ustaw RP (Zbierka zákonov Poľskej republiky) 2014, položka 752, v znení neskorších predpisov

⁶ V znení zákona z 21. októbra 2016, ktorým sa mení a dopĺňa poľský zákon o spotrebných daniach, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2017.

⁷ Toto ustanovenie bolo doplnené zákonom z 27. septembra 2013, ktorým sa mení a dopĺňa poľský zákon o spotrebnej dani, ktorý nadobudol účinnosť 1. novembra 2013.

⁸ V znení zákona z 21. októbra 2016, ktorým sa mení a dopĺňa poľský zákon o spotrebných daniach, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2017.

III. Okolnosti sporu a postup pred podaním žaloby

11. Dňa 3. februára 2016 v kontexte systému EU-Pilot informovala Komisia poľské orgány, že má obavy, že tento členský štát nedodržiava požiadavky článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96. Dôvodom bolo to, že poľský zákon o spotrebnej dani udeľuje automatické oslobodenie od spotrebnej dane z energetických výrobkov (výrobky z uhlíka a plynu) používaných energeticky náročnými podnikmi, na ktoré sa vzťahuje systém Únie obchodovania s emisnými kvótami stanovený v smernici 2003/87/ES⁹. Komisia sa domnieva, že na to, aby bolo možné využívať oslobodenie od dane podľa článku 17 ods. 2 smernice 2003/96, článok 17 ods. 4 smernice vyžaduje, aby podniky najskôr zaviedli systémy opísané v odseku 1 písm. b) tohto ustanovenia, ktoré vedú k dosiahnutiu environmentálnych cieľov alebo k zvýšeniu úspory energie nad rámec tých, ktoré sa dosahujú ich jednoduchou účasťou v systéme Únie obchodovania s emisnými kvótami.

12. Poľská vláda vo svojej odpovedi z 31. marca 2016 tvrdila, že systém Únie obchodovania s emisnými kvótami je kvalifikovaný ako systém obchodovateľných povolení podľa článku 17 ods. 1 písm. b) smernice 2003/96, ktorý vedie k dosahovaniu cieľov ochrany životného prostredia alebo k zvýšeniam úspory energie, pokiaľ ciele tejto smernice zahŕňajú dosiahnutie ochrany životného prostredia pomocou fiškálnych opatrení. Tiež sa domnievali, že podnik, ktorý pri presadzovaní svojich cieľov musí znášať dodatočné náklady (iné ako čisto fiškálnej povahy), by nemal byť druhýkrát zatažený spotrebnou daňou.

13. Dňa 8. marca 2018 Komisia zaslala Poľskej republike formálnu výzvu. Podľa Komisie Poľská republika si tým, že oslobodila energeticky náročné podniky, na ktoré sa vzťahuje systém Únie obchodovania s emisnými kvótami, od spotrebnej dane z uhlíkových a plynových produktov, nesplnila svoje povinnosti podľa článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96. Komisia zopakovala svoj názor, že na to, aby podniky získali nárok na daňovú úľavu alebo oslobodenie od dane podľa článku 17 smernice, musia zaviesť systémy, ktoré dosahujú ciele ochrany životného prostredia alebo zvýšenia úspory energie iné ako ciele systému Únie obchodovania s emisnými kvótami.

14. Listom z 8. mája 2018 poľské orgány odpovedali na túto formálnu výzvu. Odmietli stanovisko Komisie v celom rozsahu a tvrdili, že systém Únie obchodovania s emisnými kvótami predstavuje „systém obchodovateľných povolení“ v zmysle článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96.

15. Dňa 26. júla 2019 Komisia zaslala Poľskej republike odôvodnené stanovisko týkajúce sa jej údajného nesplnenia povinností podľa článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96.

16. Vzhľadom na to, že Komisia nebola spokojná s odpoveďou z 19. septembra 2019, v ktorej poľské orgány zotrvali na svojom stanovisku, Komisia prijala 27. októbra 2019 rozhodnutie podať túto žalobu na Súdny dvor.

⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003, o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, 2003, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631).

IV. Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore

17. V tejto žalobe o nesplnenie povinnosti, ktorú Súdny dvor prijal 16. marca 2020, Komisia navrhuje Súdnemu dvoru:

- určiť, že Poľská republika tým, že pri vykonávaní práva, ktoré priznáva oslobodenie od spotrebnej dane pre energetické výrobky, ktoré používajú energeticky náročné podniky spadajúce pod systém Únie obchodovania s emisnými kvótami, si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96,
- zaviazať Poľskú republiku na náhradu trov konania.

18. Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol žalobu v celom rozsahu ako nedôvodnú a
- zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

19. Účastníci konania predložili písomné pripomienky. Podľa článku 76 ods. 2 rokovacieho poriadku Súdny dvor rozhodol, že pojednávanie sa neuskutoční.

V. Argumenty účastníkov konania

A. Argumenty Komisie

20. Aby mohli energeticky náročné podniky využívať oslobodenie od minimálnej úrovne zdanenia vykurovacích palív podľa článku 17 ods. 2 smernice 2003/96, musia prijať dohody, schémy obchodovateľných povolení alebo rovnocenné opatrenia uvedené v článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96. Podľa názoru Komisie účasť v systéme Únie obchodovania s emisnými kvótami, ktorý vyplýva z článku 2 ods. 1 smernice 2003/87, nemožno považovať za „systém obchodovateľných povolení“ na účely článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96.

21. Komisia k tomuto záveru dospela napriek uznaniu, že systém Únie obchodovania s emisnými kvótami predstavuje systém obchodovateľných povolení vo všeobecnom zmysle tohto pojmu a že vedie k dosiahnutiu environmentálnych cieľov, konkrétne zníženia emisií skleníkových plynov. Podľa nej pojem „systém obchodovateľných povolení“, ktorý nie je definovaný v smernici 2003/96, treba vykladať vo svetle cieľov, ktoré sleduje normotvorca Únie, a spôsobom, ktorý zaručuje súdržnosť jeho právnej úpravy. Komisia tvrdí, že ak by sme mali považovať systém Únie obchodovania s emisnými kvótami za „systém obchodovateľných povolení“ na účely článku 17 smernice 2003/96, a teda oslobodiť energeticky náročné podniky od spotrebnej dane z vykurovacích palív, smernica 2003/87 by už nemohla dosiahnuť svoj cieľ, a to „podporu znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom“¹⁰.

