CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. HOGAN
van 8 mei 2019[1]

Gevoegde zaken C-80/18 tot en met C-83/18

Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) (C-80/18),
Endesa Generación, SA (C-82/18)
tegen
Administración General del Estado,
Iberdrola Generación Nuclear SAU (C-80/18 en C-82/18)
en
Endesa Generación, SA (C-81/18),
Iberdrola Generación Nuclear SAU (C-83/18)
tegen
Administración General del Estado (C-81/18 en C-83/18)

[verzoek van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Artikel 191 VWEU – Beginsel ‚de vervuiler betaalt' – Richtlijn 2009/72/EG – Gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit – Artikel 3, leden 1 en 2 – Beginsel van non-discriminatie – Richtlijn 2005/89/EG – Financiering van het tarieftekort – Belastingen alleen geheven van ondernemingen die elektriciteit produceren uit kernenergie"

I. Inleiding

1. De onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 191, lid 2, VWEU, artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG[2], de artikelen 3 en 5 van richtlijn 2005/89/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 inzake maatregelen om de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening en de infrastructuurinvesteringen te waarborgen[3], en de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2. Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen enerzijds Asociación Española de la Industria Eléctrica (Spaanse vereniging van ondernemingen in de elektriciteitssector; hierna: „UNESA"), Endesa Generación SA (hierna: „Endesa") en Iberdrola Generación Nuclear SAU (hierna: „Iberdrola") en anderzijds Administración General del Estado (centrale overheid, Spanje) over de geldigheid van belastingen op de productie van verbruikte splijtstoffen, radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van kernenergie, en de opslag van dergelijke splijtstoffen en afvalstoffen.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 PB 2009, L 211, blz. 55.

3 PB 2006, L 33, blz. 22.

3. Deze verzoeken bieden het Hof de gelegenheid om duidelijkheid te verschaffen over de werkingssfeer van richtlijn 2009/72 en de verplichtingen die op een lidstaat rusten wanneer hij zijn heffingsbevoegdheid uitoefent in aangelegenheden die onder deze richtlijn vallen. Meer bepaald is een van de belangrijkste vragen in deze prejudiciële verwijzingsprocedure of de non-discriminatiebepaling van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 van toepassing is op een belastingmaatregel die het Koninkrijk Spanje in 2012 heeft vastgesteld.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2009/72

4. Artikel 1 van richtlijn 2009/72 bepaalt onder het opschrift „Werkingssfeer" dat bij de richtlijn „[...] met het oog op het verbeteren en integreren van concurrerende elektriciteitsmarkten in de Gemeenschap, gemeenschappelijke regels [worden] vastgesteld voor de productie, de transmissie, de distributie en de levering van elektriciteit, alsook regels voor de bescherming van de consumenten. De richtlijn stelt de regels vast met betrekking tot de organisatie en de werking van de elektriciteitssector, de open toegang tot de markt, de criteria en procedures voor aanbestedingen en voor de verlening van vergunningen en het beheer van systemen. Ook worden verplichtingen op het gebied van de universele dienstverlening en de rechten voor elektriciteitsconsumenten vastgesteld, en worden de verplichtingen op het gebied van mededinging verduidelijkt."

5. In artikel 2, lid 1, van richtlijn 2009/72 wordt onder „productie" de productie van elektriciteit verstaan.

6. Artikel 3 van richtlijn 2009/72 draagt het opschrift „Openbaredienstverplichtingen en bescherming van de afnemer". De leden 1 en 2 van dit artikel luiden als volgt:

„1. De lidstaten waarborgen op basis van hun institutionele organisatie en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel dat elektriciteitsbedrijven, onverminderd lid 2, volgens de beginselen van deze richtlijn worden geëxploiteerd met het oog op de totstandbrenging van een door concurrentie gekenmerkte, zekere en in milieuopzicht duurzame elektriciteitsmarkt; wat hun rechten en plichten betreft, mogen zij deze bedrijven niet verschillend behandelen.

2. Met volledige inachtneming van de toepasselijke bepalingen van het Verdrag, met name artikel [106 VWEU], mogen de lidstaten in het algemeen economisch belang aan elektriciteitsbedrijven openbaredienstverplichtingen opleggen, die betrekking kunnen hebben op de zekerheid, waaronder de leverings- en voorzieningszekerheid, de regelmaat, de kwaliteit en de prijs van de leveringen zijn begrepen, alsmede op de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare bronnen en bescherming van het klimaat. Deze verplichtingen zijn duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar en waarborgen de gelijke toegang voor communautaire elektriciteitsbedrijven tot nationale consumenten. Met betrekking tot leverings- en voorzieningszekerheid en energie-efficiëntie/vraagzijdebeheer, alsmede ter verwezenlijking van milieudoelstellingen en doelstellingen voor energie uit hernieuwbare bronnen in de zin van dit lid, kunnen de lidstaten gebruikmaken van planning op lange termijn, daarbij rekening houdend met de mogelijkheid dat derden toegang tot het systeem wensen."

2. Richtlijn 2005/89

7. Artikel 3, leden 1 en 4, van richtlijn 2005/89 bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen voor een hoge mate van zekerheid van de elektriciteitsvoorziening door de nodige maatregelen ter bevordering van een stabiel investeringsklimaat te nemen en door de rol en de verantwoordelijkheden van de bevoegde instanties, waaronder in voorkomend geval de regelgevende instanties, en alle relevante marktdeelnemers vast te stellen en daarover informatie bekend te maken. [...]

[...]

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de overeenkomstig deze richtlijn vastgestelde maatregelen niet discriminerend zijn en geen onredelijke belasting voor de marktdeelnemers, met inbegrip van nieuwkomers op de markt en bedrijven met een klein marktaandeel, vormen. [...]"

8. Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2005/89 bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] passende maatregelen [treffen] om een evenwicht tussen de elektriciteitsvraag en de beschikbare productiecapaciteit te handhaven".

