Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

20 päivänä syyskuuta 2017 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Tuulivoimalla tuotettu sähkö – Direktiivi 2009/28/EY – Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistäminen – 2 artiklan toisen kohdan k alakohta – Tukijärjestelmä – 13 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan e alakohta – Hallinnolliset maksut – Direktiivi 2008/118/EY – Valmisteveroja koskeva yleinen järjestelmä – 1 artiklan 2 kohta – Erityistarkoituksissa kannettavat muut välilliset verot – Direktiivi 2003/96/EY – Energiatuotteiden ja sähkön verotus – 4 artikla – Energiatuotteiden vähimmäisverotaso – Sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuva maksu

Yhdistetyissä asioissa C-215/16, C-216/16, C-220/16 ja C-221/16,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Kastilia-La Manchan alueen ylin tuomioistuin, Espanja) on esittänyt 12.4.2016 (C-215/16 ja C-216/16), 8.4.2016 (C-220/16) ja 11.4.2016 (C-221/16) tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 18.4.2016 (C-215/16 ja C-216/16) ja 20.4.2016 (C-220/16 ja C-221/16), saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Elecdey Carcelen SA (C-215/16),

Energías Eólicas de Cuenca SA (C-216/16),

Iberenova Promociones SAU (C-220/16) ja

Iberdrola Renovables Castilla La Mancha SA (C-221/16)

vastaan

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit E. Regan (esittelevä tuomari), J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund ja S. Rodin,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 29.3.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

– Elecdey Carcelen SA, edustajanaan R. Fiestas Hummler, abogado,

– Energías Eólicas de Cuenca SA, edustajinaan J. Ruiz Calzado, L. M. Cazorla Prieto ja J. Domínguez Pérez, abogados,

– Iberenova Promociones SAU ja Iberdrola Renovables Castilla La Mancha SA, edustajinaan J. M. Rodríguez Cárcamo ja C. Jiménez Jiménez, abogados,

– Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, asiamiehenään A. Quereda Tapia,

– Espanjan hallitus, asiamiehenään V. Ester Casas,

– Euroopan komissio, asiamiehinään K. Talabér-Ritz, F. Tomat ja P. Arenas Naon,

kuultuaan julkisasiamiehen 1.6.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta 27.10.2003 annetun direktiivin 2003/96/EY (EUVL 2003, L 283, s. 51) 4 artiklan, valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta 16.12.2008 annetun neuvoston direktiivin 2008/118/EY (EUVL 2009, L 9, s. 12) 1 artiklan 2 kohdan ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY (EUVL 2009, L 140, s. 16) 2 artiklan toisen kohdan k alakohdan ja 13 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan e alakohdan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat Elecdey Carcelen SA, Energías Eólicas de Cuenca SA, Iberenova Promociones SAU ja Iberdrola Renovables Castilla La Mancha SA sekä Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (Kastilia-La Manchan itsehallintoalue, Espanja) ja joissa on kyse sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvasta maksusta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/96

3 Direktiivin 2003/96 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kannettava energiatuotteista ja sähköstä veroa tämän direktiivin mukaisesti.”

4 Tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan niiden tuotteiden luettelo, jotka kuuluvat tässä direktiivissä tarkoitettuun energiatuotteiden käsitteeseen.

5 Saman direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että sitä sovelletaan myös CN-koodiin 2716 kuuluvaan sähköön.

6 Direktiivin 2003/96 4 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Verotasot, joita jäsenvaltioiden on sovellettava 2 artiklassa tarkoitettuihin energiatuotteisiin ja sähköön, eivät saa olla tässä direktiivissä säädettyjä vähimmäisverotasoja alempia.

2. Tässä direktiivissä ’verotasolla’ tarkoitetaan kaikkia kannettuja välillisiä veroja (arvonlisäveroa lukuun ottamatta), jotka lasketaan suoraan tai välillisesti energiatuotteiden tai sähkön määrästä kulutukseen luovutuksen ajankohtana.”

Direktiivi 2008/118

7 Direktiivin 2008/118 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä vahvistetaan yleinen järjestelmä, joka koskee seuraavien tavaroiden (jäljempänä ’valmisteveron alaiset tavarat’) kulutuksesta välittömästi tai välillisesti kannettavaa valmisteveroa:

a) direktiivin [2003/96] soveltamisalaan kuuluvat energiatuotteet ja sähkö;

– –

2. Jäsenvaltiot voivat erityistarkoituksissa kantaa myös muita välillisiä veroja valmisteveron alaisista tavaroista, jos nämä verot ovat valmisteveron tai arvonlisäveron perusteen määrittämistä, veron määrän laskentaa sekä verosaatavan syntymistä ja valvontaa koskevien yhteisön verosääntöjen mukaisia, verovapautuksia koskevat säännökset pois lukien.