22. Na podporu svojho stanoviska sa Komisia odvoláva na vyhlásenia, ktoré mali byť vložené do prílohy k zápisnici zo zasadnutia Rady, na ktorom bola prijatá smernica 2003/96. Táto zápisnica uvádza v bode 2: „Na základe návrhu Komisie sa Rada zaväzuje pozitívne preskúmať daňové

¹⁰ Pozri článok 1 prvý odsek smernice 2003/87.

opatrenia, ktoré budú sprevádzať budúcu implementáciu systému Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami, najmä s cieľom vyhnúť sa prípadom dvojitého zdanenia¹¹. Komisia z tohto vyhlásenia vyvodzuje, že zdaňovanie podľa smernice 2003/96 a uplatňovanie systému Únie obchodovania s emisnými kvótami majú v zásade koexistovať.

23. Komisia okrem toho uvádza odôvodnenia 28 a 29 smernice 2003/96 na podporu svojho tvrdenia, že daňové výhody stanovené v článku 17 tejto smernice zaviedol normotvorca s cieľom zlepšiť ochranu životného prostredia alebo energetickú úsporu. Takéto ciele by sa nedosiahli, keby sa oslobodenie od dane udelilo jednoducho preto, že sa na daného prevádzkovateľa vzťahuje iný povinný nástroj práva Únie, ako je napríklad systém obchodovania s emisnými kvótami. Podľa Komisie preto pojem „systémy obchodovateľných povolení“ v zmysle článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96 pokrýva iba systémy umožňujúce dosiahnutie environmentálnych cieľov alebo zvýšenú energetickú úsporu presahujúcu výsledky implementácie ďalších povinných systémov stanovených aktmi Únie. Ustanovenia poľského zákona o spotrebných daniach by v skutočnosti mohli úplne prevážiť náklady na emisné certifikáty, ktoré by zbavili systém Únie obchodovania s emisnými kvótami jeho účelu, pretože vyhýbanie sa takýmto nákladom je hybným aspektom tohto systému.

24. Článok 17 ods. 1 písm. b) a článok ods. 4 smernice 2003/96 je preto potrebné vykladať v tom zmysle, že sa týka zlepšenia ochrany životného prostredia alebo energetickej úspory, ktoré presahuje rámec toho, čo sa stanovuje v záväzných nástrojoch práva Únie, akými sú napríklad systém obchodovania s emisnými kvótami.

25. Komisia tiež poznamenáva, že smernica 2003/87 obsahuje jej vlastné špecifické nástroje navrhnuté tak, aby zachovali integritu vnútorného trhu a zabránili narušeniu hospodárskej súťaže v rámci rozsahu uplatňovania systému Únie obchodovania s emisnými kvótami.¹² Ide o pridelenie bezplatných kvót podľa článkov 10a, 10b a 10c smernice 2003/87 (pokiaľ ide o stacionárne zariadenia) alebo právo členských štátov prijať finančné opatrenia v prospech sektorov alebo pododvetví vystavených značnému riziku úniku uhlíka vzhľadom na prenesené nepriame náklady na emisie, ktoré vedú k zvýšeniu ceny elektriny. Na tieto opatrenia sa však vzťahujú pravidlá štátnej pomoci. Podľa názoru Komisie vyššie uvedené pravidlá poľského zákona o spotrebných daniach, ktoré sú mimo opatrení uvedených v tejto smernici a nad ich rámec, nesú riziko, že povedú k narušeniu hospodárskej súťaže.

26. Ako Poľská republika potvrdila vo svojej písomnej odpovedi na otázky, ktoré položil Súdny dvor, oslobodenia od spotrebnej dane stanovené v § 31a ods. 1 v bode 8 a § 31b ods. 1 v bode 5 poľského zákona o spotrebnej dani sa uplatňujú bez ohľadu na to, či energeticky náročné spoločnosti, ktoré z toho majú prospech, už dostali alebo tiež dostanú bezplatné emisné kvóty podľa smernice 2003/87.

27. Komisia ďalej vysvetľuje, že Poľsko oznámilo systém štátnej pomoci na roky 2019 a 2020, v rámci ktorého môžu niektoré spoločnosti požiadať o kompenzáciu časti svojich „nákladov na nepriame emisie“. Podľa príslušných usmernení¹³ mala táto pomoc maximálnu intenzitu 75 % a bola uplatniteľná iba na spotrebu elektrickej energie, ktorá presiahla 1 GWh za rok. Komisia

¹¹ Smernica Rady o reštrukturalizácii rámca Spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny, spoločné usmernenia, dokument Rady 13253/03 ADD1.

¹² Pozri odôvodnenie 7 smernice 2003/87.

¹³ Usmernenia k niektorým opatreniam štátnej pomoci v súvislosti so systémom obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov po roku 2012 (Ú. v. EÚ C 158, 2012, s. 4).

považovala túto pomoc za zlučiteľnú s vnútorným trhom.¹⁴ Dôležitou úvahou však bolo, že pomoc nie je možné kumulovať so znížením dane/oslobodením od dane podľa vyššie uvedených pravidiel poľského zákona o spotrebnej dani.¹⁵ Komisia tiež uvádza, že iba veľmi málo podnikov využilo výhody uvedeného systému štátnej pomoci. Domnieva sa, že daňové výhody poskytnuté podľa poľského zákona o spotrebných daniach, ktoré nie sú obmedzené na „náklady súvisiace s emisiami skleníkových plynov prenesenými do cien elektriny“, ale sa poskytujú automaticky na uhlie a plyn, ktoré podniky používajú na účely vykurovania, akonáhle je energeticky náročný podnik pokrytý systémom obchodovania s emisnými kvótami, sú atraktívnejšie pre podnikateľov ako systém kompenzácie nepriamych nákladov na emisie.