B. Spaans recht

9. De preambule van Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (wet 15/2012 van 27 december 2012 betreffende belastingmaatregelen ter bevordering van energieduurzaamheid [4]), bepaalt:

„I.

Deze wet heeft tot doel ons belastingstelsel aan te passen aan een efficiënter en milieuvriendelijker gebruik en duurzame ontwikkeling [...]

[...]

De grondslag van deze wet wordt gevormd door artikel 45 van de grondwet, in welke bepaling de bescherming van ons milieu een van de grondbeginselen van het sociaal-economische beleid wordt. Bijgevolg draait deze belastingherziening onder andere om de internalisering van de milieukosten die voortvloeien uit elektriciteitsproductie en de opslag van verbruikte splijtstoffen of radioactieve afvalstoffen. Op deze wijze moet [deze] wet aanzetten tot het verbeteren van onze energie-efficiëntieniveaus en tegelijkertijd zorgen voor een beter beheer van natuurlijke hulpbronnen en het nieuwe model van duurzame ontwikkeling blijven verbeteren, zowel vanuit economisch en sociaal oogpunt als vanuit milieuoogpunt.

[...]

Daartoe worden in deze wet drie nieuwe belastingen ingevoerd: de belasting op de waarde van de elektriciteitsproductie, de belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van kernenergie, en de belasting op de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties [...]

III.

[...]

4 BOE nr. 312 van 28 december 2012, blz. 88081.

De productie van elektriciteit uit kernenergie impliceert dat de samenleving, vanwege de specifieke kenmerken van deze vorm van energie, een aantal lasten en verplichtingen aanvaardt waarvan de economische gevolgen moeilijk zijn in te schatten. De samenleving moet een breed scala aan verantwoordelijkheden op zich nemen die voortvloeien uit specifieke aspecten van deze productie, zoals het beheer van de geproduceerde radioactieve afvalstoffen en het eventuele gebruik van stoffen voor niet-vreedzame doeleinden.

[...] Bij de vaststelling van de totale kosten van ontmanteling van kerncentrales en de definitieve opslag van radioactieve afvalstoffen blijft er uiteindelijk binnen de samenleving een hoge mate van onzekerheid bestaan na de buitengebruikstelling van kerncentrales, in het bijzonder ten aanzien van de definitieve opslag van verbruikte splijtstoffen en hoogradioactief afval.

Derhalve is het, gelet op de lange levensduur van bepaalde radioactieve afvalstoffen, die zich over meerdere generaties uitstrekt, van het grootste belang om na de definitieve opslag van deze stoffen de noodzakelijke maatregelen te nemen om te voorkomen dat deze door externe agentia in het milieu terechtkomen of dat andere ongewenste effecten optreden, waarvoor structureel institutioneel toezicht door de overheid vereist is.

Een ander kenmerk dat de kernenergiesector onderscheidt, is het gebruik en de productie van stoffen die streng moeten worden gecontroleerd om te voorkomen dat zij voor niet-vreedzame doeleinden of andere kwaadwillige handelingen worden gebruikt, hetgeen Spanje ertoe dwingt [...] de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden op zich te nemen en dus middelen ter beschikking te stellen om daarmee om te gaan.

De Staat dient dus de noodzakelijke middelen ter beschikking te stellen om de bestaande nucleaire noodplannen operationeel te houden.

Gelet op het voorgaande is het wenselijk een heffing vast te stellen op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in kerninstallaties en op de opslag daarvan in centrale installaties teneinde de samenleving te compenseren voor de kosten die zij als gevolg van deze productie moet dragen.

[...]"

10. Artikel 12 van wet 15/2012 bepaalt:

„Aard. De belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van kernenergie, en de belasting op de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties zijn directe belastingen die zakelijk van aard zijn en die worden geheven over activiteiten die, net als de respectieve belastbare feiten, in de artikelen 15 en 19 van deze wet worden omschreven."

11. Artikel 15 van wet 15/2012 bepaalt:

„De productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de productie van elektriciteit uit kernenergie, vormt het belastbare feit."

12. Artikel 19 van wet 15/2012 bepaalt:

„Het belastbare feit wordt gevormd door de activiteit van de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in een centrale installatie.

Voor de toepassing van deze belasting wordt onder opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen verstaan iedere activiteit bestaande in het tijdelijk of blijvend, op welke wijze ook, immobiliseren van die stoffen en wordt onder centrale installatie verstaan een faciliteit die dergelijke stoffen uit verschillende installaties of bronnen kan opslaan."

13. De tweede aanvullende bepaling van wet 15/2012, inzake de kosten van het elektriciteitssysteem, bepaalt:

„Jaarlijks zal krachtens de algemene begrotingswetten van de Staat voor de financiering van de kosten van het elektriciteitssysteem als bedoeld in artikel 16 van Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (wet nr. 54/1997 van 27 november 1997 inzake de elektriciteitssector) een bedrag worden bestemd gelijk aan het totaal van: a) de geschatte jaarlijkse door de Staat geïnde heffingen en lasten als genoemd in deze wet; b) de geschatte opbrengsten van de veiling van broeikasgasemissierechten, met een maximum van 500 miljoen EUR."

III. Feiten van de hoofdgedingen

14. Verzoeksters in de hoofdgedingen zijn ondernemingen die elektriciteit produceren, in het bijzonder uit kernenergie. Zij hebben bij de Audiencia Nacional (nationaal hof, Spanje) beroep ingesteld tegen een wetsbesluit waarbij goedkeuring is verleend voor de modellen die nodig zijn voor de afdracht op aangifte en betaling van belastingen op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van kernenergie en op de opslag van dergelijke splijtstoffen en afvalstoffen in centrale installaties (hierna: „belastingen op kernafval"). Zij stellen in wezen dat deze vorm van belastingheffing feitelijk neerkomt op een vorm van bijzondere belastingheffing bij producenten van kernenergie, hetgeen tot verstoring van de Spaanse elektriciteitsmarkt leidt, en dat dit zowel naar het nationale constitutionele recht als naar Unierecht als onrechtmatig moet worden aangemerkt.

