Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD HOGAN
esitatud 30. septembril 2021 [1]

**Kohtuasi C-139/20**

**Euroopa Komisjon**
***versus***

**Poola Vabariik**

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – ELTL artikkel 258 – Direktiiv 2003/96/EÜ – Energiatoodete ja elektrienergia maksustamise raamistik – Artikkel 17 – Liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi kuuluvate energiamahukate ettevõtete kasutatavad energiatooted – Aktsiisivabastus

## I. Sissejuhatus

1. Tungiv vajadus kliimamuutuste mõju leevendamise järele koos sooviga vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid ning ühtlasi edendada energiatõhusust on osa kaalutlustest, mille tõttu liidu seadusandja on käivitanud rea keskkonnaalaseid algatusi. Üks meetmetest on ka nõukogu 27. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/96/EÜ,[2] mille põhieesmärk on siseturu nõuetekohase toimimise tagamine ja seega liikmesriikide vahelise energiamaksude konkurentsi võimaliku moonutava mõju vältimine[3]. Selle direktiiviga võimaldatakse energiamahukatele ettevõtetele teatud maksuvabastusi, kui liikmesriigid otsustavad seda võimalust kasutada, ent samas tuleks direktiivi kohaselt rakendada ka konkreetseid meetmeid, mis aitavad saavutada keskkonnakaitse eesmärke või parandada energiatõhusust.[4]

2. Käesolevas rikkumismenetluses, mis on algatatud ELTL artikli 258 alusel, seisneb komisjoni kaebuse sisu selles, et vastupidi direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 nõuetele on Poola Vabariik oma riigisiseste õigusaktidega valimatult vabastanud ettevõtteid kütmise eesmärgil kasutatavate energiatoodete tarbimisel tasumisele kuuluvast minimaalsest aktsiisist, kehtestamata neile samal ajal kohustust rakendada muid keskkonnakaitse või energiatõhususe eesmärkide saavutamist võimaldavaid kavasid peale osalemise liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis. Poola Vabariik väidab sellele vastu, et selle direktiivi artikli 17 lõike 1 punkti b ning

[1] Algkeel: inglise.

[2] Nõukogu 27. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/96/EÜ, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik (EÜT 2003, L 283, 2003, lk 51; ELT eriväljaanne 09/01, lk 405).

[3] Vt muu hulgas direktiivi 2003/96 põhjendused 2, 3 ja 4.

[4] Vt keskkonnaeesmärkide kohta üldiselt ka põhjendused 6, 7, 11, 12. Vt ka 7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Cristal Union (C-31/17, EU:C:2018:168, punkt 34).

lõigete 2 ja 4 kohaselt on selline toimimisviis lubatud ja kuna liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis osalemine on vastavas riigisiseses õigusaktis sätestatud eeltingimus, siis ta ei ole liidu õigust rikkunud.

3. Seega sõltub asi sellest, kuidas tõlgendada direktiivi 2003/96 artikli 17 kõnealuseid sätteid, mille sõnastuse kvaliteet jätab kahetsusväärselt paljugi soovida. Nagu allpool selgub, sõltub asi siiski ka sellest, kas komisjon on tuvastanud kõnealuste nõuete rikkumise nendel alustel, millele ta on osutanud. Kuid enne nende argumentide kaalumist tuleb kõigepealt välja tuua asjakohased õigusnormid.

## II. Õiguslik raamistik

### *A. Liidu õigus*

*Direktiiv 2003/96*

4. Direktiivis 2003/96 on sätestatud madalaim maksustamistase, mida liikmesriigid peavad rakendama direktiivi 2003/96 artikli 2 kohaste energiatoodete ja elektrienergia suhtes. Vastavalt direktiivi artikli 2 lõike 1 punktile b hõlmab see süsiniku- ja gaasitooteid.

5. Direktiivi 2003/96 põhjendustes 28 ja 29 on märgitud:

„(28) Maksuvabastus või maksustamistaseme alandamine võib teatavatel juhtudel osutuda vajalikuks eelkõige suurema ühtlustamise puudumise tõttu ühenduse tasandil, rahvusvahelise konkurentsivõime vähenemise riski tõttu või sotsiaalsetel või keskkonnakaalutlustel.

(29) Tuleks tähelepanu pöörata ettevõtetele, kes sõlmivad keskkonnakaitset ja energiatõhusust märgatavalt edendavaid lepinguid; nende hulgas tuleks eriliselt kohelda energiamahukaid ettevõtteid.“

6. Direktiivi 2003/96 artiklis 4 on sätestatud:

„1. Maksustamistasemed, mida liikmesriigid kohaldavad artiklis 2 nimetatud energiatoodete ja elektrienergia suhtes, ei või olla madalamad kui käesoleva direktiiviga ettenähtud madalaim maksustamistase.

2. Käesolevas direktiivis tähendab „maksustamistase“ kõiki kinnipeetavaid kaudseid makse (välja arvatud käibemaks), mis arvestatakse otse või kaudselt energiatoodete ja elektrienergia koguse alusel tarbimisse lubamise ajal.“

7. Direktiivi 2003/96 artikkel 17 on üks sätetest, milles käsitletakse võimalikke maksuvähendusi. Selle artikliga on reguleeritud maksuvähendused ja maksuvabastused seoses kütmiseks kasutatavate energiatoodetega ning veel kahe olukorraga, mis ei ole käesoleval juhul asjakohased. See on sõnastatud järgmiselt:

„1. Eeldusel et käesolevas direktiivis sätestatud madalaimat maksustamistaset järgitakse keskmiselt iga ettevõtte puhul, võivad liikmesriigid kohaldada maksuvähendust energiatoodete tarbimise suhtes, mida kasutatakse kütmiseks või artikli 8 lõike 2 punktides b ja c nimetatud eesmärkidel, ning elektrienergia suhtes järgmistel juhtudel:

a) energiamahukate ettevõtete hüvanguks.

   Energiamahukas ettevõte on majandusüksus artikli 11 tähenduses, kus energiatoodete ja elektrienergia ost moodustab vähemalt 3.0% toodangu väärtusest või maksmisele kuuluv liikmesriigi energiamaks vähemalt 0.5% lisandväärtusest. Liikmesriigid võivad selle määratluse piires kohaldada piiravamaid põhimõtteid, sealhulgas müügiväärtust, tootmisprotsessi ja valdkonna määratlusi.

   Energiatoodete ja elektrienergia ostu all mõistetakse ostetud või ettevõttes toodetud elektrienergia tegelikku väärtust. Siia hulka arvestatakse ainult elektri- ja soojusenergia ning energiatooted, mida kasutatakse kütmiseks või artikli 8 lõike 2 punktides b ja c nimetatud eesmärkidel. Kõik maksud on sisse arvestatud, välja arvatud mahaarvamisele kuuluv käibemaks.

   Toodangu väärtuse all mõistetakse käivet koos toote hinnaga otseselt seotud subsiidiumidega, millele liidetakse või millest lahutatakse valmistoodete ja pooleliolevate toodete ning edasimüügiks ostetud kaupade ja teenuste varude muutused, millest lahutatakse edasimüügiks ostetud kaubad ja teenused.

   Lisandväärtuseks nimetatakse käibemaksuga maksustatavat kogukäivet koos eksportmüügiga, millest lahutatakse käibemaksuga maksustatav ostude kogusumma koos impordiga.