28. Komisia ďalej tvrdí, že na rozdiel od tvrdenia poľskej vlády jej postoj, že článok 17 ods. 1 písm. b) nepokrýva systém obchodovania Únie s emisiami, nie je v rozpore s jej návrhom smernice Rady z 13. apríla 2011, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/96/ES o reštrukturalizácii právneho rámca spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny¹⁶. Navrhla zmenu a doplnenie článku 14 smernice 2003/96 doplnením písmena d). Tento bod obsahoval (povinné) oslobodenie od dane „energetických výrobkov používaných na činnosti, ktoré podliehajú systému Únie a nie sú z neho vylúčené v zmysle smernice 2003/87/ES“¹⁷. Komisia však upozorňuje, že sa to týka iba „zdaňovania súvisiaceho s CO₂“. Navrhovaná zmena a doplnenie smernice 2003/96 výslovne rozlišuje medzi zdaňovaním energie, ktoré je konkrétne spojené s emisiami CO₂ spôsobenými spotrebou príslušných výrobkov na jednej strane, a zdaňovaním energie podľa energetického obsahu výrobkov (všeobecné zdaňovanie spotreby energie) na strane druhej. Zdanenie vykurovacích palív na obchodné účely, na ktoré sa vzťahuje článok 17 smernice 2003/96 (vrátane podľa jej navrhovanej zmeny a doplnenia), sa týkalo posledného z týchto dvoch prípadov. Z tohto dôvodu a na objasnenie Komisia ďalej navrhla zmeniť a doplniť článok 17 vložení odseku 3, ktorý mal ustanoviť, že „systémy obchodovateľných povolení“ na účely tohto ustanovenia „znamenajú systém obchodovateľných povolení iný ako systém Únie v zmysle smernice 2003/87/ES“¹⁸.

B. Argumenty Poľskej republiky

29. Ako som už naznačil, Poľská republika na druhej strane tvrdí, že systém Únie obchodovania s emisnými kvótami v skutočnosti predstavuje „systém obchodovateľných povolení“ v zmysle článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96.

30. Tvrdí, že systém Únie obchodovania s emisnými kvótami na základe spôsobu, akým je koncipovaný, a zásad, ktorými sa riadi jeho fungovanie, spĺňa všetky kritériá „systému obchodovateľných povolení“. Tento systém tiež vedie k dosiahnutiu environmentálnych cieľov. V tejto súvislosti sa Poľská republika odvoláva na rozsudok Súdneho dvora z 29. marca 2012, Komisia/Poľsko, v ktorom Súdny dvor konštatoval, že „hlavným vyhláseným cieľom smernice 2003/87 je podstatné zníženie emisií skleníkových plynov tak, aby boli dodržané záväzky Únie

¹⁴ Rozhodnutie Komisie C(2019) 6371 final o kompenzácii nákladov na nepriame emisie v Poľsku. Rozhodnutie nevzniesť námietky uverejnené v Ú. v. EÚ C 354, 2019, s. 1.

¹⁵ Poľsko zaviedlo mechanizmus, podľa ktorého mal podnik pri žiadosti o kompenzáciu v rámci systému vyhlásiť, že odstúpil od podpory podľa poľského zákona o spotrebných daniach, informoval o tom príslušný subjekt (dodávateľ elektriny alebo zúčtovací orgán) a nahradil všetku podporu, ktorá bola predtým poskytovaná podľa tohto zákona (a podľa akýchkoľvek ďalších aktov), pozri tamže bod 27.

¹⁶ COM(2011) 169 final. Stiahnutie návrhu Komisie, Ú. v. EÚ C 80, 2015, s. 17.

¹⁷ Takéto objasnenie je tiež obsiahnuté v druhom odseku článku 18 písm. b) posledného návrhu Komisie na smernicu Rady o reštrukturalizácii rámca Únie pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny zo 14. júla 2021 [COM(2021) 563 final].

¹⁸ Tamže. Pozri tiež odôvodnenie 22 návrhu, ktorého posledná veta stanovuje: „Okrem toho je potrebné objasniť, že odkazy na systémy obchodovateľných povolení v článku 17 smernice 2003/96/ES nezahŕňajú systém Únie podľa smernice 2003/87/ES.“

a členských štátov v súvislosti s Kjótskym protokolom“¹⁹. Poľská republika predovšetkým tvrdí, že znenie článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96 nenaznačuje, že environmentálne ciele alebo zlepšenia energetickej úspory musia byť nad rámec tých, ktoré je možné dosiahnuť povinným systémom, ktorý predpokladá právo Únie. Ani odôvodnenia 28 a 29 smernice 2003/96 nepodporujú takýto názor.

31. Vzhľadom na to, že smernice 2003/96 a 2003/87 boli vypracované takmer súčasne, Poľská republika zastáva názor, že ak by systém Únie obchodovania s emisnými kvótami nebol považovaný za „systém obchodovateľných povolení“ na účely článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96, normotvorca Únie by to výslovne uviedol. Podľa jej názoru tieto ustanovenia mali zabrániť „dvojitému zdaneniu“ energeticky náročných podnikov, na ktoré sa vzťahuje aj systém Únie obchodovania s emisnými kvótami.

32. Podľa Poľskej republiky návrh Komisie na prijatie smernice Rady, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/96/ES z 13. apríla 2011, predpokladal zmeny a doplnenia článku 17 ods. 2 a 3 smernice 2003/96 s cieľom vylúčiť systém Únie obchodovania s emisnými kvótami z rámca „systémov obchodovateľných povolení“ na účely článku 17 smernice 2003/96. Takáto zmena a doplnenie bola potrebná iba preto, že podľa stále platných pravidiel sa na systém Únie obchodovania s emisnými kvótami vzťahovali tieto ustanovenia. Rada v každom prípade návrh neprijala.

33. Pokiaľ ide o vyhlásenia, ktoré majú byť vložené do prílohy „zápisnice zo zasadnutia Rady, na ktorom... bola prijatá smernica [2003/96]“ – vyhlásenia, o ktoré sa Komisia opiera – Poľská republika sa domnieva, že sa nevzťahovali na uplatňovanie článku 17 smernice 2003/96, ale obsahovali iba všeobecné vyhlásenia, ako napríklad skutočnosť, že Rada sa na základe návrhu Komisie zaviazala konštruktívnym spôsobom analyzovať fiškálne opatrenia, ktoré mali sprevádzať budúcu implementáciu systému Únie obchodovania s emisnými kvótami s cieľom zamedziť dvojitému zdaneniu.

VI. Posúdenie

34. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že v konaní podľa článku 258 ZFEÚ je na Komisii, aby dokázala existenciu údajných porušení a poskytla Súdnemu dvoru informácie potrebné na tento účel.²⁰ Z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že Súdny dvor môže skúmať iba dôvody sťažnosti, ktoré formulovala Komisia už v štádiu odôvodneného stanoviska.²¹

35. Z toho vyplýva, že v takejto veci, kde je údajné porušenie založené na tvrdení, že vnútroštátne právo nie je v súlade s ustanoveniami smernice, musí úspech Komisie opäť závisieť od toho, či vyložila pojmy smernice správne, a od skutočných argumentov, ktoré Komisia vzniesla v rámci predbežného konania, a aj v tomto konaní.

