Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

12. april 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2003/87/EF – ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner – formål – gratis tildeling af kvoter – national lovgivning, som gør overførte og ubrugte kvoter afgiftspligtige«

I sag C-302/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Krajský súd v Bratislave (retten for regionen Bratislava, Slovakiet) ved afgørelse af 15. februar 2017, indgået til Domstolen den 24. maj 2017, i sagen

PPC Power a.s.

mod

Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,

Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C.G. Fernlund, og dommerne J.-C. Bonichot og E. Regan (refererende dommer),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– PPC Power a.s. ved advokát, M. Škubla,

– den slovakiske regering ved M. Kianička, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved J.-F. Brakeland, A. Tokár og A.C. Becker, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: slovakisk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem PPC Power a.s. og Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty (skattemyndigheden for visse afgiftspligtige, Slovakiet) vedrørende en forskudsvis opkrævet afgift på gratis tildelte kvoter for drivhusgasemissioner, som ikke er blevet brugt eller er blevet overført.

Retsforskrifter

EU-retten

3 5. og 20. betragtning til direktiv 2003/87 fastsætter:

»(5) Fællesskabet og dets medlemsstater har vedtaget, at de vil opfylde deres forpligtelser til at reducere antropogene drivhusgasemissioner i henhold til Kyotoprotokollen i fællesskab, i overensstemmelse med [Rådets] beslutning 2002/358/EF [af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EFT 2002, L 130, s. 1)]. Direktivet skal bidrage til at opfylde Fællesskabets og dets medlemsstaters forpligtelser mere effektivt gennem et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner og med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen.

[…]

(20) Dette direktiv vil fremme anvendelsen af mere energieffektive teknologier, herunder kraftvarmeteknologi, som frembringer færre emissioner pr. produktionsenhed, mens Europa-Parlamentets og Rådets fremtidige direktiv om fremme af kraftvarmeproduktion på grundlag af en efterspørgsel efter nyttevarme på det indre energimarked navnlig vil fremme kraftvarmeteknologi.«

4 Direktivets artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer:

»Ved dette direktiv fastlægges en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (i det følgende benævnt »fællesskabsordningen«) med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.«

5 Det nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« fastsætter i litra f):

»»driftsleder«: en person, der driver eller kontrollerer et anlæg, eller som efter national lovgivning har fået overdraget afgørende økonomiske beføjelser med hensyn til den tekniske drift heraf«.

6 I henhold til samme direktivs artikel 10 med overskriften »Tildelingsmetode« gælder:

»For den treårsperiode, der begynder den 1. januar 2005, tildeler medlemsstaterne mindst 95% af kvoterne gratis. For den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008, tildeler medlemsstaterne mindst 90% af kvoterne gratis.«

Slovakisk ret

7 Lov nr. 548/2010 ændrede zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (lov nr. 595/2003 om indkomstskat), idet den indførte en ny formueafgift på emissionskvoter, der tildeltes den afgiftspligtige gratis på en konto i emissionshandelsregistret for årene 2011 og 2012.

8 Med lov nr. 548/2010 indførtes en § 51b med overskriften »Afgift på emissionskvoter«, som bestemte:

»(1) Med hensyn til afgiften på emissionskvoter anvendes følgende definitioner:

a) »den afgiftspligtige«: deltageren i en handelsordning, som udøver en aktivitet i henhold til en særlig bestemmelse, eller som kun har deltaget i denne ordning i en del af det pågældende kalenderår

b) »registrerede emissionskvoter«: kvoter for drivhusgasemissioner, der er tildelt gratis og registreret i henhold til særlovgivningen til fordel for den afgiftspligtige i det pågældende kalenderår, herunder emissionskvoter erhvervet fra en anden afgiftspligtig som følge af erhvervelse af en virksomhed eller en del heraf, apportindskud af en virksomhed eller en del heraf, fusion eller spaltning af kommercielle selskaber eller erhvervssammenslutninger, idet denne anden afgiftspligtige har erhvervet de omhandlede kvoter gratis i henhold til en særlig bestemmelse i det pågældende kalenderår

c) »brugte emissionskvoter«: kvoter for drivhusgasemissioner og godkendte emissionsreduktioner (CER), der er returneret af den afgiftspligtige i henhold til en særlig bestemmelse i det pågældende kalenderår