   Liikmesriikidel, kes kohaldavad praegu selliseid energia maksustamise süsteeme, mille kohaselt energiamahukad ettevõtted määratletakse muude kriteeriumide alusel kui energia hind võrreldes toodangu väärtusega ning liikmesriigis maksmisele kuuluv energiamaks võrreldes lisandväärtusega, on õigus kuni 1. jaanuarini 2007 rakendada üleminekuperioodi punkti a esimeses lõigus sätestatud määratlusega kohanemiseks;

b) kui ettevõtjate või ettevõtjate ühendustega on sõlmitud leping või kui rakendatakse kaubeldavate lubade süsteemi või muud samalaadset korraldust, tingimusel et see on mõeldud keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks või energiatõhususe parandamiseks.

2. Olenemata artikli 4 lõikest 1 võivad liikmesriigid kohaldada kuni nullini vähendatud maksustamistaset artiklis 2 määratletud energiatoodete ja elektrienergia suhtes, mida kasutavad käesoleva artikli lõikes 1 määratletud energiamahukad ettevõtted.

3. Olenemata artikli 4 lõikest 1 võivad liikmesriigid kohaldada madalamat maksustamistaset, mis võib moodustada kõige vähem 50% käesoleva direktiiviga ettenähtud madalaimast maksustamistasemest, artiklis 2 nimetatud energiatoodete ja elektrienergia suhtes, mida kasutavad artiklis 11 määratletud majandusüksused, mis ei ole energiamahukad käesoleva artikli lõike 1 tähenduses.

4. Ettevõtted, kes kasutavad lõigetes 2 ja 3 nimetatud võimalusi, peavad vastavalt lõike 1 punktile b sõlmima lepingu või rakendama kaubeldavate lubade süsteemi või muud samalaadset korraldust. Need lepingud, kaubeldavate lubade süsteemid või muud samalaadsed korraldused peavad olema mõeldud keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks või energiatõhususe parandamiseks, mille toime on laias laastus samaväärne sellega, mis oleks saavutatud tavalisi ühenduse alammäärasid järgides."

### *B. Poola õigus*

8. Poola 6. detsembri 2008. aasta aktsiisiseaduse (Ustawa o podatku akcyzowym)[5] artikli 31a lõike 1 punktis 8 on sätestatud:

„1. Aktsiisiga maksustatavad tehingud on aktsiisist vabastatud, kui need on seotud süsinikutoodetega, mida kasutavad kütmiseks:

[…]

8) süsinikutooteid kasutavad energiamahukad ettevõtted, kus on loodud süsteem keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks või energiatõhususe suurendamiseks."[6]

9. Poola aktsiisiseaduse artikli 31b lõike 1 punktis 5 on sätestatud:

„Aktsiisiga maksustatavad tehingud on aktsiisist vabastatud, kui need on seotud gaasitoodetega, mida kasutavad kütmiseks:

[…]

5) gaasitooteid kasutavad energiamahukad ettevõtted, kus on loodud süsteem keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks või energiatõhususe parandamiseks."[7]

10. Poola aktsiisiseaduse artikkel 31c sisaldab järgmist määratlust:

„Artikli 31a lõike 1 punktis 8 või artikli 31b lõike 1 punktis 5 osutatud keskkonnakaitse eesmärkide saavutamise või energiatõhususe parandamise süsteemina käsitatakse järgmist:

1) Euroopa heitkogustega kauplemise süsteem, mis vastab 12. juuni 2015. aasta seadusele kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi kohta (*Dz. U.* jrk. 1223 ja 2016. aasta seaduse jrk. 266, 542, 1579 ja 1948) ning nimetatud seaduse artikli 25 lõike 4 ja artikli 29 lõike 1 alusel vastu võetud sätetele;[8]

[…]".

[5] *Dz. Ustaw RP* (Poola Vabariigi ametlik väljaanne) 2014, jrk 752 (muudetud redaktsioon).

[6] 21. oktoobri 2016. aasta seadusega Poola aktsiisiseaduse muutmise kohta muudetud redaktsioon, mis jõustus 1. juulil 2017.

[7] Kõnealune säte lisati aktsiisiseaduse muutmise 27. septembri 2013. aasta seadusega, mis jõustus 1. novembril 2013.

[8] Aktsiisiseaduse muutmise 21. oktoobri 2016. aasta seadusega muudetud redaktsioon, mis jõustus 1. juulil 2017.

## III. Vaidluse taust ja kohtueelne menetlus

11. Komisjon teatas 3. veebruaril 2016. aastal Poola ametiasutustele oma kahtlusest, et liikmesriik ei täida direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 nõudeid. Põhjuseks oli asjaolu, et Poola aktsiisiseadusega on direktiivi 2003/87/EÜ[9] kohase liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemiga hõlmatud energiamahukate ettevõtete kasutatavad energiatooted (süsiniku- ja gaasitooted) automaatselt aktsiisist vabastatud. Komisjon leiab, et direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 2 alusel maksuvabastuse saamiseks peavad ettevõtted vastavalt artikli 17 lõikele 4 kõigepealt rakendama lõike 1 punktis b kirjeldatud süsteemi, mis võimaldab saavutada keskkonnaeesmärke või parandada energiatõhusust ulatuslikumalt, kui on võimalik lihtsalt liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis osalemisega.

12. Poola valitsus väitis oma 31. märtsil 2016 esitatud vastuses, et liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi saab pidada direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktis b kirjeldatud kaubeldavate lubade süsteemiks, mis võimaldab saavutada keskkonnakaitse eesmärke või parandada energiatõhusust, kuivõrd nimetatud direktiivi eesmärgid hõlmavad keskkonnakaitse saavutamist maksustamismeetmete abil. Lisaks leidis ta, et neid eesmärke saavutada püüdvat ettevõtet, mis peab kandma täiendavaid kulusid (lisaks puhtalt maksukuludele), ei tohiks lisaks veel aktsiisiga koormata.

13. 8. märtsil 2018. aastal saatis komisjon Poola Vabariigile ametliku kirja. Komisjoni väitel on Poola Vabariik heitkogustega kauplemise süsteemis osalevate energiamahukate ettevõtete aktsiisist vabastamisega rikkunud direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktist b ja lõikest 4 tulenevaid kohustusi. Komisjon kordas oma seisukohta, et direktiivi artikli 17 kohase maksuvähenduse või -vabastuse saamiseks peavad ettevõtted rakendama süsteeme, millega saavutatavad keskkonnakaitse või energiatõhususe eesmärgid erinevad liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi eesmärkidest.

14. Poola ametiasutused vastasid sellele kirjale 8. mai 2018. aasta kirjaga. Nad ei nõustunud komisjoni seisukohaga üheski suhtes ning väitsid, et liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem kujutab endast kaubeldavate lubade süsteemi direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 tähenduses.

15. 26. juulil 2019. aastal saatis komisjon Poola Vabariigile põhjendatud arvamuse, milles käsitleti direktiivi 2003/96 artikli 17 lõikest 1 punkti b ja lõikest 4 tulenevate kohustuste väidetavat rikkumist.

16. Kuna komisjon ei olnud rahul 19. septembril 2019. aastal esitatud vastusega, milles Poola ametivõimud oma seisukohale kindlaks jäid, tegi komisjon 27. oktoobril 2019 otsuse esitada Euroopa Kohtule käesolev hagi.

[9] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT 2003; L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631).

## IV. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

17. Käesolevas kohustuste rikkumise hagis, mis saabus Euroopa Kohtusse 16. märtsil 2020, palub komisjon kohtul:

– sedastada, et liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis osalevate ettevõtete kasutatavate energiatoodete aktsiisist vabastamise seadust rakendades on Poola Vabariik rikkunud nõukogu 27. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/96/EÜ (millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik) artikli 17 lõike 1 punktist b ja artikli 17 lõikest 4 tulenevaid kohustusi;

– mõista kohtukulud välja Poola Vabariigilt.