– –”

Direktiivi 2009/28

8 Direktiivin 2009/28 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarkoitus ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä luodaan yhteiset puitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämiselle. Siinä asetetaan sitovat kansalliset tavoitteet, jotka koskevat uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisosuutta energian kokonaisloppukulutuksesta ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta liikenteessä. – –”

9 Tämän direktiivin 2 artiklan otsikko on ”Määritelmät”, ja sen toisen kohdan k alakohdassa säädetään seuraavaa:

”– –

k) ’tukijärjestelmällä’ tarkoitetaan jäsenvaltion tai tiettyjen jäsenvaltioiden käyttämää välinettä, järjestelmää tai mekanismia, joka edistää uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä alentamalla tällaisen energian kustannuksia, korottamalla sen mahdollista myyntihintaa tai lisäämällä tällaisen energian ostomääriä uusiutuvan energian velvoitteen avulla tai muulla tavalla. Edellä mainittu sisältää muun muassa investointituen, verovapaudet tai -helpotukset, veronpalautukset, uusiutuvan energian velvoitteen tukijärjestelmät kuten ne, joissa käytetään vihreitä sertifikaatteja, sekä syöttötariffimaksujen ja lisähintamaksujen kaltaiset suorat hintatukijärjestelmät”

10 Mainitun direktiivin 3 artiklan otsikko on ”Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä koskevat pakolliset kansalliset kokonaistavoitteet ja toimenpiteet” ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että 5–11 artiklan mukaisesti laskettu uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta on vuonna 2020 vähintään yhtä suuri kuin liitteessä I olevassa A osassa olevan taulukon kolmannessa sarakkeessa asetettu kansallinen kokonaistavoite uusiutuvista lähteistä peräisin olevalle energialle kyseisenä vuonna. Tällaiset pakolliset kansalliset kokonaistavoitteet ovat yhdenmukaisia sen tavoitteen kanssa, jonka mukaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden on oltava vähintään 20 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta yhteisössä vuonna 2020. Jotta tässä artiklassa säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa helpommin, kukin jäsenvaltio edistää energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä kannustaa niihin.

– –

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tehokkaasti suunnitellut toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus on sama tai suurempi kuin liitteessä I olevassa B osassa kuvatussa ohjeellisessa kehityspolussa esitetty osuus.

3. Tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltiot voivat soveltaa muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

a) tukijärjestelmät;

– –”

11 Saman direktiivin 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Hallinnolliset menettelyt, säännökset ja määräykset”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä koskevat kansalliset säännöt, joita sovelletaan sähköä, lämmitystä tai jäähdytystä uusiutuvista energialähteistä tuottaviin laitoksiin ja liitännäisiin siirto- ja jakeluverkkojen infrastruktuureihin sekä biomassan jalostamiseen biopolttoaineiksi tai muiksi energiatuotteiksi, ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia.

Jäsenvaltioiden on erityisesti ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin sen varmistamiseksi, että:

– –

e) kuluttajien, suunnittelijoiden, arkkitehtien, rakentajien sekä laite- ja järjestelmäasentajien ja -toimittajien suorittamat hallinnolliset maksut ovat määräytymisperusteiltaan läpinäkyviä ja kustannussuuntautuneita; – –

– –”

12 Direktiivin 2009/28 liitteessä I, jonka otsikko on ”Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta: vuodeksi 2020 asetetut kansalliset kokonaistavoitteet”, on osa A, jossa vahvistetaan kunkin jäsenvaltion kokonaistavoitteet, ja Espanjan kuningaskunnan kokonaistavoitteeksi kyseiselle vuodelle vahvistetaan 20 prosenttia. Tässä liitteessä olevassa osassa B säädetään kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa mainitusta ohjeellisesta kehityspolusta.