36. Vzhľadom na to, že medzi účastníkmi konania existuje všeobecná zhoda, pokiaľ ide o základné skutočnosti, dospejeme k tomu, že sa táto vec týka otázky výkladu článku 17 smernice 2003/96. Účastníci konania sa zhodujú, že Poľská republika schválila zákon, ktorý priznáva oslobodenie od

¹⁹ (C-504/09 P, EU:C:2012:178, bod 77).

²⁰ Rozsudky z 19. mája 2011, Komisia/Malta (C-376/09, EU:C:2011:320, bod 32 a citovaná judikatúra), a zo 14. januára 2021, Komisia/Taliansko (Príspevok na nákup motorového paliva) (C-63/19, EU:C:2021:18, bod 74).

²¹ Pozri v tomto zmysle okrem iného rozsudky z 24. júna 2004, Komisia/Holandsko (C-350/02, EU:C:2004:389, bod 20); z 29. apríla 2010, Komisia/Nemecko (C-160/08, EU:C:2010:230, bod 43), a rozsudok zo 4. septembra 2014, Komisia/Francúzsko (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 74).

spotrebnej dane na energetické výrobky (výrobky z uhlia a plynu) používané energeticky náročnými podnikmi, na ktoré sa vzťahuje systém Únie obchodovania s emisnými kvótami stanovený v smernici 2003/87. Ďalej sa zhodujú – a to je relevantné pre tvrdenia Komisie –, že účinkom tohto vnútroštátneho práva je, že toto oslobodenie sa priznáva automaticky a bez ohľadu na to, či podniky už mohli mať prospech z akýchkoľvek podporných opatrení podľa smernice 2003/87, ako je napríklad bezplatné pridelovanie emisných kvót. Otázkou teda je, či sa na takýto spôsob implementácie vzťahuje článok 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96.

37. Článok 4 smernice 2003/96 ukladá členským štátom povinnosť stanoviť minimálne úrovne zdanenia energetických výrobkov a elektriny, ako sú vymedzené v článku 2 tejto smernice. Táto povinnosť podlieha množstvu oslobodení z minimálnej sadzby, ktoré sú v prípade článku 14 smernice povinné. V iných prípadoch sa členské štáty môžu rozhodnúť, či ich uplatnia. Tak je to v prípade článku 17 smernice 2003/96, ktorého výklad je predmetom tohto konania.

38. Jedným zo všeobecných cieľov smernice 2003/96 je odradiť členské štáty od konkurencie v oblasti priemyselného umiestnenia podnikov tým, že ponúknu nízke sadzby dane z energie pri využívaní fosílnych palív. To sa dosahuje stanovením minimálnych úrovní zdanenia v Únii podľa článku 1 smernice. Nepriamym cieľom tohto opatrenia je tiež odradiť od používania fosílnych palív vo všeobecnosti. Článok 17 smernice 2003/96 však umožňuje členským štátom odchyliť sa od podmienok týchto daňových povinností uplatňovaním určitých oslobodení od spotrebnej dane a jej zníženia, ak sú splnené podmienky uvedené v tomto ustanovení. Uprednostňuje – aj keď nielen – energeticky náročné podniky. Dôvod na to, ako je to v prípade opatrení zameraných na odvetvia ohrozené únikom uhlíka podľa smernice 2003/87²² – je dvojaký. Cieľom ustanovení je zabrániť riziku vzťahu energeticky náročných podnikov s krajinami, kde sa takéto alebo oveľa nižšie dane neuplatňujú. To by malo tendenciu poškodzovať Európsku úniu ako priemyselnú lokalitu a jej konkurencieschopnosť.²³ Takéto premiestňovanie by sa mohlo uskutočniť v krajinách, kde je energia nielen oveľa lacnejšia, ale kde sú environmentálne normy vo všeobecnosti výrazne menej prísne ako európske.

A. Výklad článku 17 ods. 1 smernice 2003/96 a význam „systémov obchodovateľných povolení“ v článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96

39. Ako som už poznamenal, vec predložená Komisiou sa v zásade zakladá na tvrdení, že odkaz na „systémy obchodovateľných povolení“ v článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96 sa nevzťahuje na účasť na systéme Únie obchodovania s emisnými kvótami.

40. Znenie článku 17 smernice 2003/96 je, pravda, trochu nejasné. Prvý odsek tohto článku stanovuje, že členské štáty môžu uplatniť zníženia dane na spotrebu energetických výrobkov používaných na vykurovanie, a to (1) v prospech energeticky náročných podnikov a (2) keď sa dohody uzatvárajú s podnikmi alebo združeniami podnikov alebo keď sa vykonávajú systémy obchodovateľných povolení alebo ekvivalentné opatrenia, pokiaľ vedú k dosahovaniu cieľov ochrany životného prostredia alebo k zvýšeniam úspory energie. Tieto možnosti však vyžadujú, aby sa v prípade každého podniku v priemere dodržiavali minimálne úrovne zdanenia stanovené v smernici.

²² Pozri článok 10a ods. 6 a článok 10b smernice 2003/87 v jej verziách v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/410 zo 14. marca 2018, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87/ES s cieľom zvýšiť náklady – účinné znižovanie emisií a nízkouhlíkové investície, a rozhodnutie (EÚ) 2015/1814, Ú. v. EÚ L 76, 2018, s. 3.

²³ Pozri odkaz v odôvodnení 28 smernice 2003/96.

41. Článok 17 ods. 2 smernice 2003/96 stanovuje, že napriek článku 4 ods. 1 smú členské štáty uplatňovať úroveň zdaňovania zníženú až na nulu na energetické výrobky a elektrinu (ako sú vymedzené v článku 2), ak sa používajú „energeticky náročnými podnikmi“ vymedzenými v článku 17 ods. 1 smernice 2003/96. Článok 17 ods. 3 smernice potom stanovuje samostatnú kategóriu až 50 % zníženia dane, ak „sa používajú podnikmi vymedzenými v článku 11, ktoré nie sú energeticky náročnými podnikmi vymedzenými v odseku 1 tohoto článku“.