18. Poola Vabariik palub Euroopa Kohtul:

– jätta hagi tervikuna põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

19. Pooled esitasid kirjalikud märkused. Euroopa Kohus otsustas vastavalt oma kodukorra artikli 76 lõikele 2 lahendada asja ilma kohtuistungit korraldamata.

## V. Poolte argumendid

### *A. Komisjoni argumendid*

20. Selleks et nende suhtes saaks rakendada kütmiseks kasutatavate kütuste minimaalse maksumäära vastavalt direktiivi 2003/96 artikli 17 lõikele 2, peavad energiamahukad ettevõtted sõlmima lepingu või rakendama kaubeldavate lubade süsteemi või samalaadset korraldust, nagu on osutatud direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktis b ja lõikes 4. Komisjon leiab, et direktiivi 2003/87 artikli 2 lõikest 1 tulenevalt ELi heitkogustega kauplemise süsteemis osalemist ei saa pidada kaubeldavate lubade süsteemiks direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 tähenduses.

21. Komisjon teeb selle järelduse, kuigi möönab, et liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem kujutab endast kaubeldavate lubade süsteemi selle mõiste üldises tähenduses ning võimaldab saavutada keskkonnakaitse eesmärke ehk vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid. Ta leiab, et direktiivis 2003/96 määratlemata jäetud kaubeldavate lubade süsteemi mõistet tuleb tõlgendada liidu seadusandja eesmärkide valguses ja nii, et oleks tagatud õigusaktide ühtsus. Komisjon väidab, et kui liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi käsitataks kaubeldavate lubade süsteemina direktiivi 2003/96 artikli 17 tähenduses ja seetõttu vabastada energiamahukad ettevõtted, ei oleks enam võimalik saavutada direktiivi 2003/87 eesmärki, milleks on „vähendada tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid“. [10]

[10] Vt direktiivi 2003/87 artikli 1 esimene lõik.

22. Komisjon tugineb oma seisukoha põhjendamiseks avaldustele, mis kuulusid kandmisele direktiivi 2003/96 vastu võtnud nõukogu koosoleku protokolli lisasse. Protokolli punktis 2 on märgitud: „Nõukogu kohustub komisjoni ettepanekul konstruktiivselt analüüsima maksustamismeetmeid, mis kaasnevad tulevikus ühenduse heitkogustega kauplemise süsteemi rakendamisega, eelkõige topeltmaksustamise vältimise eesmärgil.“[11] Komisjon järeldab sellest avaldusest, et direktiivi 2003/96 alusel toimuv maksustamine ja ELi heitkogustega kauplemise süsteemi kohaldamine peaksid põhimõtteliselt koos eksisteerima.

23. Lisaks väidab komisjon direktiivi 2003/96 põhjendustele 28 ja 29 tuginedes, et seadusandja eesmärk direktiivi artiklis 17 sätestatud maksusoodustuste võimaldamisel oli tõhustada keskkonnakaitset või parandada energiatõhusust. Selliseid eesmärke ei oleks võimalik saavutada, kui maksuvabastus antaks üksnes selle alusel, et konkreetse ettevõtja suhtes kohaldatakse mõnda teist liidu õiguse kohustuslikku õigusakti, näiteks heitkogustega kauplemise süsteemi. Seega leiab komisjon, et kaubeldavate lubade süsteemid direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 tähenduses hõlmavad üksnes süsteeme, mis võimaldavad saavutada keskkonnakaitse eesmärke või parandada energiatõhusust määral, mis ületab liidu õigusaktidega kehtestatud muude kohustuslike süsteemide rakendamise tulemusi. Poola aktsiisiseaduse sätete rakendamine võib täielikult kompenseerida heitesertifikaatide kulu ning sel juhul ei täidaks liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem enam eesmärki, sest kõnealuste kulude vältimine on üks selle süsteemi liikumapanev jõud.

24. Seetõttu tuleb direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõiget 4 tõlgendada seoses keskkonnakaitse tõhustamise või energiatõhususe parandamisega määral, mis ületab liidu õiguse siduvates õigusaktides, näiteks heitkogustega kauplemise süsteemis kavandatud taset.

25. Komisjon märgib lisaks, et direktiiv 2003/87 sisaldab eraldi konkreetseid meetmeid, mille eesmärk on säilitada siseturu terviklikkus ja vältida konkurentsimoonutusi liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi rakendamisel.[12] Need on lubatud heitkoguste ühikute tasuta eraldamine vastavalt direktiivi 2003/87 artiklitele 10a, 10b ja 10c (seoses paiksete käitistega) või liikmesriikide õigus võtta vastu finantsmeetmeid, millega toetatakse sektoreid, kus esineb märkimisväärne kasvuhoonegaaside ülekandumise oht seoses ülekantud ja elektrienergia hinnatõusu põhjustavate kaudsete heitekuludega. Selliste meetmete suhtes kohaldatakse siiski riigiabi eeskirju. Poola aktsiisiseaduse eespool kirjeldatud normidega, mis ei kuulu nimetatud direktiiviga kavandatud meetmete hulka ja täiendavad neid, kaasneb komisjoni arvates konkurentsi moonutamise oht.

26. Nagu Poola Vabariik oma kirjalikus vastuses Euroopa Kohtu küsimustele on kinnitanud, kohaldatakse Poola aktsiisiseaduse artikli 31a lõike 1 punktis 8 ja artikli 31b lõike 1 punktis 5 sätestatud aktsiisimaksuvabastusi sõltumata sellest, kas neid kasutavale energiamahukale ettevõttele on juba eraldatud või eraldatakse lisaks direktiivi 2003/87 alusel tasuta lubatud heitkoguse ühikuid.

27. Komisjon selgitab veel, et Poola on teatanud 2019. ja 2020. aasta riigiabi kavast, mille raames saavad teatavad ettevõtted taotleda oma kaudsete heitekulude osalist hüvitamist. Vastavalt kohaldatavatele suunistele[13] oli selle abi maksimaalne osakaal 75% ning see oli kohaldatav üksnes

[11] Nõukogu direktiiv, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik, ühised suunised, nõukogu dokument 13253/03 ADD1.

[12] Vt direktiivi 2003/87 põhjendus 7.

[13] Suunised, mis käsitlevad teatavaid riigiabimeetmeid kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemis pärast 2012. aastat (ELT 2012, C 158, lk 4).

rohkem kui 1 GWh aastase elektritarbimise korral. Komisjon tunnistas selle abi siseturuga kokkusobivaks.[14] Oluline oli siiski see, et vastavalt eespool kirjeldatud Poola aktsiisiseaduse normidele ei saanud kõnelust abi liita maksuvähendusega/maksuvabastusega.[15] Komisjon täpsustab samuti, et riigiabi kava kasutasid üksnes väga vähesed ettevõtted. Ta oletab, et Poola aktsiisiseaduse alusel võimaldatud maksusoodustused, mis ei piirdu elektrienergia hindadesse üle kantud kasvuhoonegaaside heitkoguste kuludega, vaid mida rakendatakse heitkogustega kauplemise süsteemis osalevates energiamahukates ettevõtetes kütmiseks kasutatavale söele ja gaasile automaatselt, on ettevõtjatele atraktiivsemad kui kaudsete heitekulude hüvitamise süsteem.