d) »overførte emissionskvoter«: kvoter for drivhusgasemissioner, der er registreret i den afgiftspligtiges navn for det pågældende kalenderår og overført af den afgiftspligtige i henhold til særlovgivningen i samme kalenderår, med undtagelse af emissionskvoter overført til en anden afgiftspligtig som følge af overdragelse af en virksomhed eller en del heraf, apportindskud af en virksomhed eller en del heraf, fusion eller spaltning af kommercielle selskaber eller erhvervssammenslutninger[; f]ølgende henhører ikke under overførte emissionskvoter: overførslen som sikkerhed af emissionskvoter, der er registreret i den afgiftspligtiges navn, i dennes egenskab af debitor, samt disses overførsel i modsat retning til den afgiftspligtige, i dennes egenskab af kreditor, såfremt denne overførsel er blevet foretaget mellem de samme personer for de samme mængder og de samme enheder senest den dag emissionskvoterne returneres til registrets administrator i henhold til en særlig bestemmelse i det pågældende kalenderår

e) »ubrugte emissionskvoter i det pågældende kalenderår«: emissionskvoter registreret for det pågældende kalenderår efter fradrag af emissionskvoter, der er blevet brugt i det pågældende kalenderår, besparelse af emissionskvoter beregnet i henhold til en særlig bestemmelse, samt emissionskvoter, der er blevet overført i det pågældende kalenderår[; e]missionskvoter, der henhører under de for det pågældende kalenderår registrerede emissionskvoter, som er blevet overført til en anden afgiftspligtig som følge af overdragelse af en virksomhed eller en del heraf, apportindskud af en virksomhed eller en del heraf, fusion eller spaltning af kommercielle selskaber eller erhvervssammenslutninger, kvalificeres ikke som ubrugte emissionskvoter.

(2) Genstanden for afgiften på emissionskvoter er emissionskvoter registreret i 2011 og 2012.

(3) Afgiftsgrundlaget for afgiften på emissionskvoter fastlægges til summen af det resultat, der fremkommer ved at multiplicere de overførte emissionskvoter i hver kalendermåned med emissionskvoternes gennemsnitlige markedspris i kalendermåneden forud for den måned, hvor overdragelsen er sket, og det resultat, der fremkommer ved at multiplicere de ubrugte emissionskvoter med emissionskvoternes gennemsnitlige markedspris i det pågældende kalenderår.

[…]

(5) Afgiftssatsen på emissionskvoter svarer til 80% af afgiftsgrundlaget for afgiften beregnet i medfør af stk. 3 og 4.

[…]

(8) For 2011 betaler den afgiftspligtige inden den 30. juni og den 31. december 2011 halvårlige forskudsvise betalinger af afgiften på emissionskvoter svarende til halvdelen af den forventede afgift. Den afgiftspligtige beregner den forventede afgift ved at anvende den i stk. 5 nævnte sats på det beregnede resultat, der fremkommer ved at multiplicere emissionskvoternes gennemsnitlige markedspris i 2010 med emissionskvoter registreret for 2011, efter fradrag af de i 2010 faktisk brugte emissionskvoter og besparelsen af emissionskvoter beregnet i henhold til en særlig bestemmelse.

(9) Den afgiftspligtige betaler inden den 30. juni og den 31. december 2012 halvårlige forskudsvise betalinger af afgiften på emissionskvoter for 2012 svarende til halvdelen af den afgiftspligt, der er beregnet på grundlag af den afgift på emissionskvoter, som fremgår af den for 2011 indgivne selvangivelse.

[…]

(12) [Den Slovakiske Republiks finansministerium] offentliggør de gennemsnitlige priser på emissionskvoterne for hver kalendermåned og hvert kalenderår på sit websted.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

9 Den Slovakiske Republik indførte i sin lovgivning en afgift på emissionskvoter med virkning fra den 1. januar 2011. Afgiftsgrundlaget for denne afgift var enten værdien af de overførte emissionskvoter – dvs. kvoter, der krediteredes den afgiftspligtige, og som sidstnævnte derefter overførte – eller værdien af ubrugte kvoter – dvs. kvoter, der ikke var blevet returneret til at dække faktiske emissioner. Værdien af såvel de overførte som de ubrugte emissionskvoter blev fastlagt i overensstemmelse med emissionskvoternes gennemsnitlige markedspris. Afgiften blev opkrævet for årene 2011 og 2012 med en sats på 80%.

10 Afgiften skulle betales for det følgende år, men der skulle i løbet af det pågældende regnskabsår afholdes to forskudsvis betalinger, som blev beregnet på grundlag af de anslåede beløb for skatteforpligtelserne.

11 Denne beskatning blev ophævet den 30. juni 2012.

12 PPC Power anmodede skattemyndigheden for visse afgiftspligtige om at fastlægge størrelsen af den forskudsvis opkrævede afgift for regnskabsåret 2011 til 0 EUR. Til støtte for sin anmodning gjorde sagsøgeren i hovedsagen gældende, at skattemyndigheden var forpligtet til ikke at anvende den nationale lovgivning, fordi denne ikke var i overensstemmelse med EU-retten.