42. Článok 17 ods. 4 smernice 2003/96 stanovuje, že podniky, ktoré majú prospech z oslobodenia od dane uvedeného v článku 17 ods. 2 a daňovej úľavy uvedenej v odseku 17 ods. 3 uzatvárajú „dohody, systémy obchodovateľných povolení alebo ekvivalentné opatrenia uvedené v odseku 1 písm. b)“. No tieto dohody, systémy obchodovateľných povolení alebo ekvivalentné opatrenia musia viesť k dosahovaniu environmentálnych cieľov alebo zvýšenej úspory energie „ako by to bolo v prípade dodržiavania štandardných minimálnych sadzieb spoločenstva“. Naopak článok 17 ods. 1 písm. b) smernice 2003/96 túto požiadavku neuvádza.²⁴

43. Vzhľadom na to, že poľský zákon o spotrebných daniach upravuje úplné oslobodenie energeticky náročných podnikov od zdanenia, je zrejmé, že Poľsko založilo § 31a ods. 1 bod 8 a § 31b ods. 1 bod 5 poľského zákona o spotrebnej dani na článku 17 ods. 2 smernice 2003/96. To znamená, že bez ohľadu na vyššie uvedenú všeobecnú nejasnosť článku 17 smernice sa uplatňuje článok 17 ods. 4 tejto smernice. Podľa tohto ustanovenia „podniky, ktoré majú prospech... uzatvárajú... systémy obchodovateľných povolení alebo ekvivalentné opatrenia uvedené v odseku 1 písm. b)“ a tieto „systémy obchodovateľných povolení alebo ekvivalentné opatrenia musia viesť k dosahovaniu environmentálnych cieľov alebo zvýšenej úspory energie, ako by to bolo v prípade dodržiavania štandardných minimálnych sadzieb spoločenstva“.

44. Pri skúmaní otázky, či si Poľsko splnilo svoje povinnosti, je preto zásadnou otázkou, čo sa rozumie pod pojmom „systém obchodovateľných povolení“, ako sa uvádza v článku 17 ods. 1 písm. b) smernice 2003/96. Ďalšou otázkou je, kedy možno po prvé tento systém považovať za vedúci k dosahovaniu „environmentálnych cieľov alebo zvýšenej úspory energie“ v súlade so znením článku 17 ods. 4, a po druhé, či tieto úspechy sú také „ako by to bolo v prípade dodržiavania štandardných minimálnych sadzieb spoločenstva“. Ako však bude vysvetlené, Súdny dvor nemôže preskúmať druhú z týchto požiadaviek ako dôvod sťažnosti. Úvaha o tejto otázke však môže slúžiť na výklad ustanovenia ako celku.

45. Účastníci konania sa zhodli na tom, že systém Únie obchodovania s emisnými kvótami má všetky vlastnosti „systému obchodovateľných povolení“. Pokiaľ ide o ďalšiu požiadavku stanovenú v článku 17 ods. 4 smernice 2003/96, konkrétne to, že je potrebné dosiahnuť environmentálne ciele alebo zvýšiť úsporu energie, existujú rôzne prístupy k výkladu tohto ustanovenia. K otázke, či systém obchodovateľných povolení vedie k dosiahnutiu environmentálnych cieľov alebo k zvýšenej úspore energie, je možné pristupovať rôzne. Bolo by možné tvrdiť, že na účely článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96 stačí, že účasť v systéme obchodovateľných povolení je sama osebe taká, aby sa dosiahli environmentálne ciele alebo zvýšila úspora energie, pretože tento systém má také ciele. Toto je argument, na ktorý sa Poľsko

²⁴ Niektorí komentátori interpretujú článok 17 ods. 1 smernice 2003/96 tak, že obsahuje podmienky, ktoré sa majú uplatniť na odseky 2 a 3 tohto ustanovenia (pozri Deloitte: *Technical and legal aspects of Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*. S. 204). Iní interpretujú článok 17 ods. 2 a 3 smernice 2003/96 ako výnimku z požiadavky, aby sa pri každom podniku v priemere dodržiavali minimálne úrovne zdanenia stanovené v smernici. To však vyžaduje, aby boli splnené podmienky stanovené v odseku 4 tohto ustanovenia. Rozdiel v prístupoch rôznych členských štátov k tejto požiadavke pozri tamže, na s. 205 a 206. Vzhľadom na to, že nie je sporná otázka, či „sú v priemere pre každé podnikanie dodržané predpísané minimálne úrovne zdanenia...“, v tomto konaní je možné predpokladať, že Komisia a poľská vláda sa riadia týmto druhým výkladom.

odvoláva. Alternatívne by sa dalo tvrdiť, že vstup do systému obchodovateľných povolení musí tiež preukázateľne viesť k dosiahnutiu týchto cieľov. Napriek tomu, keď sa na to pozrieme abstraktne, účasť v systéme Únie obchodovania s emisnými kvótami túto poslednú požiadavku určite spĺňa. Napokon Súdny dvor už rozhodol, že systém Únie obchodovania s emisnými kvótami podporuje ciele ochrany životného prostredia znižovaním skleníkových plynov,²⁵ čo znamená, že podľa definície spĺňa aj ďalšie požiadavky uvedené v článku 17 ods. 1 písm. b) smernice 2003/96.

46. Pri pohľade na konkrétnu vec je však toto posúdenie možno menej isté. Keďže v zmysle § 31c poľského zákona o spotrebných daniach majú energeticky náročné podniky *automaticky* nárok na oslobodenie od spotrebnej dane na spotrebu energetických výrobkov používaných na vykurovanie, tie isté podniky na ich zariadenia, ktoré sa považujú za majúce riziko úniku uhlíka,²⁶ získavajú 100 % svojich emisných kvót bezplatne podľa článku 10b smernice 2003/87, ktorá je v súčasnosti účinná. To znamená, že v skutočnosti nebudú v rámci systému Únie obchodovania s emisnými kvótami finančne zťažené, takže by bolo možné tvrdiť, že účasť týchto podnikov na systéme Únie obchodovania s emisnými kvótami nevedie k dosiahnutiu environmentálnych cieľov ani k zvýšeniu úspory energie, pretože nemajú podnety na to, aby konali takýmto spôsobom. Preto by sa dalo tvrdiť, že oslobodenie od spotrebnej dane zo spotreby energetických výrobkov používaných na vykurovanie nie je odôvodnené. Toto je ešte zrejmejšie, keď sa pozrieme na druhú podmienku článku 17 ods. 4 smernice 2003/96, ktorá vyžaduje dosiahnutie „environmentálnych cieľov alebo zvýšenej úspory energie, *ako by to bolo v prípade dodržiavania štandardných minimálnych sadzieb spoločenstva*“²⁷.