Espanjan lainsäädäntö

13 Tuulivoimamaksun käyttöönotosta sekä uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energiaa ja energian järkevää käyttöä koskevan teknologian kehitystä koskevan rahaston perustamisesta Kastilia-La Manchan itsehallintoalueella annetun lain nro 9/2011 (ley 9/2011, por la que se crean el canon eólico y el fondo para el desarrollo tecnológico de las energías renovables y el uso racional de la energía en Castilla-La Mancha; BOE nro 105, 3.5.2011) 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tuulivoimamaksun kohteena olevana tapahtumana on luonnonympäristölle ja kyseiselle alueelle aiheutuvien haittojen ja haitallisten vaikutusten syntyminen Kastilia-La Manchan alueelle sähköntuotantoon käytettävistä tuuliturbiineista muodostuvien tuulipuistojen rakentamisen seurauksena.

– –

3. Maksun kohteena olevan tapahtuman katsotaan toteutuneen, vaikka tuuliturbiinien omistaja ei olisi tuulipuiston perustamisluvan haltija.”

14 Lain nro 9/2011 6 §:ssä, jonka otsikko on ”Maksuvelvolliset”, säädetään seuraavaa:

”1. Maksuvelvollisia ovat veronmaksajien ominaisuudessaan luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt – –, jotka millä tahansa nimikkeellä hyödyntävät tuulipuistoa tai tuulivoimalaitoksia, vaikka ne eivät ole perustamisluvan haltijoita.

Jollei toisin osoiteta, tuulipuiston hyödyntäjänä pidetään henkilöä tai yksikköä, joka on merkitty haltijaksi laitokselle myönnettyyn hallinnolliseen lupaan.

– –”

15 Lain nro 9/2011 7 §:ssä, jonka otsikko on ”Maksuperuste”, säädetään seuraavaa:

”1. Maksuperusteena käytetään Kastilia-La Manchan itsehallintoalueella sijaitsevassa tuulipuistossa olevien yksittäisten tuuliturbiinien yhteenlaskettua määrää.

– –”

16 Lain nro 9/2011 8 §:ssä, jonka otsikko on ”Maksukanta ja maksun määrä”, säädetään seuraavaa:

”1. Maksun määrä määräytyy soveltamalla maksuperusteeseen seuraavia maksukantoja neljännesvuosittain:

– Tuulipuisto, jossa on enintään 2 tuuliturbiinia: 0 euroa kutakin tuuliturbiinia kohti;

– Tuulipuisto, jossa on 3–7 tuuliturbiinia: 489 euroa kutakin tuuliturbiinia kohti;

– Tuulipuisto, jossa on 8–15 tuuliturbiinia: 871 euroa kutakin tuuliturbiinia kohti;

– Tuulipuisto, jossa on yli 15 tuuliturbiinia:
  a) jos tuuliturbiinien lukumäärä on enintään yhtä suuri kuin puiston asennettu teho megawatteina: 1 233 euroa kutakin tuuliturbiinia kohti;
  b) jos tuulivoimaloiden lukumäärä on suurempi kuin puiston asennettu teho megawatteina: 1 275 euroa kutakin tuuliturbiinia kohti.

– –”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

17 Pääasian kantajat ovat Kastilia-La Manchan itsehallintoalueella sijaitsevien sähköntuotantoon käytettävien tuulivoimaloiden toiminnanharjoittajia.

18 Kantajat maksoivat verovuosilta 2011 ja 2012 laissa nro 9/2011 käyttöön otetun maksun, joka on niiden mukaan perustuslain vastainen ja ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, minkä vuoksi ne hakivat toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta oikaisua oma-aloitteisesti maksettuihin maksuihin ja vaativat maksettujen määrien palauttamista.

19 Nämä vaatimukset hylättiin, ja kantajat nostivat kukin kanteen Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Manchassa (Kastilia-La Manchan alueen ylin tuomioistuin, Espanja).

20 Ensin tämä tuomioistuin pohtii, onko laissa nro 9/2011 säädetyn kaltainen maksu yhteensopiva direktiivin 2009/28 tavoitteen kanssa, koska tällä direktiivillä pyritään edistämään ja kehittämään uusiutuvan energian kulutusta sallimalla muun muassa jäsenvaltioille sen 2 artiklan toisen kohdan k alakohdassa määriteltyjen ”tukijärjestelmien” perustaminen. Erityisesti tällainen maksu, joka kannetaan energiantuotantotoiminnasta kannettavien muiden yleisluonteisten ja erityisten verojen lisäksi, on omiaan haittamaan kyseisen direktiivin 3 artiklan 1–3 kohdassa, luettuna yhdessä sen liitteen I kanssa, tarkoitettuja pakollisia kansallisia kokonaistavoitteita siltä osin kuin on kyse uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuudesta vuonna 2020, jolloin osuuden suuruuden tulee olla Espanjan kuningaskunnan osalta 20 prosenttia. Kyseinen tuomioistuin pohtii myös sitä, missä määrin tällainen maksu on yhteensopiva saman direktiivin 13 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan e alakohdan kanssa, koska tässä säännöksessä rajataan tarkkaan jäsenvaltioiden mahdollisuus kantaa hallinnollisia maksuja.