15. Nadat hun beroep was verworpen, hebben deze ondernemingen op 30 oktober 2014 bij de verwijzende rechter cassatieberoep ingesteld.

16. Volgens de nationale rechter hebben deze belastingen op kernafval tot doel de belastinginkomsten uit de productie van elektriciteit te verhogen zodat kernenergieproducenten een groter deel van de financiering van het „tarieftekort"[5] voor hun rekening nemen dan andere energieproducenten.

17. Voor die rechter wordt de vrije mededinging op de elektriciteitsmarkt verstoord wanneer bepaalde ondernemingen op grond van hun productiewijze worden belast, ook al heeft de heffing geen directe invloed op de elektriciteitsproductie zelf of op de geproduceerde elektriciteit, maar op de splijt- en afvalstoffen en de opslag van de hiertoe gebruikte middelen, zonder objectieve rechtvaardiging. Daar komt bij dat een dergelijk verschil in behandeling in strijd met het Unierecht kan zijn, indien wordt vastgesteld dat de betrokken belastingen niet zijn ingevoerd met het oog op de bescherming van het milieu maar om redenen die uitsluitend verband houden met het tarieftekort.

18. Bij beschikking van 12 april 2016 heeft de verwijzende rechter aan de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Spanje) de vraag voorgelegd of deze belastingen verenigbaar zijn met de Spaanse grondwet, gelet op eventuele schending van het beginsel van economische draagkracht dat is neergelegd in artikel 31, lid 1, van de Spaanse grondwet. De Tribunal Constitucional verklaarde de verwijzing van de grondwettelijkheidsvraag echter niet-ontvankelijk, overwegende dat de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) twijfels had geuit over de verenigbaarheid van de nationale wetgeving met het Unierecht en eerst een prejudiciële vraag had moeten stellen.

5 Het „tarieftekort" is het verschil tussen de inkomsten die Spaanse elektriciteitsmaatschappijen van consumenten ontvangen en de door nationale regelgeving erkende kosten voor de levering van elektriciteit.

IV. Verzoeken om een prejudiciële beslissing en procedure bij het Hof

19. Tegen deze achtergrond heeft de Tribunal Supremo de behandeling van de zaken geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staat het in artikel 191, lid 2, [VWEU] neergelegde beginsel dat ‚de vervuiler betaalt', gelezen in samenhang met de artikelen 20 en 21 van [het Handvest], waarin de grondbeginselen van gelijkheid en non-discriminatie zijn vastgelegd, betrokken op de regeling die is vervat in artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/72, voor zover daarmee onder meer wordt beoogd een concurrerende en niet-discriminerende markt voor elektriciteit tot stand te brengen, die slechts mag worden verstoord om redenen van algemeen economisch belang, waaronder de bescherming van het milieu, in de weg aan de invoering van belastingen die uitsluitend worden geheven bij ondernemingen die elektriciteit opwekken uit kernenergie, wanneer het voornaamste doel van deze belastingen niet milieugerelateerd is, maar gericht is op het verhogen van belastinginkomsten uit de productie van elektriciteit op een wijze die tot gevolg heeft dat deze ondernemingen, in vergelijking met andere ondernemingen die dezelfde activiteit verrichten, een grotere bijdrage moeten leveren aan de financiering van het tarieftekort?

2) Staat het Unierecht toe dat in een concurrerende, niet-discriminerende elektriciteitsmarkt milieubelastingen worden opgelegd op grond van de milieulast die inherent is aan nucleaire activiteiten, zonder dat dit op enigerlei wijze wordt geconcretiseerd in de wettelijke regeling (de rechtvaardiging wordt gegeven in de preambule van de wet), met als gevolg dat, met betrekking tot de belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen, de internalisering van de te dekken kosten niet wordt weerspiegeld in de wettelijke regeling met normatieve kracht, en er met betrekking tot de opslag van radioactieve afvalstoffen evenmin sprake is van enige concretisering, gegeven het feit dat de beheer- en opslagkosten reeds worden gedekt door andere belastingen, terwijl de bestemming van de opbrengsten bovendien niet duidelijk is bepaald en de betrokken ondernemingen zich gedwongen zien om wettelijke aansprakelijkheid te aanvaarden tot een bedrag van 1,2 miljard EUR?

3) Wordt voldaan aan het vereiste in lid 2 van artikel 3 van [richtlijn 2009/72], te weten dat de verplichtingen die worden opgelegd op grond van een algemeen economisch belang, waaronder begrepen de bescherming van het milieu, duidelijk moeten zijn gedefinieerd en transparant, niet-discriminerend en controleerbaar moeten zijn, wanneer de milieudoelstellingen en de onderscheidende en definiërende kenmerken van milieubelastingen niet zijn omschreven in het deel van de wettelijke regeling dat normatieve kracht heeft?

4) Staan de beginselen dat ‚de vervuiler betaalt', zoals neergelegd in artikel 191, lid 2, [VWEU], en van gelijkheid en non-discriminatie, zoals vastgelegd in de artikelen 20 en 21 van het [Handvest], en de artikelen 3 en 5 van richtlijn 2005/89, voor zover zij beogen ‚de interne markt voor elektriciteit naar behoren te laten functioneren' door de lidstaten op te dragen ‚ervoor [te zorgen] dat de overeenkomstig deze richtlijn vastgestelde maatregelen niet discriminerend zijn en geen onredelijke belasting voor de marktdeelnemers [...] vormen', in de weg aan een nationale regeling die de lasten van de financiering van het tarieftekort verdeelt over alle ondernemingen in de elektriciteitssector (met uitsluiting van ondernemingen die elektriciteit opwekken uit waterkracht, die wordt beschouwd als een hernieuwbare energiebron), maar ondernemingen die elektriciteit opwekken uit kernenergie relatief hogere belastingen oplegt, waardoor zij een grotere bijdrage moeten leveren dan andere ondernemingen die actief zijn in de energiemarkt, die deze hogere lasten niet hoeven te dragen en waarvan sommige meer milieuverontreiniging veroorzaken, welke hogere lasten worden gerechtvaardigd op grond van redenen van milieubescherming, gelet op de aan nucleaire activiteiten inherente risico's en onzekerheden, zonder dat de kosten worden geconcretiseerd en zonder dat de milieudoelstellingen waaraan de opbrengsten zullen worden besteed worden omschreven, terwijl op het beheer en de opslag van afvalstoffen reeds andere belastingen worden geheven en de ondernemingen die elektriciteit opwekken uit kernenergie