47. Odkaz na pojem „štandardných minimálnych sadzieb spoločenstva“ sa javí ako odkaz na minimálnu sadzbu zdanenia stanovenú smernicou 2003/96, hoci keby to bolo to, čo bolo zamýšľané, bolo by užitočné, keby to článok 17 ods. 4 smernice v skutočnosti výslovne uviedol. Podľa článku 17 ods. 4 smernice 2003/96 sa teda predpokladá, že každá spoločnosť, ktorá využije oslobodenie od dane (alebo daňovú úľavu) od spotrebnej dane, musí preukázať, že účasťou na systéme obchodovateľných povolení dosiahla environmentálne ciele alebo úsporu energie, ktoré sa približujú tým, ktoré by sa dosiahli, ak by sa na jej výrobky uplatňovala minimálna sadzba spotrebnej dane. Prinajmenšom v niektorých prípadoch by dôkaz o takejto hypotetickej kontra-skutočnosti mohol vyžadovať komplexné ekonometrické a iné dôkazy. Na druhej strane je celkom zrejmé, že kritérium uvedené v texte právneho predpisu nemožno ignorovať, bez ohľadu na to, aké náročné je jeho uplatňovanie.

48. Ukázalo sa, že 100 % kvót je možné bezplatne vydať v rámci systému Únie obchodovania s emisnými kvótami v súlade so smernicou 2003/87 energeticky náročným podnikom, ktoré sa týkajú odvetvia, ktorému hrozí únik uhlíka. To všetko naznačuje, že v týchto prípadoch nie je

²⁵ Komisia netvrdí, že definícia „energeticky náročného podniku“ v poľskom zákone o spotrebnej dani je mimo parametrov stanovených v článku 17 ods. 1 písm. a) smernice 2003/96.

²⁶ Ako je možné vyvodiť z článku 30 smernice 2003/87 v znení smernice 2018/410 [na určenie odvetví, ktoré sú pred touto zmenou považované za rizikové pre presun uhlíka, pozri rozhodnutie Komisie z 24. decembra 2009, ktorým sa stanovuje podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES zoznam odvetví a pododvetví, ktoré sa považujú za vystavené významnému riziku úniku uhlíka (Ú. v. EÚ L 1, 2010, s. 10)], pojmy energeticky náročný, ako je vymedzený v článku 17 ods. 1 písm. a) smernice 2003/96, a ten, ktorý predstavuje „riziko úniku uhlíka“ podľa článku 10b smernice 2003/87, nie sú totožné, aj keď mnohé podniky v skutočnosti budú pokryté oboma.

²⁷ Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Článok 17 ods. 4 smernice 2003/96 požaduje, aby systém obchodovateľných povolení *musel viesť* k dosahovaniu environmentálnych cieľov alebo zvýšenej úspory energie, *ako by to bolo v prípade dodržiavania štandardných minimálnych sadzieb spoločenstva*. Slovné spojenie „musia viesť“ znamená jasnú povinnosť. Pojem „ako by to bolo v prípade“ sa v legislatívnych aktoch Únie nepoužíva príliš často, aj keď existujú určité prípady jeho použitia. Súdny dvor to však nijako podrobne neskúmal. Vo svojom rozsudku zo 16. januára 2014, Komisia/Španielsko (C-67/12, EU:C:2014:5, bod 72), sa Súdny dvor sa zaoberal článkom 8 písm. b) smernice 2002/91, a uviedol, že „celkový dosah tohto prístupu bude vo všeobecnosti rovnaký ako dosah vyplývajúci z ustanovení uvedených v písmene a)...“. Súdny dvor namietal proti prebratiu okrem iného preto, že nepovažoval uloženie povinnosti údržbárskym spoločnostiam pred nezávislými odborníkmi za „v zásade rovnocenné“. To prinajmenšom naznačuje, že Súdny dvor je ochotný podrobne zvážiť tieto kritériá.

splnené kritérium spočívajúce v environmentálnych cieľoch alebo zvýšenej úspore energie, ktoré by boli v zásade ekvivalentné tomu, čo by sa dosiahlo, keby sa dodržiavali štandardné minimálne sadzby dane Spoločenstva. V každom prípade poľské právo upravujúce spotrebnú daň automatickým uplatňovaním oslobodenia od spotrebnej dane z uhlíkových a plynových výrobkov na účely vykurovania v prípade energeticky náročných podnikov žiadnym spôsobom nezohľadňuje toto kritérium.

49. Toto však nie je argument, ktorý by Komisia v tejto veci predložila. Komisia v skutočnosti tvrdí, že pojem „systémy obchodovateľných povolení“ by sa mal vykladať v tom zmysle, že vylučuje systém Únie obchodovania s emisnými kvótami na účely článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96. Obáva sa, že smernica 2003/87 už nemôže dosiahnuť svoj cieľ podporovať zníženie emisií skleníkových plynov, ak by členské štáty mohli oslobodiť energeticky náročné podniky od minimálnych úrovní spotrebnej dane len preto, že sa podieľali na systéme Únie obchodovania s emisnými kvótami.

50. Komisia preto tvrdila, že odkaz na systém obchodovateľných povolení musí skôr predstavovať systém, do ktorého dotknuté podniky vstupujú dobrovoľne, než povinný systém, akým je systém Únie obchodovania s emisnými kvótami. Ďalej tvrdí, že iba systém, ktorý dosahuje environmentálne ciele a úsporu energie nad rámec tých, ktoré sa dosahujú prostredníctvom povinných nástrojov Únie, má nárok na výnimky podľa článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96, bez odkazu na skutočnosť, že žiadne také ciele nemožno dosiahnuť, ak energeticky náročný podnik získa 100 % svojich emisných kvót bezplatne. Hoci článok 17 smernice 2003/96 môže byť v mnohom nejednoznačný, akékoľvek tvrdenie, že systémy obchodovateľných povolení na účely týchto ustanovení musia dosahovať environmentálne ciele a úsporu energie nad rámec tých, ktoré sa dosahujú v rámci povinných systémov Únie, nie je znením tohto ustanovenia podporené.

51. Komisia tvrdí, že vyhlásenia, ktoré majú byť vložené do prílohy k zápisnici zo zasadnutia Rady, na ktorom bola prijatá smernica 2003/96, sa vyslovujú v prospech koexistencie zdaňovania podľa smernice 2003/96 a systému Únie obchodovania s emisnými kvótami. Tento argument však nie je presvedčivý. Takáto zápisnica nie je legislatívnym textom a nemôže zmeniť inak jasný opis legislatívneho nástroja Únie, konkrétne to, že „systémy obchodovateľných povolení... musia viesť k dosahovaniu environmentálnych cieľov alebo zvýšenej úspory energie“. Ani význam vyhlásení uvedených v tejto zápisnici nie je úplne jasný v tom zmysle, ako to tvrdí Komisia.