21 Tämän jälkeen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmaisee epäilevänsä kyseisen maksun yhteensopivuutta direktiivin 2008/118 1 artiklan 2 kohdan kanssa, sellaisena kuin sitä on tulkitaan 27.2.2014 annetun tuomion Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108) valossa, koska tällä maksulla ei sen mukaan ole eritystarkoitusta vaan sillä pyritään saamaan viranomaisille ylimääräisiä verotuloja.

22 Lopuksi tämä tuomioistuin pohtii, onko kyseessä oleva maksu yhteensopiva direktiivin 2003/96 4 artiklan 1 kohdan kanssa, koska kasvattaessaan kaikista Espanjassa kannettavista välillistä veroista johtuvaa verorasitetta, maksu saattaa johtaa tässä jäsenvaltiossa siihen, että verotaso ylittää tässä säännöksessä säädetyn vähimmäistason ja johtaa näin ollen jäsenvaltioiden välisen kilpailun vääristymiseen.

23 Näiden seikkojen perusteella Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Direktiivin [2009/28] 2 artiklan k alakohdassa määriteltyihin tukijärjestelmiin, joilla pyritään saavuttamaan tässä direktiivissä säädetyt uusiutuvan energian kulutusta koskevat tavoitteet, luetaan mukaan muun muassa verovapauksien ja -helpotusten sekä veronpalautusten kaltaiset verokannustimet, joten onko katsottava, että mainitut kannustimet tai toimenpiteet ovat luonteeltaan pakollisia ja jäsenvaltioita sitovia ja että niillä on välitön oikeusvaikutus siten, että yksityiset voivat vedota niihin kaikissa julkisissa, oikeudellisissa ja hallinnollisissa elimissä?

2) Edellisessä kysymyksessä mainittuihin tukijärjestelmiin luetaan siis mukaan ’muun muassa’ verovapauksien ja -helpotusten sekä veronpalautusten kaltaiset verokannustimet, joten onko katsottava, että kyseisiin kannustimiin kuuluu nimenomaisesti verottamatta jättäminen, eli kielletäänkö siinä toisin sanoen minkä tahansa erityisen lisäveron kantaminen uusiutuvista lähteistä peräisin olevasta energiasta niiden yleisluonteisten verojen lisäksi, joita kannetaan taloudellisesta toiminnasta ja sähköntuotannosta? Tässä samassa kohdassa kysytään lisäksi, onko niin ikään

katsottava, että edellä mainittu yleisluonteinen kielto sisältää myös uusiutuvasta lähteestä peräisin olevan energian tuotannon eri vaiheista kannettavien yleisten tai erityisten verojen päällekkäisyyttä, kaksinkertaista kantamista tai limittäisyyttä koskevan kiellon silloin, kun kyseisen verotuksen kohteena on sama verotettava tapahtuma kuin tarkastelun kohteena olevassa tuulivoimamaksussa?

3) Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan kieltävästi ja mikäli uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian verotus on hyväksyttävää direktiivin [2008/118] 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, onko erityistarkoituksen käsitettä tulkittava siten, että asetetun tavoitteen on oltava ainoa tavoite ja että lisäksi uusiutuvasta energiasta kannettavan veron rakenteen on oltava luonteeltaan verotukseen kuulumaton eikä vero saa olla pelkästään talousarvioon liittyvä tai varojen keräämiseksi kannettava?

4) Direktiivin [2003/96] 4 artiklan mukaisesti verotasojen, joita jäsenvaltioiden on sovellettava energiatuotteisiin ja sähköön, on oltava vähintään [tässä] direktiivissä säädetyn vähimmäisverotason mukaisia ja verotasolla tarkoitetaan kaikkia kyseisistä tuotteista kulutukseen luovutuksen ajankohtana kannettuja välittömiä ja välillisiä veroja, joten onko katsottava, että kyseisen direktiivin vaatimusten mukaisesta yhteenlasketusta verotasosta on luettava pois sellaiset kansalliset verot, jotka eivät ole todelliselta luonteeltaan verotukseen kuulumattomia rakenteensa eivätkä erityistarkoituksensa puolesta, kun niitä tulkitaan edelliseen kysymykseen annettavan vastauksen perusteella?