13 Skattemyndigheden for visse afgiftspligtige gav afslag på denne anmodning og fastlagde størrelsen af den forskudsvis opkrævede afgift, som PPC Power skulle betale for første halvdel af 2011, til 300 000 EUR. PPC Power opfyldte sin betalingsforpligtelse og ansøgte samtidig om godtgørelse heraf med den begrundelse, at beskatning af emissionskvoter er i strid med EU-retten. Skattemyndigheden for visse afgiftspligtige gav afslag på denne anmodning om godtgørelse.

14 Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky (afgiftsmyndigheden for Den Slovakiske Republik) gav derefter afslag på den klage, som sagsøgeren i hovedsagen havde indgivet over skattemyndigheden for visse afgiftspligtiges afgørelsen om afslag. Ved en anden afgørelse pålagde skattemyndigheden for visse afgiftspligtige PPC Power at betale en forskudsvis opkrævet afgift på 300 000 EUR for anden halvdel af 2011.

15 Sagsøgeren i hovedsagen anlagde følgelig to søgsmål ved Krajský súd de Bratislava (retten for regionen Bratislava, Slovakiet) til prøvelse dels af afgiftsmyndigheden for Den Slovakiske Republiks afgørelse om afslag på sagsøgerens anmodning om godtgørelse af den forskudsvis opkrævede afgift for første halvdel af 2011, dels af skattemyndigheden for visse afgiftspligtiges afgørelse om fastlæggelsen af størrelsen af den forskudsvis opkrævede afgift for anden halvdel af 2011.

16 På denne baggrund har Krajský súd de Bratislava (retten for regionen Bratislava) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål:

»Skal formålene med og principperne i direktiv 2003/87/EF […], dvs. (i) formålet om at reducere emissioner takket være teknologiske fremskridt (artikel 1 samt 2. og 20. betragtning), (ii) formålet om at bevare den økonomiske udvikling og det indre markeds integritet samt undgå konkurrencefordrejninger (5. og 7. betragtning), (iii) formålet om at sikre finansielt og økonomisk gunstige betingelser for reduktion af emissioner (artikel 1), retssikkerhedsprincippet i forhold til driftsledere som defineret i artikel 3, litra f), henset til, at driftsledere i overensstemmelse med artikel 9 [i direktiv 2003/87] har ret til at forvente, at den nationale tildelingsplan ikke ændres senere end 18 måneder inden begyndelsen af den pågældende periode (dvs. fra den 30.6.2006 med hensyn til perioden fra 2008 til 2012), (iv) kravet om gratis tildeling af emissionskvoter (artikel 10), og (v) retten for de i artikel 13, stk. 3, andet afsnit, [i direktiv 2003/87], omhandlede personer til at få udstedt emissionskvoter til erstatning af kvoter, som disse havde, men som medlemsstaterne [ikke] har annulleret i overensstemmelse med artikel 13, stk. 3, første afsnit, [i direktiv 2003/87], fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats nationale lovgivning, hvorefter driftsledere som defineret i direktivets artikel 3, litra f), der er afgiftspligtige i denne medlemsstat, skal betale en særlig afgift, (i) hvis retsgrundlag består i, at afgiften pålægges forvaltningen af emissionskvoter (i tilfælde af manglende brug og salg) uden at tage højde for, om driftslederen i kraft heraf opnår en fordel, (ii) såfremt disse emissionskvoter er blevet tildelt disse driftsledere på grundlag af den nationale tildelingsplan, som medlemsstaten har fremlagt for Europa-Kommissionen for perioden fra 2008 til 2012 i overensstemmelse med artikel 9 [i direktiv 2003/87] (dvs. at denne plan er blevet forelagt Europa-Kommissionen og medlemsstaterne i henhold til […] artikel 9, stk. 1, [i direktiv 2003/87] og ikke er blevet afvist af Europa-Kommissionen i medfør af […] artikel 9, stk. 3), [i direktiv 2003/87]), idet planen i henhold til direktivets artikel 10 fastsætter, at for den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008, tildeles 100% af kvoterne gratis, (iv) hvor satsen for denne afgift svarer til 80% af afgiftsgrundlaget for afgiften på emissionskvoter, hvilket fastsættes ud fra summen af det resultat, der fremkommer ved at multiplicere de overførte (solgte) emissionskvoter i hver kalendermåned med emissionskvoternes gennemsnitlige markedspris i kalendermåneden forud for den måned, hvor overdragelsen er sket, og det resultat, der fremkommer ved at multiplicere de ubrugte emissionskvoter med emissionskvoternes gennemsnitlige markedspris i det pågældende kalenderår, og (v) hvor de gennemsnitlige markedspriser beregnes som det simple aritmetiske gennemsnit af priserne for dagens sidste børstransaktion (dvs. at afgiften ikke afhænger af emissionskvoternes faktiske salgspris)?«

Om det præjudicielle spørgsmål

17 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der lægger en afgift på 80% på gratis tildelte kvoter for drivhusgasemissioner, som er blevet solgt eller ikke er blevet brugt af virksomheder, der er underlagt ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner.