28. Komisjon väidab lisaks, et vastupidi Poola valitsuse väitele ei ole komisjoni seisukoht, et artikli 17 lõike 1 punkt b ei hõlma liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi, vastuolus 13. aprilli 2011. aasta ettepanekuga nõukogu direktiivi kohta (millega muudetakse direktiivi 2003/96/EÜ), millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik.[16] Ettepaneku kohaselt tuli direktiivi 2003/96 artiklit 14 täiendada punktiga d. Nimetatud punktis sätestati (kohustuslik) maksuvabastus „energiatoodetele, mis kuuluvad direktiivi 2003/87/EÜ tähenduses liidu süsteemi ega ole sellest välja arvatud“.[17] Komisjon märgib siiski, et see kehtis üksnes „$CO_2$-ga seotud maksustamise kohta“. Direktiivi 2003/96 kavandatud muudatusega oleks ette nähtud esiteks otseselt asjaomaste toodete tarbimise tõttu tekkinud $CO_2$ heitkogustega seotud energiamaksude ning teiseks toodete energiasisaldusel põhinevate energiamaksude vahel (energiatarbimise üldine maksustamine) selge eristamine. Ettevõtluse eesmärgil kütmiseks kasutatavate kütuste maksustamise puhul, mida on käsitletud direktiivi 2003/96 artiklis 17 – ka muudetud redaktsioonis –, oli tegemist neist kahest variandist teisega. Seetõttu tegi komisjon selguse huvides ettepaneku muuta artiklit 17, lisades sellesse lõike 3, milles sätestatakse, et kaubeldavate lubade süsteem kõnealuse sätte tähenduses „on kaubeldavate lubade süsteem, mis ei ole direktiivi 2003/87/EÜ kohane liidu süsteem“.[18]

### *B. Poola Vabariigi argumendid*

29. Nagu juba osutasin, leiab Poola Vabariik omakorda, et liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem kujutab endast tegelikult kaubeldavate lubade süsteemi direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 tähenduses.

30. Ta väidab, et liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem vastab oma ülesehituse ja toimimispõhimõtete poolest kõikidele kaubeldavate lubade süsteemi tunnustele. Samuti aitab see süsteem saavutada keskkonnakaitse eesmärke. Selles suhtes tugineb Poola Vabariik Euroopa Kohtu 29. märtsi 2012. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Poola, milles kohus kinnitas, et „direktiivi 2003/87 peamine eesmärk […] on märkimisväärselt vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid, et täita liidu ja liikmesriikide Kyoto protokollist tulenevaid kohustusi.“[19] Eriti rõhutab Poola Vabariik asjaolu, et direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4

[14] Komisjoni otsus C(2019) 6371 final, mis käsitleb kaudsete heitekulude hüvitamist Poolas. Otsus jätta vastuväited esitamata, avaldatud ELT 2019, C 354, lk 1.

[15] Poola oli kasutusele võtnud mehhanismi, mille kohaselt pidi süsteemis hüvitist taotlev ettevõte kinnitama, et ta on loobunud Poola aktsiisiseaduse alusel saadavast toetusest, on sellest teavitanud pädevat asutust (elektrienergia tarnija või vaidluste lahendamise organ) ning on maksnud tagasi kõik varem sama seaduse (ja teiste seaduste) alusel saadud toetused (vt *ibid*. punkt 27).

[16] KOM(2011) 169 (lõplik). Komisjoni ettepaneku tagasivõtmine, ELT 2015, C 80, lk 17.

[17] Selline selgitus sisaldub ka komisjoni viimase, 14. juuli 2021. aasta ettepaneku (võtta vastu nõukogu direktiiv, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise liidu raamistik (uuesti sõnastatud) artikli 18b teises lõigus (COM(2021) 563 final).

[18] Vt ka ettepaneku põhjendus 22, mille viimases lauses öeldakse: „Peale selle tuleks selgitada, et direktiivi 2003/96/EÜ artikli 17 kohane kaubeldavate lubade süsteem ei hõlma direktiivi 2003/87/EÜ kohast liidu süsteemi“ (*ibid*.).

[19] C-504/09 P, EU:C:2012:178, punkt 77.

sõnastusest ei nähtu, nagu peaks keskkonnakaitset tõhustama või energiatõhusust parandama ulatuslikumal määral, kui on saavutatav liidu õiguses ette nähtud kohustusliku süsteemiga. Sellist käsitust ei toeta ka direktiivi 2003/96 põhjendused 28 ja 29.

31. Kuna direktiivid 2003/96 ja 2003/87 koostati peaaegu üheaegselt, on Poola Vabariik seisukohal, et kui liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi ei saaks käsitada kaubeldavate lubade süsteemina direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 tähenduses, oleks liidu seadusandja seda selgesõnaliselt väljendanud. Tema arvates oli kõnealuste sätete eesmärk vältida ühtlasi liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis osalevate energiamahukate ettevõtete „topeltmaksustamist".

32. Poola Vabariigi väitel sisaldas komisjoni 13. aprillil 2011. aasta nõukogu direktiivi ettepanek direktiivi 2003/96/EU muutmise kohta direktiivi 2003/96 artikli 17 lõigete 2 ja 3 muudatusi, millega sooviti direktiivi 2003/96 artikli 17 tähenduses kaubeldavate lubade süsteemide hulgast välistada liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem. Selline muudatus oli vajalik üksnes põhjusel, et sel ajal kehtinud normide järgi hõlmasid kõnealused sätted ka liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi. Ent igal juhul nõukogu seda ettepanekut vastu ei võtnud.

33. Mis puudutab direktiivi 2003/96 vastu võtnud nõukogu koosoleku protokolli lisasse kantud avaldusi, millele komisjon tugineb, on Poola Vabariik seisukohal, et seal ei peetud silmas direktiivi 2003/96 artikli 17 kohaldamist, vaid see sisaldas ainult üldisi väiteid, näiteks asjaolu, et komisjoni ettepanekul otsustas nõukogu topeltmaksustamise vältimise eesmärgil konstruktiivselt analüüsida tulevikus liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemiga kaasnevaid maksustamismeetmeid.

## VI. Õiguslik analüüs

34. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artikli 258 alusel toimuvates menetlustes komisjoni ülesanne tõendada väidetavate rikkumiste esinemist ning esitada Euroopa Kohtule selleks vajalikud andmed.[20] Samuti tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et Euroopa Kohus saab kontrollida ainult neid etteheiteid, mille komisjon sõnastas põhjendatud arvamuses.[21]

35. Seda laadi kaasuses, kus väidetav rikkumine seisneb asjaolus, et riigisisene õigus ei ole kooskõlas direktiivi tingimustega, sõltub komisjoni nõude edukus järelikult omakorda sellest, kas ta on vastava direktiivi tingimusi õigesti tõlgendanud, ning argumentidest, mille ta tegelikult on esitanud nii kohtueelses menetluses kui ka käesolevas menetluses.

36. Kuna pooled on faktiliste asjaolude suhtes üldiselt üksmeelel, sõltub käesoleva asja lahendus täielikult direktiivi 2003/96 artikli 17 tõlgendamise küsimusest. Pooled on üksmeelel, et Poola Vabariik on vastu võtnud seaduse, mille alusel on direktiivi 2003/87 kohases liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis osalevate energiamahukate ettevõtete kasutatavad energiatooted (süsiniku- ja gaasitooted) aktsiisist vabastatud. Samuti on nad nõus, – ja see on oluline seoses komisjoni argumentidega –, et kõnealuse riigisisese seaduse toimel rakendub maksuvabastus automaatselt ja sõltumata sellest, kes ettevõtted on juba saanud direktiiviga 2003/87 võimaldatud

[20] 19. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Malta (C-376/09, EU:C:2011:320, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 14. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (mootorikütuse ostutoetus) (C-63/19, EU:C:2021:18, punkt 74).