wettelijke aansprakelijkheid hebben aanvaard, met als gevolg dat de in een geliberaliseerde interne markt vereiste vrije mededinging wordt verstoord ten voordele van elektriciteitsproducerende ondernemingen die deze milieubelastingen niet hoeven te dragen, hoewel zij gebruikmaken van productiebronnen die meer verontreiniging veroorzaken?

5) Is een belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van kernenergie, die uitsluitend wordt geheven in de sector van nucleaire elektriciteitsproductie en alle andere sectoren die dergelijke afvalstoffen zouden kunnen produceren buiten beschouwing laat, waardoor andere ondernemingen die een activiteit verrichten met gebruikmaking van nucleair materiaal of nucleaire bronnen niet worden belast, ook al heeft die activiteit gevolgen voor het te beschermen milieu, in strijd met het in artikel 191, lid 2, [VWEU], neergelegde beginsel dat ‚de vervuiler betaalt'?"

20. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoeksters in de hoofdgedingen, de Spaanse regering en de Europese Commissie. Bovendien hebben zij alle ter terechtzitting van 28 februari 2018 pleidooi gehouden.

V. Analyse

21. Zoals het Hof heeft verzocht, beperk ik mijn opmerkingen in deze conclusie tot de eerste twee vragen waarop de prejudiciële verwijzing van de Tribunal Supremo betrekking heeft. Ik zal deze vragen onderzoeken voor zover zij betrekking hebben op de uitlegging van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72, aangezien de andere bepalingen waarnaar in deze vragen wordt verwezen, niet-ontvankelijk of overbodig zijn.

22. Ten eerste vormt de uitlegging van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2009/72 het voorwerp van de derde vraag. Ten tweede is het overbodig om de artikelen 20 en 21 van het Handvest uit te leggen, aangezien het beginsel van non-discriminatie op het gebied van de elektriciteitsmarkt praktisch is ingevuld in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72. Ten derde bepaalt artikel 191, lid 2, VWEU dat de Unie in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming en dat haar beleid met name berust op het beginsel dat „de vervuiler betaalt". In die bepaling worden aldus enkel de algemene doelstellingen van de Unie op milieugebied omschreven, terwijl de taak te beslissen over de met het oog op de verwezenlijking van die doelstellingen te nemen maatregelen ingevolge artikel 192 VWEU toekomt aan de Uniewetgever. Aangezien artikel 191, lid 2, VWEU, waarin het beginsel dat „de vervuiler betaalt" is neergelegd, het optreden van de Unie betreft, kan deze bepaling dus als zodanig niet door particulieren worden ingeroepen om een nationale regeling, die is vastgesteld op een gebied dat onder het milieubeleid valt, niet van toepassing te doen verklaren wanneer geen enkele op grond van artikel 192 VWEU vastgestelde Unieregeling van toepassing is die specifiek voor de betrokken situatie geldt[6], zoals de Spaanse regering en de Commissie terecht hebben opgemerkt. Richtlijn 2009/72 noch richtlijn 2005/89 (die ook door de verwijzende rechter wordt aangevoerd) is aangenomen op grond van artikel 175 EG (thans artikel 192 VWEU).

23. Daarom ben ik van mening dat de eerste twee vragen tegelijk kunnen worden beantwoord, met dien verstande dat de nationale rechter met deze vragen in wezen wenst te vernemen of artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als in de hoofdgedingen, volgens welke uitsluitend van ondernemingen die elektriciteit uit kernenergie produceren, belasting wordt geheven op de productie en opslag van verbruikte splijtstoffen en afvalstoffen, en het belangrijkste doel niet de bescherming van het milieu is maar de verhoging van de belastinginkomsten ter compensatie van het tarieftekort.

6 Zie in die zin arresten van 9 maart 2010, ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punten 38 en 39), en 4 maart 2015, Fipa Group e.a. (C-534/13, EU:C:2015:140, punten 39 en 40).

A. Werkingssfeer van richtlijn 2009/72

24. Om te beginnen moet worden onderzocht of richtlijn 2009/72 van toepassing is op belastingen als de belastingen op kernafval waarom het in de hoofdgedingen gaat.

25. Volgens de Spaanse regering worden bij deze richtlijn slechts gemeenschappelijke regels voor de organisatie van de interne elektriciteitsmarkt vastgesteld zonder dat de fiscale bevoegdheid van de lidstaten wordt aangetast. De Spaanse regering betoogt dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde belastingen krachtens deze bevoegdheid zijn ingesteld.

26. Verzoeksters in de hoofdgedingen stellen – en de verwijzende rechter lijkt het daarmee eens te zijn – dat belastingen op kernafval gevolgen hebben, zij het indirect, voor de toegang van kernenergieproducenten, op voet van gelijkheid met andere energieproducenten, tot de elektriciteitsmarkt. Zo hebben deze belastingen noodzakelijkerwijs invloed op de kosten van de eerstbedoelde ondernemingen en kunnen deze kosten op hun beurt gevolgen hebben voor hun deelname aan de elektriciteitsmarkt uit het oogpunt van gelijke mededingingsvoorwaarden. Door de heffing van belastingen op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van kernenergie en op de opslag van dergelijke verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties, legt de nationale wetgeving verplichtingen op aan kernenergieproducenten die op de elektriciteitsmarkt actief zijn, en kan deze wetgeving dus vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2009/72, die tot doel heeft gemeenschappelijke regels voor deze markt vast te stellen.