18 Således som det følger af artikel 1 i direktiv 2003/87, fastlægger dette direktiv en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner med henblik på at fremme reduktionen af disse emissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.

19 I henhold til artikel 10 i direktiv 2003/87 tildeler medlemsstaterne derudover mindst 90% af kvoterne gratis for den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008.

20 Den gratis tildeling af kvoter for drivhusgasemissioner er en overgangsforanstaltning, hvis formål var at undgå, at virksomhederne mister konkurrenceevne som følge af indførslen af ordningen med handel med emissioner (jf. i denne retning dom af 17.10.2013, Iberdrola m.fl., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11, EU:C:2013:660, præmis 45).

21 Det er ganske vist rigtigt, at der ikke er nogen bestemmelse i direktiv 2003/87, der udgør en udtrykkelig begrænsning i medlemsstaternes ret til at vedtage foranstaltninger, som kan påvirke de økonomiske følger af brugen af sådanne kvoter (jf. i denne retning dom af 17.10.2013, Iberdrola m.fl., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11, EU:C:2013:660, præmis 28, og af 26.2.2015, ŠKO-Energo, C-43/14, EU:C:2015:120, præmis 19).

22 Domstolen har således fastslået, at medlemsstaterne i princippet kan regulere værdien af de emissionskvoter, producenterne får tildelt gratis, og som efterfølgende overvæltes på forbrugerne (dom af 17.10.2013, Iberdrola m.fl., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11, EU:C:2013:660, præmis 29, og af 26.2.2015, ŠKO-Energo, C-43/14, EU:C:2015:120, præmis 20).

23 Vedtagelsen af sådanne foranstaltninger må imidlertid ikke bringe formålene med direktiv 2003/87 i fare (dom af 17.10.2013, Iberdrola m.fl., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11, EU:C:2013:660, præmis 30, og af 26.2.2015, ŠKO-Energo, C-43/14, EU:C:2015:120, præmis 21).

24 Det skal i denne forbindelse påpeges, at direktiv 2003/87 for at nå sit mål for reduktion af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde bygger på emissionskvoternes økonomiske værdi med henblik på at tilskynde virksomhederne til at nedbringe emissionerne og i denne henseende indfører et system for handel med emissionskvoter. Virksomhederne kan således anvende de emissionskvoter, de er blevet tildelt, eller sælge dem til en pris baseret på deres markedsværdi eller det udbytte, de eventuelt kan opnå herved (jf. i denne retning dom af 17.10.2013, Iberdrola m.fl., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11, EU:C:2013:660, præmis 47, 49 og 55).

25 For at denne ordning kan fungere, er det følgelig nødvendigt, at en af en medlemsstat opkrævet afgift på værdien af disse emissionskvoter ikke mindsker incitamentet til at reducere drivhusgasemissionerne i en sådan grad, at den fjerner det fuldstændigt (jf. i denne retning dom af 17.10.2013, Iberdrola m.fl., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11, EU:C:2013:660, præmis 58).

26 Det fremgår af de sagsakter, som er forelagt Domstolen, at den i hovedsagen omhandlede slovakiske afgift, som er på 80%, beskatter de gratis tildelte drivhusgasemissionskvoter, som ikke er blevet brugt eller er blevet solgt.

27 Idet denne afgift således fjerner næsten hele emissionskvoternes økonomiske værdi, indebærer den, at de incitamentsmekanismer, som systemet for handel med emissionskvoter er baseret på, tilintetgøres, og som en følge heraf, at de incitamenter, der er beregnet til at fremme nedbringelsen af drivhusgasemissioner, fjernes. Idet virksomhederne således fratages 80% af emissionskvoternes økonomiske værdi, mister de næsten ethvert incitament til at investere i foranstaltninger til nedbringelse af deres emissioner, som gør det muligt for dem at høste gevinsterne af at sælge deres ubrugte kvoter.

28 Det må således konstateres, at denne afgift har den virkning at neutralisere princippet om gratis tildeling af drivhusgasemissionskvoter som fastsat i artikel 10 i direktiv 2003/87, og at bringe formålene med dette direktiv i fare.

29 Følgelig skal det forelagte spørgsmål besvares med, at direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der lægger en afgift på 80% på gratis tildelte kvoter for drivhusgasemissioner, som er blevet solgt eller ikke er blevet brugt af virksomheder, der er underlagt ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner.

Sagsomkostninger

30 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der lægger en afgift på 80% på gratis tildelte kvoter for drivhusgasemissioner, som er blevet solgt eller ikke er blevet brugt af virksomheder, der er underlagt ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner.

Underskrifter