5) Onko direktiivin [2009/28] 13 artiklan 1 kohdan e alakohdassa käytetty maksun käsite unionin oikeuden itsenäinen käsite, jota on tulkittava laajasti siten, että se kattaa myös yleisesti veron käsitteen ja tarkoittaa samaa kuin se?

6) Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, luetaanko edellä mainitussa direktiivin [2009/28] 13 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettuihin kuluttajien suorittamiin maksuihin mukaan ainoastaan sellaiset verot tai veroluonteiset maksut, joilla pyritään tasoittamaan tarvittaessa [tuulivoimalaitoksista] ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia ja joilla kerättävillä varoilla yritetään korjata näihin vaikutuksiin liittyvät vahingot tai kielteiset seuraukset, muttei saastuttamattomista lähteistä peräisin olevasta energiasta kannettavia veroja tai veroluonteisia maksuja, joiden tarkoitus liittyy ensisijaisesti talousarvioon tai varojen keräämiseen?”

24 Unionin tuomioistuimen presidentin 6.6.2016 tekemällä päätöksellä asiat C-215/16, C-216/16, C-220/16 ja C-221/16 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Direktiivin 2009/28 tulkinta

25 Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisellä, toisella, viidennellä ja kuudennella kysymyksellään vastauksen siihen, onko direktiiviä 2009/28, erityisesti sen 2 artiklan toisen kohdan k alakohtaa ja 13 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan e alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvasta maksusta.

26 Tältä osin on muistutettava, että direktiivin 2009/28 tarkoituksena on, kuten sen 1 artiklasta käy ilmi, luoda yhteiset puitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämiselle asettamalla muun muassa sitovat kansalliset tavoitteet, jotka koskevat uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisosuutta energian kokonaisloppukulutuksesta.

27 Näin ollen jäsenvaltioilla on direktiivin 2009/28 3 artiklan 1 kohdan nojalla velvollisuus varmistaa, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta on vuonna 2020 vähintään yhtä suuri kuin tämän direktiivin liitteessä I olevassa A osassa vahvistettu kansallinen kokonaistavoite, jonka on oltava yhdenmukainen sen tavoitteen kanssa, jonka mukaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuuden on oltava vähintään 20 prosenttia.

28 Lisäksi kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava suunnitellut toimenpiteet tehokkaasti sen varmistamiseksi, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus on sama tai suurempi kuin saman direktiivin liitteessä I olevassa B osassa kuvatussa ohjeellisessa kehityspolussa esitetty osuus.

29 Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltiot voivat direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohdan mukaan soveltaa sen 2 artiklan toisen kohdan k alakohdassa tarkoitettuja tukijärjestelmiä ja näin ollen myöntää muun muassa investointitukia, verovapauksia tai -helpotuksia tai veronpalautuksia taikka asettaa uusiutuvan energian käyttämistä koskevan velvoitteen.

30 On kuitenkin todettava, että yhdessäkään näistä säännöksistä ei kielletä jäsenvaltioita perimästä pääasiassa kyseessä olevan kaltaista, sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvaa maksua.

31 Kuten direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohdan sanamuodosta ja erityisesti sanasta ”voivat” käy ilmi, jäsenvaltioilla ei ole uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä edistääkseen minkäänlaista velvollisuutta ottaa käyttöön tukijärjestelmiä eikä varsinkaan – jos ne päättävät tällaisten järjestelmien käyttöön ottamisesta – suunnitella niitä niin, että ne toimivat verovapauksien tai -helpotusten muodossa.

32 Jäsenvaltioilla on näin ollen harkintavaltaa siltä osin, mitä toimenpiteitä ne pitävät asianmukaisina niiden pakollisten kansallisten kokonaistavoitteiden saavuttamiseksi, jotka on vahvistettu direktiivin 2009/28 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa, luettuna yhdessä sen liitteen I kanssa.

33 Näin ollen direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioille säädetty mahdollisuus ottaa käyttöön tukijärjestelmiä, joilla on tarkoitus edistää uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä tarvittaessa verovapauksin tai -helpotuksin, ei millään tavoin merkitse, että jäsenvaltioita estetään verottamasta yrityksiä, jotka kehittävät tällaisia energialähteitä ja muun muassa sähköntuotantoon käytettäviä tuulivoimaloita.

34 Direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan e alakohta, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös mainitsee, ei myöskään ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen maksun käyttöönotolle.