[21] Vt selle kohta eeskätt 24. juuni 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad (C-350/02, EU:C:2004:389, punkt 20), of 29. aprilli 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, (C-160/08, EU:C:2010:230, punkt 43) ja 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 74).

toetusmeetmeid, näiteks neile on tasuta eraldatud heitkoguse ühikuid. Küsimus seisneb järelikult selles, kas taoline rakendamismeetod on hõlmatud direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktiga b ja lõikega 4.

37. Direktiivi 2003/96 artikliga 4 pannakse liikmesriikidele kohustus kohaldada artiklis 2 määratletud energiatoodete ja elektrienergia suhtes madalaimat maksustamistaset. Alammääraga maksustamise kohustusest on võimalik teha mitmeid erandeid, mis direktiivi artiklis 14 sätestatud juhul on kohustuslikud. Muudel juhtudel on maksuvabastuste rakendamine liikmesriikide otsustada. Nii on see direktiivi 2003/96 artikli 17 puhul, mille tõlgendamine on käesoleva menetluse keskne küsimus.

38. Direktiivi 2003/96 üks üldeesmärk on vältida liikmesriikide konkureerimist tööstusettevõtete asukoha pärast nii, et nad pakuvad fossiilkütuste kasutamisele madalamaid energiamaksude määrasid. Selle eesmärgi saavutamiseks nähakse liidu tasandil vastavalt direktiivi artiklile 1 ette liidu madalaim maksustamistase. Kõnealuse meetme kaudne eesmärk on ühtlasi vähendada fossiilkütuste kasutamist üldiselt. Direktiivi 2003/96 artikliga 17 on liikmesriikidel siiski lubatud teha kõnealuse maksustamiskohustuse tingimustest erandeid ning kohaldada teatavaid aktsiisivabastusi ja -vähendusi juhul, kui nimetatud sättes ette nähtud tingimused on täidetud. See annab eelise energiamahukatele ettevõtetele. Sarnaselt direktiivis 2003/87[22] ette nähtud meetmetele, mis on keskendatud süsinikdioksiidi lekke tõelist ohtu kätkevatele sektoritele, on sellel meetmel kaks põhjendust. Sätete eesmärk on tõrjuda ohtu, et energiamahukad ettevõtted koonduvad riikidesse, kus sellised maksud puuduvad või need on palju madalama määraga. See võiks kahjustada liidu kui tööstuse asukoha atraktiivsust ja tema konkurentsivõimet.[23] Lisaks võidakse ettevõtted üle viia riikidesse, kus energia mitte ainult ei ole palju odavam, vaid kus ka keskkonnastandardid üldiselt on Euroopa standarditega võrreldes oluliselt madalamad.

### *A. Direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 tõlgendamine ning väljendi „kaubeldavate lubade süsteem“ tähendus direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktis b ja lõikes 4*

39. Nagu ma juba märkisin, tugineb komisjon oma põhjenduses sisuliselt väitele, et direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktis b ja lõikes 4 osutatud kaubeldavate lubade süsteemid ei hõlma liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis osalemist.

40. Tuleb tunnistada, et direktiivi 2003/96 artikli 17 sõnastus on mõnevõrra ebaselge. Selle artikli esimeses lõikes on sätestatud, et liikmesriigid võivad kohaldada kütmiseks kasutatavate energiatoodete tarbimise suhtes maksuvähendust järgmistel juhtudel: 1) energiamahukate ettevõtete hüvanguks ja 2) kui ettevõtjate või ettevõtjate ühendustega on sõlmitud leping või kui rakendatakse kaubeldavate lubade süsteemi või muud samalaadset korraldust, tingimusel et see on mõeldud keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks või energiatõhususe parandamiseks. Neid võimalusi saab siiski kasutada üksnes eeldusel, et direktiivis sätestatud madalaimat maksustamistaset järgitakse keskmiselt iga ettevõtte puhul.

41. Direktiivi 2003/96 artikli 17 lõikes 2 on sätestatud, et olenemata artikli 4 lõikest 1 võivad liikmesriigid ettevõtetes (direktiivi artiklis 2 määratletud) energiatoodete ja elektrienergia tarbimise täielikult maksust vabastada, kui neid kasutavad direktiivi artikli 17 lõikes 1 määratletud

[22] Vt direktiivi 2003/87 (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2018. aasta direktiiviga (EL) 2018/410, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja süsinikdioksiidiheite vähendamist toetavaid investeeringuid, ning otsust (EL) 2015/1814 (ELT 2018, L 76, lk 3) artikli 10a lõige 6 ja artikkel 10b.

[23] Vt direktiivi 2003/96 põhjendus 28.

„energiamahukad ettevõtted“. Seejärel on direktiivi artikli 17 lõikes 3 eraldi kategooriana ette nähtud kuni 50% maksuvähendus energiatoodete kasutamisele artiklis 11 kindlaksmääratud majandusüksustes, „mis ei ole energiamahukad käesoleva artikli lõike 1 tähenduses“.

42. Direktiivi 2003/96 artikli 17 lõikes 4 on sätestatud, et ettevõtted, kes kasutavad artikli 17 lõikes 2 nimetatud maksuvabastust või artikli 17 lõikes 3 nimetatud maksuvähendust, „peavad vastavalt lõike 1 punktile b sõlmima lepingu või rakendama kaubeldavate lubade süsteemi või muud samalaadset korraldust“. Need lepingud, kaubeldavate lubade süsteemid või muud samalaadsed korraldused peavad siiski aitama saavutada keskkonnakaitse eesmärke või parandada energiatõhusust ning nende toime peab olema „laias laastus samaväärne sellega, mis oleks saavutatud tavalisi ühenduse alammäärasid järgides“. Seevastu direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktis b seda nõuet nimetatud ei ole.[24]

43. Kuna Poola aktsiisiseaduses käsitletakse energiamahukatele ettevõtetele täielikku maksuvabastust, on selge, et Poola on võtnud oma aktsiisiseaduse artikli 31a lõike 1 punkti 8 ja artikli 31b lõike 1 punkti 5 aluseks direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 2. See tähendab, et direktiivi artikli 17 eelnimetatud üldisele ebaselgusele vaatamata on direktiivi artikli 17 lõige 4 kohaldatav. Selle lõike kohaselt „[e]ttevõtted, kes kasutavad […] nimetatud võimalusi, peavad vastavalt lõike 1 punktile b […] rakendama kaubeldavate lubade süsteemi või muud samalaadset korraldust“ ning need „kaubeldavate lubade süsteemid või muud samalaadsed korraldused peavad olema mõeldud keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks või energiatõhususe parandamiseks, mille toime on laias laastus samaväärne sellega, mis oleks saavutatud tavalisi ühenduse alammäärasid järgides“.

44. Kaaludes seda, kas Poola on oma kohustusi täitnud, on otsustav küsimus järelikult see, mida on direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktis b peetud silmas kaubeldavate lubade süsteemi all. Lisaks tuleb küsida, esiteks millisel juhul saab seda süsteemi pidada selliseks, et see võimaldab vastavalt artikli 17 lõike 4 sõnastusele „saavutada keskkonnakaitse eesmärke või parandada energiatõhusust“, ning kas teiseks on sellise tegevuse „toime […] laias laastus samaväärne sellega, mis oleks saavutatud tavalisi ühenduse alammäärasid järgides“. Nagu allpool selgub, ei saa Euroopa Kohus siiski teisena nimetatud nõude aluse täitmist analüüsida, sest komisjon ei ole sellele tuginenud. Selle küsimuse käsitlemisest võib siiski kasu olla sätte kui terviku tõlgendamisel.