27. Ik kan mij om de volgende redenen niet vinden in deze laatste uitlegging van de werkingssfeer van richtlijn 2009/72.

28. De strekking van een regel van Unierecht wordt bepaald aan de hand van de gebruikelijke, door het Hof gehanteerde uitleggingsmethoden. Dit betekent dat de bewoordingen, de structuur en de doelstellingen van richtlijn 2009/72 moeten worden onderzocht.[7]

29. Ten eerste bepaalt artikel 1 van de richtlijn dat „[b]ij deze richtlijn [...], *met het oog op het verbeteren en integreren van concurrerende elektriciteitsmarkten in de Gemeenschap*, gemeenschappelijke regels [worden] vastgesteld voor de productie, de transmissie, de distributie en de levering van elektriciteit, alsook regels voor de bescherming van de consumenten”.[8]

30. Aldus omschreven lijkt de werkingssfeer van de richtlijn wellicht ruim afgebakend, aangezien de gehele „levensduur” van elektriciteit, van productie tot levering aan de consument, daaronder valt. De wetgever benadert dit proces echter vanuit een specifiek perspectief, namelijk de verbetering en integratie van concurrerende elektriciteitsmarkten in de Unie.

31. Ten tweede is de interne markt „het hoofddoel”, ook al wordt met deze richtlijn een breder scala aan doelstellingen nagestreefd, zoals bescherming van de consument en het milieu[9].[10] De nadruk ligt nog steeds op grensoverschrijdende toegang voor nieuwe leveranciers van elektriciteit afkomstig van diverse energiebronnen en voor nieuwe aanbieders van stroomproductie.[11] Zoals in overweging 59 van richtlijn 2009/72 wordt verklaard, „[dient] [d]e ontwikkeling van een daadwerkelijke interne markt voor elektriciteit via een heel de Gemeenschap bestrijkend onderling gekoppeld netwerk [...] een van de

7 Zie in die zin arrest van 7 februari 1985, Abels (135/83, EU:C:1985:55, punt 13), en conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Berliner Kindl Brauerei (C-208/98, EU:C:1999:537, punt 32).

8 Cursivering van mij.

9 Zie overwegingen 42, 43 en 51 van richtlijn 2009/72. Zie in die zin ook Johnston, A., en Block, G., *EU Energy Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, nr. 2.45.

10 Zie Delvaux, B., *Eu Law and the Development of a Sustainable, Competitive and Secure Energy Policy*, Intersentia, Cambridge-Antwerpen-Portland, 2013, nr. 141.

11 Zie overwegingen 8 en 39 van richtlijn 2009/72.

voornaamste doelstellingen van deze richtlijn te zijn". Met andere woorden, richtlijn 2009/72 beoogt in wezen een open en concurrerende interne elektriciteitsmarkt tot stand te brengen waarin consumenten hun leveranciers vrijelijk kunnen kiezen en deze leveranciers hun producten vrijelijk aan hun afnemers kunnen leveren, waarin gelijke mededingingsvoorwaarden tot stand worden gebracht en de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening en een duurzaam beleid inzake klimaatverandering gewaarborgd zijn. [12]

32. Ten derde hebben de belastingen op kernafval, waarom het gaat in de hoofdgedingen, geen betrekking op de productie of het verbruik van elektriciteit, maar op verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van kernenergie (en op de opslag van dergelijke verbruikte splijtstoffen en afvalstoffen). Verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen zijn ontegenzeggelijk inherent aan het productieproces van kernenergie. [13] Dit is echter geen voldoende reden opdat deze belastingen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2009/72 vallen.

33. Ook al wordt het begrip „productie" in artikel 1 van richtlijn 2009/72 gebruikt en in artikel 2, punt 1, gedefinieerd als „productie van elektriciteit", dit begrip wordt immers nader uitgewerkt in hoofdstuk III. In dit verband moet worden opgemerkt dat het begrip „productie" beperkt is tot de regels die van toepassing zijn op de bouw van nieuwe productiecapaciteit en de aanbestedingsprocedure voor nieuwe capaciteit.

34. Daarbij komt dat in richtlijn 2009/72 – en dit is misschien nog wel het allerbelangrijkste – geen enkele regel op het gebied van belastingen is vervat, ook al wordt erkend dat een belasting, zoals de belastingen op kernafval, van invloed zou kunnen zijn op de toegang van kernenergieproducenten tot de elektriciteitsmarkt.

35. Dit had ook niet anders gekund daar richtlijn 2009/72 is aangenomen op grond van artikel 95, lid 1, EG (thans artikel 114 VWEU), volgens de procedure van artikel 251 EG, en artikel 95, lid 2, EG, bepaalt dat lid 1 niet van toepassing is op fiscale bepalingen.

36. De wil van de lidstaten om de bevoegdheid tot belastingheffing op het gebied van elektriciteit te behouden is nog duidelijker geworden nadat het Verdrag van Lissabon was goedgekeurd. Immers, artikel 194, lid 2, VWEU bepaalt weliswaar dat de maatregelen die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie te verwezenlijken volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld, maar lid 3 van dit artikel bepaalt dat de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, met eenparigheid van stemmen, en na raadpleging van het Europees Parlement handelt wanneer de maatregelen „voornamelijk van fiscale aard" zijn.

37. Zoals ik reeds heb aangegeven, ben ik derhalve van mening dat de werkingssfeer van richtlijn 2009/72 beperkt is tot de productie, transmissie, distributie en levering van elektriciteit. Daarbij is de kwestie belastingharmonisatie van enig belang. Een wetgevende maatregel is hier op het niveau van de Unie genomen. Het klopt dat in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 slechts een non-discriminatieregel is neergelegd. Aangezien dit artikel een toepassingsregel naar Unierecht voorschrijft, moet het echter als een harmonisatiemaatregel worden beschouwd.