35 Tältä osin on riittävää todeta, että tässä säännöksessä vain edellytetään, että ”kuluttajien, suunnittelijoiden, arkkitehtien, rakentajien sekä laite- ja järjestelmäasentajien ja -toimittajien” suorittamat ”hallinnolliset maksut ovat määräytymisperusteiltaan läpinäkyviä ja kustannussuuntautuneita”, jotta varmistetaan, että valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyt, joita sovelletaan muun muassa uusiutuvia energialähteitä käyttäviin voimalaitoksiin, ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia.

36 Näin ollen tämän säännöksen sanamuodosta käy ilmi selvästi, että sillä pyritään vain rajaamaan tiettyjen hallinnollisten menettelyiden yhteydessä suoritettujen palveluiden kustannusten vyöryttämistä asianomaisille kuluttajille ja ettei sen tavoitteena suinkaan ole kieltää jäsenvaltioita ottamasta käyttöön pääasiassa kyseessä olevan maksun kaltaisia maksuja.

37 Tästä seuraa, että direktiivin 2009/28 3 artiklan 1–3 kohdassa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan toisen kohdan k alakohdan ja liitteen I kanssa, tai 13 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan e alakohdassa ei kummassakaan aseteta jäsenvaltioille kieltoa periä pääasiassa kyseessä olevan kaltaista sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvaa maksua.

38 Uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen sähköntuotannossa on tosin tärkeä osa toimenpidekokonaisuutta, jolla pyritään vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä, jotka ovat yksi pääasiallisista syistä ilmastonmuutokseen, jota vastaan Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet taistelemaan, ja noudattamaan ilmastomuutosta koskevaan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimukseen liitettyä Kioton pöytäkirjaa. Tällä lisäämisellä pyritään myös suojelemaan ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä ja elämää, jotka ovat SEUT 36 artiklassa lueteltuja yleistä etua koskevia syitä. Lisäksi SEUT 194 artiklan 1 kohdan c alakohdasta käy ilmi, että uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittäminen on yksi unionin energiapolitiikan tavoitteista (tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 78–81 kohta).

39 Ei ole poissuljettua, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen maksu voi tehdä tuulivoiman tuottamisen ja käyttämisen vähemmän houkuttelevaksi ja vaarantaa sen kehittymisen.

40 Vaikka kuitenkin katsottaisiin, että tämä maksu voi alueellisesta soveltamisalastaan ja siitä seikasta huolimatta, että se koskee yhtä ainoaa uusiutuvaa energialähdettä, johtaa siihen, ettei asianomainen jäsenvaltio noudata direktiivin 2009/28 liitteessä I olevassa A osassa vahvistettua pakollista kansallista kokonaistavoitetta, tästä seuraisi korkeintaan, ettei tämä jäsenvaltio noudata tämän direktiivin mukaisia velvoitteitaan, eikä tällaisen maksun käyttöön ottamisen voida sellaisenaan katsoa olevan ristiriidassa mainitun direktiivin kanssa, koska jäsenvaltioilla on, kuten tämän tuomion 32 kohdassa todetaan, harkintavaltaa mainitun tavoitteen saavuttamisen osalta edellyttäen, että ne noudattavat EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia.

41 Edellä esitetyn valossa ensimmäiseen, toiseen, viidenteen ja kuudenteen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2009/28 ja erityisesti sen 2 artiklan toisen kohdan k alakohtaa ja 13 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan e alakohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvasta maksusta.

Direktiivin 2003/96 tulkinta

42 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään, onko direktiivin 2003/96 4 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvasta maksusta.

43 Tämä kysymys perustuu olettamaan siitä, että direktiiviä 2003/96, jonka 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot eivät voi soveltaa tämän direktiivin 2 artiklassa tarkoitettuihin energiatuotteisiin ja sähköön verotasoja, jotka ovat mainitussa direktiivissä säädettyjä vähimmäistasoja alemmat, voidaan asiallisesti soveltaa pääasiassa.

44 Direktiivin 2003/96 1 artiklan sanamuodon mukaan sen soveltamisalaan kuuluu ainoastaan energiatuotteiden ja sähkön verotus, sellaisina kuin nämä on määritelty direktiivin 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa (ks. tuomio 1.10.2015, OKG, C-606/13, EU:C:2015:636, 24 kohta).

45 Näin ollen ensin on tarkistettava, verotetaanko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella maksulla energiatuotteita tai sähköä näissä säännöksissä tarkoitetulla tavalla ja kuuluuko se siis direktiivin 2003/96 soveltamisalaan.