45. Pooled on üksmeelel, et liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemil on olemas kõik kaubeldavate lubade süsteemi tunnused. Direktiivi 2003/96 artikli 17 lõikes 4 sätestatud täiendava nõude – tuleb saavutada keskkonnakaitse eesmärgid või parandada energiatõhusust – tõlgendamisel kasutatakse erinevaid lähenemisviise. Küsimusele, kas kaubeldavate lubade süsteem võimaldab saavutada keskkonnakaitse eesmärke või parandada energiatõhusust, võib läheneda mitmeti. Võib väita, et direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 kohaldamisel piisab keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks või energiatõhususe parandamiseks juba kaubeldavate lubade süsteemis osalemisest, sest need on ka selle süsteemi eesmärgid. Sellele argumendile tugineb Poola. Teine võimalus oleks väita, et kaubeldavate lubade süsteemiga liitumine peab kaasa tooma nende eesmärkide tõendatava saavutamise. Ent abstraktselt võttes on viimane nõue liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis

[24] Mõned kommentaatorid tõlgendavad direktiivi 2003/96 artikli 17 lõiget 1 nii, et selle sätted on mõeldud kohaldamiseks sama artikli lõigete 2 ja 3 suhtes (vt 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*, lk 204). Teiste tõlgenduse kohaselt kujutavad direktiivi 2003/96 artikli 17 lõiked 2 ja 3 endast erandeid nõudest, et direktiivis sätestatud madalaimat maksustamistaset tuleb järgida keskmiselt iga ettevõtte puhul. See eeldab siiski, et artikli lõikes 4 sätestatud tingimused on täidetud. Liikmesriikide erinevate lähenemisviiside kohta selle nõude rakendamisel vt *ibid*. lk 205 ja 206. Kuna käesolevas menetluses ei ole vaidluse all küsimus, kas „sätestatud madalaimat maksustamistaset järgitakse keskmiselt iga ettevõtte puhul“, võib eeldada, et nii komisjon kui ka Poola valitsus lähtuvad osutatud teisest tõlgendusest.

osalemisega kindlasti täidetud. Lõppkokkuvõttes on Euroopa Kohus juba otsustanud, et liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem toetab keskkonnakaitse eesmärke tänu kasvuhoonegaaside koguse vähendamisele,[25] mis tähendab, et juba määratlusest tulenevalt vastab see ka direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktis b sätestatud lisanõuetele.

46. Ent konkreetset juhtumit vaadates ei pruugi see hinnang nii kindel olla. Kui Poola aktsiisiseaduse artikli 31c kohaselt on energiamahukatel ettevõtetel *automaatselt* õigus aktsiisivabastusele kütmiseks kasutatavate energiatoodete tarbimisel, siis vastavalt direktiivi 2003/87 hetkel kehtiva redaktsiooni artiklile 10b eraldatakse neile tasuta 100% heitkoguse ühikuid, kui nende puhul tuvastatakse süsinikdioksiidi lekke oht.[26] See tähendab, et liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem neile tegelikkuses mingit rahalist koormust ei põhjusta ning võib väita, et *nende ettevõtete* osalemine liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis ei aita saavutada keskkonnakaitse eesmärke ega parandada energiatõhusust, sest neil puuduvad selleks stiimulid. Seetõttu võib väita, et kütmiseks kasutatavate energiatoodete tarbimise aktsiisivabastus ei ole põhjendatud. See saab veel selgemaks, kui vaadelda direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 4 teist tingimust, mille kohaselt peab „keskkonnakaitse eesmärkide saavutamise või energiatõhususe parandamise toime olema *laias laastus samaväärne sellega, mis oleks saavutatud tavalisi ühenduse alammäärasid järgides*“.[27]

47. „Tavaliste ühenduse alammäärade“ all peetakse nähtavasti silmas direktiiviga 2003/96 ette nähtud maksu alammäära, kuigi sellise kavatsuse korral oleks olnud kasulik, kui seda oleks direktiivi artikli 17 lõikes 4 selgesõnaliselt öeldud. Direktiivi 2003/96 artikli 17 lõige 4 näib lähtuvat eeldusest, et iga aktsiisivabastust (või -vähendust) kasutav ettevõte peab tõendama, et heitkogustega kauplemise lubade süsteemis osalemine on tal võimaldanud saavutada keskkonnakaitse eesmärke või parandada energiatõhusust võrreldaval määral sellega, mis oleks saavutatud juhul, kui tema toodangule oleks rakendatud aktsiisi alammäära. Vähemalt mõnel juhul oleks sellise hüpoteetilise stsenaariumi tõendamiseks vaja keerulisi ökonomeetrilisi ja muid andmeid.

48. On näidatud, et energiamahukatele ettevõtetele, mis on seotud sektoriga, kus esineb süsinikdioksiidi lekke oht, võib vastavalt direktiivile 2003/87 liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis eraldada tasuta 100% heitkoguse ühikuid. Kõige selle põhjal näib, et kõnealustel juhtudel ei ole täidetud keskkonnakaitse eesmärkide saavutamise või energiatõhususe parandamise kriteerium. Igal juhul ei ole Poola aktsiisiseaduses, millega automaatselt kohaldatakse kütmise eesmärgil kasutatavate süsiniku- ja gaasitoodete suhtes aktsiisivabastust energiamahukatele ettevõtetele, mingil moel arvestatud selle kriteeriumiga.

[25] Komisjon ei väida, et Poola aktsiisiseaduses esitatud „energiamahuka ettevõtte“ määratlus jääb väljapoole direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktis a sätestatud parameetreid.

[26] Nagu võib järeldada direktiivi 2003/87 artiklist 30 (muudetud direktiiviga 2018/410; enne kõnealust muudatust süsinikdioksiidi lekkest tõeliselt ohustatuks peetud sektorite kohta vt komisjoni 24. detsembri 2009. aasta otsus, millega määratakse kindlaks vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2003/87/EÜ selliste sektorite ja allsektorite loetelu, mille puhul kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu peetakse märkimisväärseks (ELT 2010, L 1, lk 10)), ei ole direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktis a määratletud energiamahukuse mõiste ja direktiivi 2003/87 artikli 10b kohane süsinikdioksiidi lekke oht samastatavad, kuigi paljude ettevõtte suhtes on kohaldatavad mõlemad.

[27] Kohtujuristi kursiiv. Vastavalt direktiivi 2003/96 artikli 17 lõikele 4 *peab* kaubeldavate lubade süsteem *olema mõeldud* keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks või energiatõhususe parandamiseks, mille toime on *laias laastus samaväärne* sellega, mis oleks saavutatud tavalisi ühenduse alammäärasid järgides. Sõnastus „peab olema mõeldud“ annab selgelt edasi kohustust. Laias laastus samaväärsuse mõistet ei ole liidu õigusaktides just sageli kasutatud, kuid mõnel juhul siiski. Euroopa Kohus ei ole seda mõistet siiski üksikasjalikult käsitlenud. Euroopa Kohus analüüsis 16. jaanuari 2014. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Hispaania (C-67/12, EU:C:2014:5, punkt 72) direktiivi 2002/91 artikli 8 punkti b, mis näeb ette, et „[s]elle lähenemisviisi mõju peaks laias laastus olema võrdväärne punkti a sätete mõjuga“. Euroopa Kohus ei nõustunud ülevõtmisega eeskätt seetõttu, et ei pidanud kohustuse kehtestamist sõltumatu hindaja asemel hooldusettevõtjale „laias laastus võrdväärseks“. See vähemalt osutab Euroopa Kohtu valmidusele uurida sellist kriteeriumit üksikasjalikult. [kohtujuristi kursiiv]

49. Samas ei ole komisjon käesolevas asjas seda argumenti esitanud .Komisjon väidab hoopis, et mõistet „kaubeldavate lubade süsteem“ tuleks direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 kohaldamisel tõlgendada nii, et see ei hõlma liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi. Ta kardab, et kui liikmesriikidel lubatakse jätta aktsiisi alammäär energiamahukate ettevõtete suhtes kohaldamata üksnes seetõttu, et nad osalevad liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis, siis ei ole enam võimalik saavutada direktiivi 2003/87 eesmärki, milleks on kasvuhoonegaaside heite vähendamine.