38. Aangezien de Unie op grond van artikel 95, lid 1, EG (thans artikel 114 VWEU) niet bevoegd was een dergelijke belastingmaatregel te nemen, zou artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72, indien dit op een nationale belastingmaatregel van toepassing zou zijn, per definitie echter onwettig zijn. Derhalve is het noodzakelijk om aan deze wettelijke bepaling een restrictievere uitlegging te geven dan de uitlegging die wellicht valt af te leiden uit de algemene bewoordingen ervan. Iedere andere conclusie zou leiden

12 Zie overwegingen 3, 4, 5 en 7 van richtlijn 2009/72.

13 Zie overwegingen 19 en 20 van richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (PB 2011, L 199, blz. 48) en artikel (i) van de preambule van het Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval aangenomen op 5 september 1997 door de Internationale Organisatie voor Atoomenergie.

tot een uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn en zou mijns inziens meebrengen dat de Unie gebruikmaakt van een fiscale bevoegdheid die zij eenvoudigweg niet heeft. Indien wordt aangenomen dat dit beginsel van non-discriminatie op grond van de richtlijn toepassing vindt op belastingen op de elektriciteitsmarkt, dan moet de richtlijn derhalve in wezen worden aangemerkt als een belastingmaatregel, waarvoor de Unie niet bevoegd was gelet op de bepalingen van artikel 114 VWEU.

39. Tegen de achtergrond van de voorgaande overwegingen moet ik concluderen dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat het niet van toepassing is op belastingen als die in de hoofdgedingen.

B. Subsidiair, de discriminatievraag

40. Mocht het Hof zich niet kunnen vinden in deze uitlegging van de werkingssfeer van richtlijn 2009/72 en van oordeel zijn dat deze richtlijn van toepassing is op belastingen op kernafval, dan stel ik voor thans subsidiair te onderzoeken of artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een belasting van het soort dat het Koninkrijk Spanje in casu heeft ingevoerd. Het vervolg van deze conclusie gaat dus – tegen mijn eigen standpunt in – uit van de veronderstelling dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 wel op de onderhavige zaak van toepassing is.

1. Werkingssfeer van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 en openbaredienstverplichtingen

41. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 luidt als volgt: „De lidstaten waarborgen op basis van hun institutionele organisatie en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel dat elektriciteitsbedrijven, onverminderd lid 2, volgens de beginselen van deze richtlijn worden geëxploiteerd met het oog op de totstandbrenging van een door concurrentie gekenmerkte, zekere en in milieuopzicht duurzame elektriciteitsmarkt; *wat hun rechten en plichten betreft, mogen zij deze bedrijven niet verschillend behandelen*.” [14]

42. Dit artikel draagt weliswaar het opschrift „Openbaredienstverplichtingen en bescherming van de afnemer”, maar ik denk niet dat het discriminatieverbod, dat in artikel 3, lid 1, besloten ligt, beperkt is tot het domein van de „openbaredienstverplichtingen” of de bescherming van de afnemer.

43. Ten eerste gaat de strekking van dit artikel veel verder dan het opschrift. Het is duidelijk dat lidstaten krachtens dit artikel in het algemeen economisch belang aan elektriciteitsbedrijven openbaredienstverplichtingen mogen opleggen [15] en dat dit artikel voorziet in maatregelen ten gunste van afnemers, zoals verplichtingen tot het verstrekken van gegevens. [16] Maar lidstaten moeten krachtens dit artikel ook andere maatregelen nemen, bijvoorbeeld maatregelen gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen inzake sociale en economische cohesie en milieubescherming, of zij moeten waarborgen dat er een onafhankelijk mechanisme is, zoals een energieombudsman of een consumentenorgaan, voor de efficiënte afhandeling van klachten en buitengerechtelijke geschillenbeslechting. [17]

14 Cursivering van mij.

15 Zie artikel 3, lid 2, van richtlijn 2009/72.

16 Zie artikel 3, lid 5, van richtlijn 2009/72.

17 Zie artikel 3, leden 10 en 13, van richtlijn 2009/72.

44. Ten tweede vormen, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld ten aanzien van de vorige richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit [18], de bepalingen die in die richtlijn verwijzen naar het beginsel van non-discriminatie, „een bijzondere uitdrukking [...] van het algemene gelijkheidsbeginsel". [19]

45. Gelet op de voorgaande overwegingen ben ik van mening dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72, indien deze richtlijn van toepassing is op belastingen zoals belastingen op kernafval, een bijzondere uitdrukking vormt van het algemene gelijkheidsbeginsel en daarmee ook op die belastingen van toepassing is.

2. Discriminatie

46. Volgens vaste rechtspraak vereist het discriminatieverbod dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. [20] Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil evenredig is aan het met de betrokken behandeling nagestreefde doel. [21]

47. Om situaties als „vergelijkbaar" of „verschillend" te bestempelen, moet men ze beoordelen in het licht van de doelen van de betreffende maatregel. [22] Zoals het Hof consequent heeft geoordeeld, moet immers „het vereiste van situatievergelijkbaarheid met het oog op de vaststelling of sprake is van schending van het beginsel van gelijke behandeling, [...] worden beoordeeld in het licht van alle kenmerken van de situaties en met name in het licht van het voorwerp en het doel van de nationale regeling die het betrokken onderscheid invoert". [23]

48. In een situatie waarin niet het algemene beginsel van gelijke behandeling aan de orde is, maar wel een bepaling die invulling geeft aan dat beginsel, kan inderdaad de vraag rijzen of de vergelijkbaarheid van twee situaties niet moet worden beoordeeld in het licht van het doel dat met die bepaling wordt beoogd, in plaats van in het licht van de nationale wettelijke regeling die tot de vermeende discriminatie leidt.