52. Okrem toho, hoci je pravda, že smernica 2003/87 funguje na základe toho, že cena emisných kvót je stimulom na prechod na technológie, ktoré vypúšťajú menej skleníkových plynov, smernica 2003/87 sa v priebehu rokov značne rozvíjala, zatiaľ čo smernica 2003/96 nie. Príkladom je skutočnosť, že pravidlá týkajúce sa úniku uhlíka (zaoberajúce sa rizikom, ktoré je v energeticky náročných odvetviach vyššie) boli do smernice 2003/87 zavedené až smernicou 2009/29/ES²⁸.

53. Je tiež potrebné pripomenúť, že článok 17 smernice 2003/96 je zameraný iba na zníženie dane na spotrebu energetických výrobkov používaných na vykurovanie, stacionárnych motorov, ako aj zariadení a strojov používaných v stavebníctve, staviteľstve a vo verejnom záujme podľa článku 8 ods. 2 písm. b) a c) uvedenej smernice a na elektrickú energiu. Smernica 2003/87 je na druhej strane zameraná na predchádzanie emisiám z veľkého množstva činností, ktoré vedú k určitým skleníkovým plynom. Napriek tomu, že medzi článkom 17 smernice 2003/96 a smernicou 2003/87 dochádza k prekryvaniu, nezastávam názor – a to je poľutovaniahodné –, že

²⁸ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 23. apríla 2009, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87/ES s cieľom zlepšiť a rozšíriť schému Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov.

to normotvorca Únie vyriešil konzistentným spôsobom. To tiež znamená, že je ťažké obmedziť používanie jedného nástroja s cieľom chrániť účinnosť iného nástroja, ktorý sa navyše v priebehu rokov výrazne zmenil.²⁹ K tomu by sa dalo dodať, že ak by normotvorca Únie chcel na tento účel vylúčiť účasť v systéme Únie obchodovania s emisnými kvótami, bolo to možné ľahko špecifikovať, v neposlednom rade vzhľadom na to, že systém obchodovania s emisiami bol sám zavedený smernicou (smernica 2003/87), ktorá bola vyhlásená do dvoch týždňov od smernice 2003/96.

54. Pokiaľ ide o tvrdenie Komisie, že článok 17 ods. 1 písm. b) a článok 17 ods. 4 smernice 2003/96 sa vzťahuje iba na systémy dobrovoľných obchodovateľných povolení, možno pripustiť, že sa môže javiť, že niektoré jazykové verzie článku 17 ods. 4 poukazujú na dobrovoľný charakter účasti v systéme obchodovateľných povolení. V jeho anglickej verzii uvedený odsek 4 stanovuje „*shall enter into the agreements, tradable permit schemes or equivalent arrangements (uzatvárajú dohody, systémy obchodovateľných povolení alebo ekvivalentné opatrenia)*“³⁰. To by mohlo viesť k otázke, či iba systém obchodovateľných povolení, vo vzťahu ku ktorému podniky „uzatvárajú“, je v skutočnosti obsiahnutý v tomto ustanovení. Ak je to tak, znamená to, že sa predpokladá „úkon“ určitého typu (či už dobrovoľný, alebo nie).

55. Ako Súdny dvor zdôraznil vo svojom rozsudku vo veci ExxonMobil Production Deutschland³¹, podľa článku 2 ods. 1 smernice 2003/87, ktorý vymedzuje jej pôsobnosť, sa táto smernica vzťahuje na „emisie“ skleníkových plynov uvedených v jej prílohe II, medzi ktoré patrí CO₂, vyplývajúci „z činností uvedených v prílohe I“ uvedenej smernice.³² Preto nie je potrebný žiadny dobrovoľný ani nedobrovoľný úkon akéhokoľvek podniku. Hneď ako zariadenie splní požiadavky, uplatní sa naň systém Únie obchodovania s emisnými kvótami a podnik musí odovzdať kvóty rovnajúce sa emisiám zariadenia podľa článku 12 ods. 3 smernice 2003/87.

56. Názor, že systémy vyžadujú to, čo by sa dalo nazvať „dobrovoľný akt pristúpenia“ k systémom obchodovateľných povolení, však nie je podporovaný všetkými jazykovými verziami.³³ Okrem toho znenie článku 17 ods. 4 smernice 2003/96 odkazuje na „dohody, systémy obchodovateľných povolení alebo ekvivalentné opatrenia uvedené v odseku 1 písm. b)“. Zahŕnutie týchto konkrétnych slov podľa mňa sťažuje možnosť dospieť k akémukoľvek inému záveru, než že „systémy obchodovateľných povolení“ uvedené v článku 17 ods. 1 písm. b) (ak znenie neustanovuje

²⁹ Ako však tvrdí Poľská republika, neexistuje ani pravidlo, že by sa malo zabrániť dvojitému zaťaženiu, alebo dokonca dvojitému zdaneniu. Súdny dvor už skôr konštatoval, že smernica 2003/96 nevyklučuje všetky riziká dvojitého zdanenia. Aj v oblasti povinnej výnimky podľa článku 14 smernice 2003/96 môžu členské štáty v súlade s článkom 14 ods. 1 písm. a) druhou vetou smernice zdaňovať „energetické výrobky a elektrinu používanú na výrobu elektriny“, ak sa to robí z dôvodov environmentálnej politiky. V tomto zmysle pozri rozsudky zo 4. júna 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, bod 51), a zo 7. marca 2018, Cristal Union (C-31/17, EU:C:2018:168, body 32).

³⁰ Vo francúzštine „acceptent les accords ou les régimes de permis négociables ou les mesures équivalentes“, v španielčine „suscribirán los acuerdos, regímenes de permisos negociables o medidas equivalentes“, holandčine „gaan overeenkomsten, regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen aan“, taliančine „sottoscrivono gli accordi, i regimi concernenti diritti commercializzabili o le misure equivalenti“. Iné však v nemčine „gelten die... genannten Vereinbarungen, Regelungen über handelsfähige Zertifikate oder gleichwertigen Regelungen“, portugálčine „devem ser partes nos acordos, regimes de autorização negociáveis ou convénios equivalentes“ a švédčine „genomföra de system för handel med utsläppsrätter eller likvärdiga arrangemang“.

³¹ Rozsudok z 20. júna 2019 (C-682/17, EU:C:2019:518).

³² Rozsudok z 20. júna 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, bod 47 a citovaná judikatúra).