50. Komisjon on seega väitnud, et osutatud kaubeldavate lubade süsteem peab olema selline süsteem, millega asjaomane ettevõte liitub vabatahtlikult, mitte selline kohustuslik süsteem nagu liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem. Lisaks väidab ta, et direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 alusel annab õiguse maksuvabastusele ainult selline süsteem, mille abil saavutatakse keskkonnakaitse eesmärke ja parandatakse energiatõhusust suuremal määral, kui on saavutatav liidu kohustuslike meetmetega, osutamata seejuures asjaolule, et neid eesmärke ei pruugita üldse saavutada, kui energiamahukale ettevõttele eraldatakse tasuta 100% lubatud heitkoguse ühikuid. Kuigi direktiivi 2003/96 artikkel 17 on mitmes suhtes ebamäärane, ei toeta selle tegelik sõnastus siiski väidet, et artikli kohased kaubeldavate lubade süsteemid peavad võimaldama saavutada keskkonnakaitse eesmärke ja parandada energiatõhusust suuremal määral, kui on saavutatav liidu kohustuslike süsteemidega.

51. Komisjon argumenteerib, et avaldused, mis on kantud direktiivi 2003/96 vastu võtnud nõukogu koosoleku protokolli lisasse, kinnitavad direktiivi 2003/96 alusel toimuva maksustamise ja liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi kooseksisteerimist. See argument ei ole siiski veenev. Sellised protokollid ei ole seadusandlikud tekstid ega saa muuta liidu õigusaktis esitatud muus osas selget kirjeldust, nimelt „kaubeldavate lubade süsteemid[, mis] on mõeldud keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks või energiatõhususe parandamiseks“. Lisaks ei ole kõnealusesse protokolli kantud avalduste tähendus täielikult selge selles mõttes, nagu komisjon väidab.

52. Kuigi vastab tõele, et direktiiv 2003/87 toimib põhimõttel, et lubatud heitkoguse ühikute hind ergutab kasutusele võtma vähem kasvuhoonegaaside heidet tekitavaid tehnoloogiaid, on direktiiv 2003/87 aastate jooksul märkimisväärselt muutunud, samas kui direktiiv 2003/96 seda ei ole. Seda näitab asjaolu, et süsinikdioksiidi lekkega seotud normid (milles käsitletakse energiamahukates sektorites esinevat suuremat ohtu) lisati direktiivi 2003/87 alles direktiiviga 2009/29. [28]

53. Samuti tuleks meeles pidada, et direktiivi 2003/96 artiklis 17 käsitletakse ainult sellise energia tarbimise puhul, mida kasutatakse kütmiseks, paiksetes mootorites ning ehituses, tsiviilehituses ja riiklikel ehitustöödel kasutatavates masinates (direktiivi artikli 8 lõike 2 punktid b ja c) kasutatava energia ja elektrienergia maksuvähendusi. Seevastu direktiivi 2003/87 eesmärk on vähendada heitkoguseid paljudel erinevatel tegevusaladel, kus tekib teatavaid kasvuhoonegaase. Kuigi direktiivi 2003/96 artikli 17 ja direktiivi 2003/87 vahel on selgelt kattuvusi, ei ole liidu seadusandja minu arvates olukorda süstemaatiliselt lahendanud, mis on kahetsusväärne. See tähendab ka seda, et on keeruline piirata ühe õigusakti kohaldamist selleks, et kaitsta teise

[28] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprillii 2009. aasta direktiiv 2009/29/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ (ELT 2009, L 140, 2009, lk 63).

õigusakti toimivust, eriti kui see on aastate jooksul väga palju muutunud.[29] Sellele võiks lisada, et kui liidu seadusandja oleks soovinud liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis osalemist välistada, oleks seda olnud lihtne niimoodi sõnastada, eriti kuna heitkogustega kauplemise süsteem ise loodi direktiiviga (direktiiv 2003/87), mis kuulutati välja kaks nädalat enne direktiivi 2003/96.

54. Seoses komisjoni väitega, et direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktis b ja lõikes 4 käsitletakse üksnes vabatahtlikke kaubeldavate lubade süsteeme, võib möönda, et artikli 17 lõike 4 versioonid teatud keeltes näivad osutavat kaubeldavate lubade süsteemis osalemise vabatahtlikkusele. Lõike 4 ingliskeelses versioonis öeldakse, et riigid: „*shall enter into* the agreements, tradable permit schemes or equivalent arrangements“ [e.k „*peavad* […] *sõlmima* lepingu või *rakendama* kaubeldavate lubade süsteemi või muud samalaadset korraldust“].[30] Selle põhjal võib tekkida küsimus, kas see säte kehtib üksnes selliste kaubeldavate lubade süsteemide kohta, mida ettevõte „peab rakendama“. Kui see on nii, siis järeldub sellest omakorda, et silmas on peetud mingisugust „toimingut“ (olgu see vabatahtlik või mitte).

55. Kohtuotsuses ExxonMobil Production Deutschland[31] märkis Euroopa Kohus, et direktiivi 2003/87 kohaldamisala määratleva artikli 2 lõike 1 alusel kohaldatakse direktiivi kasvuhoonegaaside (mis on loetletud direktiivi II lisas ja mille hulka kuulub ka $CO_2$) „heitkoguste“ suhtes, mis tulenevad I lisas loetletud tegevusaladest.[32] Seega ei ole ettevõtte vabatahtlik või tahtest sõltumatu toiming vajalik. Kui käitis vastab nõuetele, kohaldatakse selle suhtes liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi ning ettevõte peab tagastama käitise heitkogustele vastavad heitkoguse ühikud vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 12 lõikele 3.

56. Kõik keeleversioonid ei toeta siiski arusaama, et kaubeldavate lubade süsteemi jaoks on vajalik n-ö vabatahtlik liitumisakt.[33] Lisaks osutatakse direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 4 sõnastuses „lepingutele, kaubeldavate lubade süsteemile või samalaadsetele korraldustele *vastavalt lõike 1 punktile b*“. [kohtujuristi kursiiv] Nende konkreetsete sõnade tõttu on minu arvates raske teha muud järeldust, kui et direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punktis b (mille sõnastus ei näe ette sellist võimalikku vabatahtlikku elementi)[34] ja artikli 17 lõikes 4 räägitakse samast kaubeldavate

[29] Samas puudub ka selline norm, mille kohaselt tuleb vältida kahekordset koormust või topeltmaksustamist, nagu väidab Poola Vabariik. Pigem on Euroopa Kohus juba leidnud, et direktiiv 2003/96 ei välista igasugust topeltmaksustamise ohtu. Isegi direktiivi 2003/96 artikli 14 kohase kohustusliku erandi valdkonnas võivad liikmesriigid vastavalt artikli 14 lõike 1 punkti a teisele lausele keskkonnapoliitikaga seotud põhjustel maksustada „energiatooted ja elektrienergia, mida kasutatakse elektrienergia tootmiseks“. Vt selle kohta 4. juuni 2015. aasta kohtuotsus Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, punkt 51) ja 7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Cristal Union (C-31/17, EU:C:2018:168, punkt 32).