49. Mijns inziens is het antwoord op deze vraag afhankelijk van de wijze waarop het beginsel van gelijke behandeling wordt omschreven in de bepaling die invulling geeft aan dit beginsel. Indien hierin uitdrukkelijk is bepaald dat twee categorieën personen gelijk moeten worden behandeld, moeten nationale rechters ervan uitgaan dat hun situaties vergelijkbaar zijn. Indien een richtlijn louter bepaalt dat lidstaten niet mogen discrimineren binnen een bepaalde categorie personen, zijn deze lidstaten echter verplicht niet alle personen te behandelen alsof zij in dezelfde situatie verkeren, maar moeten zij ervoor zorgen dat zij, bij de uitoefening van hun regelgevende bevoegdheid, geen willekeurig onderscheid maken en dat de strekking van gelijke behandeling dus in stand blijft.

18 Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn 96/92/EG (PB 2003, L 176, blz. 37).

19 Zie arrest van 29 september 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punt 79). Zie ook voor een impliciete toepassing van deze redenering, met betrekking tot artikel 15, lid 7, en artikel 37, lid 6, onder b), van richtlijn 2009/72, arrest van 28 november 2018, Solvay Chimica Italia e.a. (C-262/17, C-263/17 en C-273/17, EU:C:2018:961, punten 64 en 66).

20 Zie in die zin arrest van 7 maart 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, punt 41).

21 Zie in die zin arrest van 29 september 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punt 81).

22 Lenaerts, K., en Van Nuffel, P., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 3e druk, Londen, 2011, nr. 7-061.

23 Arrest van 22 januari 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punt 42). Zie ook onder meer arresten van 1 oktober 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, punt 32), en 26 juni 2018, MB (Geslachtsverandering en ouderdomspensioen) (C-451/16, EU:C:2018:492, punt 42).

50. Daar artikel 3, lid 1, niet bepaalt dat alle elektriciteitsproducenten gelijk moeten worden behandeld, maar eerder dat „[d]e lidstaten [...] wat hun rechten en plichten betreft, [...] deze [elektriciteits]bedrijven niet verschillend [mogen] behandelen", ben ik van mening dat de vergelijkbaarheid van de situaties in casu uitsluitend in het licht van het voorwerp van de nationale wettelijke regeling en van het ermee nagestreefde doel moet worden beoordeeld.

51. Derhalve is het noodzakelijk na te gaan of de situatie van kerncentrales uit het oogpunt van het doel van de betrokken nationale wettelijke regeling vergelijkbaar is met die van andere energieproducenten.

52. Blijkens de preambule van wet 15/2012 is de invoering van belastingen op kernafval gerechtvaardigd op grond van het specifieke karakter van kernenergie-opwekking op het gebied van het milieu en de veiligheid.

53. In dit verband wil ik erop wijzen dat het Hof in de zaak Kernkraftwerke Lippe-Ems reeds heeft geoordeeld dat „andere vormen van elektriciteitsopwekking zich – gelet op de doelstelling van deze regeling – niet [bevinden] in een situatie die feitelijk en juridisch vergelijkbaar is met die waarin elektriciteit met behulp van splijtstof wordt opgewekt. Deze laatste vorm van elektriciteitsopwekking is immers de enige waarbij radioactief afval wordt geproduceerd". [24] Hierbij moet worden opgemerkt dat de nationale regel die in die zaak aan de orde was, een soortgelijk doel beoogde als de belastingen op kernafval in casu, aangezien het ging om een belasting op het gebruik van splijtstof voor de bedrijfsmatige opwekking van elektriciteit, die in het kader van de begrotingssanering overeenkomstig het beginsel dat „de vervuiler betaalt" moest bijdragen aan de vermindering van de lasten die de Duitse federale begroting moest dragen voor de noodzakelijke sanering van een bepaalde mijnbouwlocatie waar radioactief splijtstofafval werd opgeslagen. [25]

54. Hoewel het Hof deze redenering in de zaak Kernkraftwerke Lippe-Ems heeft ontwikkeld in de punten van het arrest betreffende de verenigbaarheid van de nationale regel met artikel 107 VWEU, zie ik niet in waarom de conclusie van het Hof inzake de vergelijkbaarheid van de situaties van energieproducenten uit het oogpunt van de milieugevolgen niet ook toepassing zou moeten vinden in de onderhavige zaak. Hier gaat het ook om belastingen op het gebruik van splijtstoffen (daar de belastingen op kernafval betrekking hebben op verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen), ingegeven door bezorgdheid over, onder meer, de milieu- en veiligheidsproblematiek die met dit type afval verband houdt.

55. Gelet op de voorgaande overwegingen deel ik het standpunt van de Commissie en ben ik van mening dat kernenergie zich uit het oogpunt van de milieubescherming niet in een vergelijkbare situatie bevindt als andere elektriciteitsbronnen vanwege de specifieke risico's voor de gezondheid en veiligheid die in het bijzonder voortvloeien uit de behandeling en opslag van het geproduceerde kernafval. Dit is echter op zich niet noodzakelijkerwijs een doorslaggevende overweging, omdat de taak van de verwijzende rechter in dergelijke omstandigheden eigenlijk erin bestaat te beoordelen, rekening houdend met de beoordelingsmarge die de Staat in dergelijke gevallen heeft, of dit verschil in fiscale behandeling werkelijk kan worden gerechtvaardigd op grond van de bijzondere en onderscheidende milieu- en veiligheidsproblematiek die met de productie van kernenergie verband houdt.