46 Tältä osin on muistutettava, että direktiivin 2003/96 2 artiklan 1 kohdassa määritellään direktiivissä käytetty energiatuotteiden käsite luettelemalla tyhjentävästi tuotteet, jotka kuuluvat tämän käsitteen määritelmän alaan, viittaamalla yhdistetyn nimikkeistön koodeihin (tuomio 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, 47 kohta ja tuomio 1.10.2015, OKG, C-606/13, EU:C:2015:636, 26 kohta).

47 On kiistatonta, että pääasiassa kyseessä olevat tuulivoimalat eivät käytä yhtäkään tässä luettelossa mainittua energiatuotetta energiantuotantoaan varten.

48 Sen sijaan sitä ei ole kiistetty, että nämä tuulivoimalat tuottavat direktiivin 2003/96 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ”sähköä”.

49 Ennakkoratkaisupyynnöistä käy ilmi, että pääasiassa kyseessä olevaa, tuulivoimaloista perittävää maksua ei lasketa, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 59 ja 60 kohdassa toteaa, voimaloiden tuottaman sähkön tai niiden teoreettisen tuotantokyvyn perusteella vaan se peritään neljännesvuosittain kiinteänä summana, jonka suuruus vaihtelee sen mukaan, miten suuri on tuulipuisto, jossa tuuliturbiini on, ja yli 15 tuuliturbiinin tuulipuistojen tapauksessa myös turbiinien tehon mukaan siten, että maksu on korkeampi silloin, kun turbiini on heikkotehoisempi. Lisäksi maksusaatava syntyy vain tuulivoimalan omistajan ominaisuuden perusteella tai hallinnollisen luvan saamisen perusteella silloinkin, kun tuulivoimalaa ei hyödynnetä, ja tuulivoimalla tuotetun sähkön myynnistä riippumatta.

50 On todettava myös, että koska pääasiassa kyseessä olevaa maksua ei peritä sähkönkuluttajilta, se ei millään tavoin perustu sähkönkulutukseen. Lisäksi ja joka tapauksessa on niin, että vaikka ei voida sulkea pois sitä, että tämän maksun määrä sisältyy kuluttajille myydyn sähkön hintaan, sähkön erityisen luonteen vuoksi ei voida määrittää, mistä lähteestä sähkö on saatu, ja näin ollen yksilöidä, mikä osa sähköstä on tuotettu tuulivoimaloissa, joihin kyseistä maksua sovelletaan, joten maksua ei voida periä kuluttajalta avoimen lisäkustannuksen muodossa.

51 Pääasiassa kyseessä olevan maksun suoritusvelvollisuuden synnyttävä tapahtuma ei näin ollen ole missään yhteydessä tuulivoimaloiden tosiasialliseen sähköntuotantoon eikä varsinkaan voimaloiden tuottaman sähkön kulutukseen (ks. analogisesti tuomio 10.6.1999, Braathens, C-346/97, EU:C:1999:291, 22 ja 23 kohta; tuomio 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, 61–65 kohta ja tuomio 1.10.2015, OKG, C-606/13, EU:C:2015:636, 31–35 kohta).

52 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella maksulla ei veroteta sähköä direktiivissä 2003/96 tarkoitetulla tavalla.

53 Kyseinen maksu, joka peritään sähkövoiman tuotantoon tarkoitetuista tuulivoimaloista, ei näin ollen kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan, sellaisena kuin se on määritelty sen 1 artiklassa ja 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa.

54 Edellä todetun valossa neljänteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/96 4 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvasta maksusta, koska sillä ei veroteta energiatuotteita ja sähköä tämän direktiivin 1 artiklassa ja 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla ja koska se ei näin ollen kuulu direktiivin soveltamisalaan.

Direktiivin 2008/118 tulkinta

55 Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa vastauksen siihen, onko direktiivin 2008/118 1 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvasta maksusta.

56 On muistutettava, että direktiivillä 2008/118 vahvistetaan sen 1 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan yleinen järjestelmä, joka koskee tässä säännöksessä lueteltujen tavaroiden kulutuksesta välittömästi tai välillisesti kannettavaa valmisteveroa; näitä tavaroita ovat muun muassa tämän 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ”direktiivin 2003/96 soveltamisalaan kuuluvat energiatuotteet ja sähkö”.