³³ Pozri nemeckú, portugalskú a švédsku verziu v poznámke pod čiarou 30.

potenciálne dobrovoľný element)³⁴ sú rovnaké ako tie, ktoré sú uvedené v článku 17 ods. 4 smernice 2003/96, a v dôsledku toho *obe* ustanovenia nevyklúčujú účasť na povinnom systéme. Práve toto znenie je pre prípad, ako ho Komisia v týchto konaniach predložila, rozhodujúce.

57. Je pravda, že odôvodnenie 29 smernice stanovuje, že „podniky, ktoré uzatvárajú dohody s cieľom značného zvýšenia ochrany prírody a úspory energie si zasluhujú pozornosť; medzi týmito podnikmi si osobitný prístup zasluhujú energeticky náročné podniky“. Toto všeobecné vyhlásenie však nemôže ubrať z jednoduchej formulácie, ktorú normotvorca Únie skutočne použil v článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 Keby bolo zamýšľané, že účasť v systéme Únie obchodovania s emisnými kvótami by sa na tento účel nemala považovať za „systém obchodovateľných povolení“, normotvorca Únie to mohol – a mal – stanoviť výslovne.

B. Dôvod výhrady

58. Ako som už uviedol vyššie, Komisia nezaložila svoju výhradu na skutočnosti, že poľský zákon o spotrebnej dani udeľuje a oslobodzuje od minimálnej úrovne zdanenia spotrebu uhlia a plynu na účely vykurovania energeticky náročnými podnikmi na tom, že sa to stalo bez toho, aby sa zohľadnilo, či vstupom do systému Únie obchodovania s emisnými kvótami boli environmentálne ciele alebo zvýšená úspora energie realizované spôsobom, ktorý je v zásade ekvivalentný tomu, čo by sa dosiahlo, keby mali byť uplatnené štandardné minimálne sadzby Spoločenstva. Skôr obmedzila svoju námietku na jediný argument, a to, že systém Únie obchodovania s emisnými kvótami nebol „systémom obchodovateľných povolení“ v zmysle článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96 *per se*, pretože tvrdí, že na tento účel je uplatniteľný iba systém obchodovateľných povolení, do ktorého podnik vstupuje dobrovoľne a ktorý dosahuje environmentálne ciele alebo ciele zvýšenej úspory energie iné ako ciele systému Únie obchodovania s emisnými kvótami.

59. Komisia taktiež netvrdila, že samotné uplatňovanie smernice 2003/87 by v danom prípade nemuselo viesť k dosiahnutiu environmentálnych cieľov alebo k zvýšeniu úspory energie, pretože uplatnenie pravidiel tejto smernice, ako je napríklad pridelenie 100 % emisných kvót bezplatne pre zariadenia vystavené riziku úniku uhlíka znamená, že podnik nebude mať žiadne stimuly na znižovanie svojich emisií skleníkových plynov.

60. Zo všetkých dôvodov, ktoré som práve spomenul, si však nemyslím, že konkrétne tvrdenie Komisie týkajúce sa významu, ktorý je potrebné priradiť slovám „schémy obchodovateľných povolení“, je možné obhájiť vzhľadom na aktuálne výslovné znenie článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96.

61. Ako vyplýva z článku 120 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora a z judikatúry týkajúcej sa tohto ustanovenia, v žalobe musí byť uvedený predmet konania a zhrnutie žalobných dôvodov, na ktorom je návrh založený, a toto tvrdenie musí byť dostatočne jasné a presné, aby umožnilo obžalovanému pripraviť sa na svoju obranu a aby Súdny dvor o návrhu rozhodol.

³⁴ V angličtine „where tradable permit schemes or equivalent arrangements are implemented“, vo francúzštine „des régimes de permis négociables ou des mesures équivalentes sont mises en œuvre“, v španielčine „se apliquen regímenes de permisos negociables o medidas equivalentes“, v portugalcine „sejam... aplicados regimes de autorização negociáveis ou convénios equivalentes“, holandčine „regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen worden toegepast“, nemčine „es werden Regelungen über handelsfähige Zertifikate oder gleichwertige Regelungen umgesetzt“, taliančine „attuati regimi concernenti diritti commercializzabili o misure equivalenti“ a vo švédčine „eller när system för handel med utsläppsrätter eller likvärdiga arrangemang har genomförts“.

62. Je preto nevyhnutné, aby základné právne a skutkové body, na ktorých je vec založená, boli uvedené v samotnej žalobe koherentne a zrozumiteľne³⁵ a aby boli návrhy žalôb formulované jednoznačne, aby Súdny dvor nerozhodol nad rámec návrhov alebo neopomenul rozhodnúť o niektorom žalobnom dôvode.³⁶ V tejto veci, vzhľadom na to, že Komisia založila svoj návrh na jedinom žalobnom dôvode porušenia, a to, že „systémy obchodovateľných povolení“ na účely článku 17 ods. 1 písm. b) a článku 17 ods. 4 smernice 2003/96 sa týkajú iba dobrovoľných systémov, ktoré dosahujú environmentálne ciele alebo úspory energie nad rámec tých, ktoré dosahujú povinné systémy Únie, je vhodné výlučne preskúmať tento žalobný dôvod. Súdnemu dvoru neprináleží vydať rozhodnutie, ktoré ide nad rámec dôvodov sťažnosti a návrhu uvedeného v žalobe Komisie podľa článku 258 ZFEÚ.³⁷

63. Keďže tvrdenia Komisie nepodporujú konštatovanie, že Poľská republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 17 smernice 2003/96, považujem preto za potrebné dospieť k záveru, že návrh Komisie nie je dôvodný.

VII. O trovách

64. Článok 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora stanovuje, že účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Poľská republika navrhla zaviazat Komisiu na náhradu trov konania a Komisia nemala úspech vo veci, je opodstatnené zaviazat ju na náhradu vlastných trov konania a trov konania, ktoré vznikli Poľskej republike.

VIII. Návrh

65. Vzhľadom na už vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

Po prvé, žaloba sa zamieta.

Po druhé, Komisia je povinná nahradiť trovy konania.

³⁵ A skutočne už v čase odôvodneného stanoviska Komisie.

³⁶ Rozsudok z 28. októbra 2010, Komisia/Malta (C-508/08, EU:C:2010:643, bod 16).

³⁷ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. júna 2006, Komisia/Francúzsko (C-255/04, EU:C:2006:401, bod 24); z 11. januára 2007, Komisia/Grécko (C-251/04, EU:C:2007:5, bod 27), a z 28. októbra 2010, Komisia/Malta (C-508/08, EU:C:2010:643, bod 16).