56. In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof, in het kader van verzoeken om prejudiciële beslissingen, niet de bevoegdheid heeft om zich uit te spreken over de geldigheid of uitlegging van een bepaling van nationaal recht, zoals krachtens artikel 258 VWEU wel mogelijk zou zijn. Uiteindelijk staat het aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten in het hoofdgeding te

24 Zie arrest van 4 juni 2015 (C-5/14, EU:C:2015:354, punt 79).

25 Zie arrest van 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, punt 78).

beoordelen en de nationale wetgeving uit te leggen, om te bepalen of dit in casu het geval is. In het kader van een prejudiciële verwijzing is het Hof, dat de verwijzende rechter nuttige antwoorden dient te verschaffen, evenwel bevoegd om op basis van het dossier van het hoofdgeding en van de opmerkingen van partijen, aanwijzingen te geven die de verwijzende rechter in staat stellen uitspraak te doen. [26]

57. In dit verband uiten de verwijzende rechter en verzoeksters in de hoofdgedingen sterke twijfels over de zogenaamde milieugrondslag voor deze wetgeving en zij stellen dat de werkelijke grondslag voor de betreffende wetgeving uitsluitend verband houdt met de noodzaak van financiering ter verlaging van het tarieftekort. Met andere woorden, de belastingen op kernafval blijken als belangrijkste doel te hebben de belastinginkomsten uit de productie van elektriciteit te verhogen.

58. Als dit daadwerkelijk door een beslissing van de verwijzende rechter wordt bevestigd, zou de situatie inderdaad anders zijn. Gelet op de bijzondere situatie van het tarieftekort in Spanje en de noodzaak om dat te verlagen, bevinden alle energieproducenten zich immers in een vergelijkbare situatie aangezien het tekort is toe te schrijven aan het verschil tussen de inkomsten die Spaanse elektriciteitsmaatschappijen van consumenten ontvangen, en de door nationale regelgeving erkende kosten voor de levering van elektriciteit.

59. In dit verband moet worden toegegeven dat de milieuoverwegingen, die in de preambule van wet 15/2012 naar voren zijn gebracht, serieus in twijfel kunnen worden getrokken door enerzijds het feit dat er verschillende andere verplichtingen zijn ter dekking van de risico's die verband houden met de opwekking van kernenergie [27] en anderzijds het feit dat de tweede aanvullende bepaling van wet 15/2012 voorschrijft dat krachtens de algemene begrotingswetten van de Staat voor de financiering van de kosten van elektriciteit, onder meer, een bedrag wordt bestemd gelijk aan de geschatte jaarlijkse door de Staat geïnde heffingen en lasten als genoemd in wet 15/2012.

60. Dit alles neigt naar ondermijning van de zogenaamde rechtvaardiging voor de elektriciteitsbelasting die producenten van kernenergie wordt opgelegd (waaronder de noodzaak om bijzondere en bepaalde milieuproblemen aan te pakken). Wanneer de verwijzende rechter een dergelijke vaststelling zou doen, zou dit suggereren dat deze belasting, hoewel zij doorgaat voor een milieumaatregel, in werkelijkheid fungeerde als een soort bijzondere belastingmaatregel, met als gevolg discriminatie van deze producenten van kernenergie doordat zij worden onderworpen aan hogere belastingen dan andere elektriciteitsproducenten, zonder dat dit verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd was op grond van deze terechte milieuoverwegingen.

61. Het is echter aan de verwijzende rechter om te bepalen of het doel van de in de hoofdgedingen omstreden wetgeving werkelijk verband houdt met milieubescherming en veiligheid en of, waar nodig, rekening houdend met de beoordelingsmarge die de lidstaat in dit verband heeft, het verschil in fiscale behandeling van elektriciteitsproducenten objectief gerechtvaardigd is met het oog op deze uitlegging van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72. Zo de bescherming van het milieu zonder enige twijfel als een objectief en redelijk criterium op het gebied van de interne elektriciteitsmarkt kan worden beschouwd – zoals de uitdrukkelijke bewoordingen van zowel artikel 3, lid 2, van richtlijn 2009/72 als artikel 194, lid 1, VWEU duidelijk maken –, dan is het verschil in behandeling immers uitsluitend gerechtvaardigd indien het *verband houdt* met het wettelijk toelaatbaar doel. [28]

26 Zie in die zin arrest van 6 december 2018, Montag (C-480/17, EU:C:2018:987, punt 34).

27 Volgens de nationale rechter zijn de overheidsmiddelen die nodig zijn om het beheer en de opslag van radioactieve afvalstoffen mogelijk en haalbaar te maken, afkomstig van minimaal vier belastingen die bestemd zijn voor de ondersteuning van het Fondo nacional para la financiación de las actividades del Plan General de Residuos Radioactivos (nationaal fonds voor de financiering van de activiteiten krachtens het algemene plan inzake radioactieve afvalstoffen) (punt 8.3, bladzijde 26, van het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-80/18). De verwijzende rechter baseert zich ook op de verplichting van de producenten van kernenergie tot aanvaarding van wettelijke aansprakelijkheid tot een bedrag van 1,2 miljard EUR. Naast deze verplichtingen beroept Endesa Generación zich ook op het feit dat kerncentrales in Spanje onderworpen zijn aan belastingen voor de financiering van de raad voor kernveiligheid alsmede aan belastingen voor de financiering van de terbeschikkingstelling van wetshandhavingsinstanties om de veiligheid van energiecentrales te garanderen.

28 Zie in die zin arrest van 29 september 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punt 81).

VI. Conclusie

62. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de eerste twee vragen van de Tribunal Supremo te beantwoorden als volgt:

„Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG moet aldus worden uitgelegd dat het niet van toepassing is op belastingen als die in de hoofdgedingen, waarin het gaat om belastingen op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van kernenergie en op de opslag van dergelijke verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties.

Subsidiair,

Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 moet aldus worden uitgelegd dat het zich in beginsel niet verzet tegen een nationale wettelijke regeling als die waarbij de in de hoofdgedingen omstreden belastingen zijn ingevoerd, daar de situatie van ondernemingen die elektriciteit uit kernenergie produceren, uit het oogpunt van de milieubescherming en de veiligheid niet vergelijkbaar is met die van andere elektriciteitsproducenten.

Het is echter aan de verwijzende rechter om te bepalen of het doel van de in de hoofdgedingen omstreden wetgeving werkelijk verband houdt met milieubescherming en veiligheid en of, waar nodig, het verschil in fiscale behandeling van de verschillende soorten elektriciteitsproducenten objectief gerechtvaardigd is op grond van deze milieuoverwegingen.”