[30] Prantsuse keeles „acceptent les accords ou les régimes de permis négociables ou les mesures équivalentes“, hispaania keeles „suscribirán los acuerdos, regímenes de permisos negociables o medidas equivalentes“, hollandi keeles „gaan overeenkomsten, regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen aan“, itaalia keeles „sottoscrivono gli accordi, i regimi concernenti diritti commercializzabili o le misure equivalenti“. Seevastu saksa keeles „gelten die […] genannten Vereinbarungen, Regelungen über handelsfähige Zertifikate oder gleichwertigen Regelungen“, portugali keeles „devem ser partes nos acordos, regimes de autorização negociáveis ou convénios equivalentes“ ja rootsi keeles „genomföra de system för handel med utsläppsrätter eller likvärdiga arrangemang“.

[31] 20. juuni 2019. aasta kohtuotsus (C-682/17, EU:C:2019:518).

[32] 20. juuni 2019. aasta kohtuotsus (C-682/17, EU:C:2019:518, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

[33] Vt joonealuses märkuses 30 esitatud saksa-, portugali- ja rootsikeelne versioon.

[34] Inglise keeles „where tradable permit schemes or equivalent arrangements are implemented“, prantsuse keeles „des régimes de permis négociables ou des mesures équivalentes sont mises en œuvre“, hispaania keeles „se apliquen regímenes de permisos negociables o medidas equivalentes“, portugali keeles „sejam […] aplicados regimes de autorização negociáveis ou convénios equivalentes“, hollandi keeles „regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen worden toegepast“, saksa keeles „es werden Regelungen über handelsfähige Zertifikate oder gleichwertige Regelungen umgesetzt“, itaalia keeles „attuati regimi concernenti diritti commercializzabili o misure equivalenti“ ja rootsi keeles „eller när system för handel med utsläppsrätter eller likvärdiga arrangemang har genomförts“.

lubade süsteemist ning järelikult ei ole kohustuslikus süsteemis osalemine välistatud *kummagi* sätte alusel. Nagu komisjon on käesolevas menetluses tõdenud, on sõnastus käesolevas asjas määrava tähtsusega.

57. Vastab tõele, et direktiivi põhjenduse 29 kohaselt „[t]uleks tähelepanu pöörata ettevõtetele, kes sõlmivad keskkonnakaitset ja energiatõhusust märgatavalt edendavaid lepinguid; nende hulgas tuleks eriliselt kohelda energiamahukaid ettevõtteid“. Sellist üldist põhimõttelist väidet ei saa siiski tuletada sellest lihtsast sõnastusest, mida liidu seadusandja on artikli 17 lõike 1 punktis b ja lõikes 4 tegelikult kasutanud. Kui liidu seadusandja oleks soovinud, et kaubeldavate lubade süsteem ei hõlmaks liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemis osalemist, oleks ta võinud – ja pidanud – seda selgesõnaliselt väljendama.

### *B. Kaebuse alus*

58. Nagu eespool osutasin, ei tuginenud komisjon oma kaebuses asjaolule, et Poola aktsiisiseadusega on energiamahukates ettevõtetes kütmiseks kasutatava söe ja gaasi tarbimine alammääraga maksustamisest vabastatud ilma, et sealjuures oleks kaalutud, kas liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemiga liitumine on võimaldanud saavutada keskkonnakaitse eesmärke või parandada energiatõhusust määral, mis oleks laias laastus samaväärne sellega, mis oleks saavutatud tavalisi ühenduse alammäärasid järgides. Selle asemel on komisjon piirdunud ühe argumendiga, väites, et liidus heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem ei ole kaubeldavate lubade süsteem direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 tähenduses, kuna tema arvates vastab nendele tingimustele üksnes selline kaubeldavate lubade süsteem, millega ettevõte liitub vabatahtlikult ning mis võimaldab saavutada erinevaid keskkonnakaitse eesmärke või parandada energiatõhusust teisiti kui on ette nähtud liidu heitkoguste ühikutega kauplemise süsteemi raames.

59. Samuti ei väitnud komisjon, et direktiivi 2003/87 kohaldamine ise ei pruugi käesoleval juhul võimaldada saavutada keskkonnakaitse eesmärke või parandada energiatõhusust, sest kui kohaldatakse selliseid direktiivi nõudeid nagu 100% heitkoguse ühikute tasuta eraldamine ettevõtetele, kus esineb süsinikdioksiidi lekke oht, tähendab, et ettevõttel puudub stiimul kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks.

60. Kõikidel esitatud põhjustel leian, et asjaomane komisjoni konkreetne väide sõnadele „kaubeldavate lubade süsteem“ omistatud tähenduse kohta ei ole direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4 tegeliku sõnastuse valguses põhjendatav.

61. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 120 punkti c ja selle sättega seonduva kohtupraktika põhjal on selge, et hagiavalduses tuleb märkida hagi ese ja ülevaade fakti- ja õigusväidetest ning need peavad olema esitatud piisavalt selgelt ja täpselt, et kostja saaks valmistuda enda kaitsmiseks ja Euroopa Kohus saaks teostada kontrolli.

62. Seetõttu peavad põhilised faktilised ja õiguslikud asjaolud, millel hagiavaldus põhineb, ilmnema ühtselt ja arusaadavalt hagiavalduse tekstist endast[35] ning nõuded peavad olema esitatud üheselt mõistetavalt, et vältida seda, et Euroopa Kohus teeb otsuse *ultra petita* või jätab teatava väite kohta seisukoha võtmata.[36] Kuna käesoleval juhul rajas komisjon hagi ühele rikkumisväitele, mille kohaselt direktiivi 2003/96 artikli 17 lõike 1 punkti b ja lõike 4

[35] Ja tõepoolest juba komisjoni põhjendatud arvamuses.

[36] 28. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Malta (C-508/08, EU:C:2010:643, punkt 16).

kohaldamisel on kaubeldavate lubade süsteemi mõistega hõlmatud üksnes sellised vabatahtlikud süsteemid, millega saavutatakse keskkonnakaitse eesmärke või parandatakse energiatõhusust ulatuslikumal määral, kui on saavutatav liidu kohustuslike süsteemidega saavutatavat taset, on asjakohane analüüsida ainult kaebuse seda väidet. Euroopa Kohtu ülesanne ei ole teha otsust millegi enama kohta kui need väited, mis on toodud EÜ artikli 258 alusel esitatud komisjoni hagiavalduse nõuetes.[37]

63. Kuna komisjoni väidete põhjal ei saa teha järeldust, et Poola Vabariik on rikkunud direktiivi 2003/96 artiklist 17 tulenevaid kohustusi, pean sellele vastavalt järeldama, et komisjoni hagi ei ole põhjendatud.

## VII. Kohtukulud

64. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Poola Vabariik on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb komisjoni kohtukulud jätta tema enda kanda ja mõista temalt välja Poola Vabariigi kohtukulud.

## VIII. Kokkuvõte

65. Eespool toodud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

Esiteks jätta hagi rahuldamata;

Teiseks mõista kohtukulud välja komisjonilt.

[37] Vt selle kohta 15. juuni 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-255/04, EU:C:2006:401, punkt 24), 11. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-251/04, EU:C:2007:5, punkt 27) ja 28. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Malta (C-508/08, EU:C:2010:643, punkt 16).