57 Lisäksi tämän direktiivin 1 artiklan 2 kohdasta seuraa, että tavaroista, jotka ovat näiden valmisteverojen alaisia, voidaan kantaa myös muita välillisiä veroja kuin näitä viimeksi mainittuja mutta vain sillä edellytyksellä, että yhtäältä kyseinen vero kannetaan yhtä tai useaa erityistarkoitusta varten ja toisaalta se on valmisteveron tai arvonlisäveron veron perusteen määräämistä, veron määrän laskentaa sekä verosaatavan syntymistä ja valvontaa koskevien unionin verotussääntöjen mukainen, verovapautuksia koskevat säännökset pois lukien (ks. vastaavasti tuomio 5.3.2015, Statoil Fuel & Retail, C-553/13, EU:C:2015:149, 35 kohta).

58 Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, tämä säännös, jolla pyritään ottamaan huomioon jäsenvaltioiden verotusperinteiden moninaisuus alalla ja se, että välilliseen verotukseen turvaudutaan usein muun kuin budjettipolitiikan toteuttamiseksi, antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää paitsi vähimmäismääräisestä valmisteverosta myös omiin erityisiin päämääriinsä tähtäävistä muista välillisistä veroista (tuomio 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, 58 kohta).

59 Käsiteltävässä asiassa pääasian kantajat väittävät, että kyseessä oleva maksu on välillinen vero, jolla ei ole tällaista erityistä päämäärää, koska tällä maksulla ei suinkaan ole tarkoitus suojella ympäristöä vaan sillä päinvastoin vahingoitetaan sitä jarruttamalla sijoituksia sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimalaitoksiin ja että se näin ollen muodostaa esteen uusiutuvien energianlähteiden kehittymiselle. Joka tapauksessa tästä maksusta saatavaa tuloa ei välttämättä käytetä tasoittamaan tuulipuistojen toiminnan väitetyistä kielteisistä ympäristövaikutuksista aiheutuvia kustannuksia. Pääasian kantajien mukaan maksun ainoa tarkoitus on tuottaa toimivaltaisille viranomaisille ylimääräisiä verotuloja.

60 Espanjan hallitus ja Kastilia-La Manchan itsehallintoalue katsovat sitä vastoin, että tämä maksu ei ole välillinen vero, koska se kohdistuu suoraan tuulivoimasta saatavan sähköenergian tuottajien taloudellisiin voimavaroihin, ja että sillä on tämän lisäksi erityinen ympäristöön liittyvä tavoite, koska sillä on tarkoitus sisällyttää hintoihin tuulipuistojen rakentamisen ympäristöhaitoista koituvat kustannukset, jotta teknologista innovaatiota edistetään vähentämällä tuulipuistojen lukumäärää tai pienentämällä niiden kokoa.

61 On kuitenkin muistutettava, että direktiivin 2008/118 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan, kuten tämän tuomion 57 kohdasta käy ilmi, vain sellaisia muita välillisiä veroja kuin valmisteveroja, jotka kannetaan välittömästi tai välillisesti valmisteveron alaisista tavaroista, sellaisina kuin ne luetellaan direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa (ks. vastaavasti tuomio 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, 59 kohta).

62 Vaikka tässä viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitetaan direktiivin 2003/96 soveltamisalaan kuuluvia energiatuotteita ja sähköä, tämän tuomion 46–52 kohdasta seuraa nimenomaan, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella maksulla, joka peritään sähkövoiman tuotantoon tarkoitetuista tuulivoimaloista, ei näin ollen veroteta energiatuotteita tai sähköä tässä direktiivissä tarkoitetulla tavalla.

63 Näin ollen tällainen maksu ei kuulu direktiivin 2008/118 soveltamisalaan, koska sitä ei peritä energiatuotteiden tai sähkön kulutuksesta.

64 Kysymys siitä, onko tämän maksun tavoitteena ympäristönsuojelu, kuuluu näin ollen yksin kansallisen oikeuden alaan.

65 Edellä todetun valossa kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2008/118 1 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvasta maksusta, koska sillä ei veroteta energiatuotteiden tai sähkön kulutusta eikä se näin ollen kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan.

Oikeudenkäyntikulut

66 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2009/28/EY ja erityisesti sen 2 artiklan toisen kohdan k alakohtaa ja 13 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan e alakohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvasta maksusta.**

2) **Energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta 27.10.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/96/EY 4 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvasta maksusta, koska sillä ei veroteta energiatuotteita ja sähköä tämän direktiivin 1 artiklassa ja 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla ja koska se ei näin ollen kuulu direktiivin soveltamisalaan.**

3) **Valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta 16.12.2008 annetun neuvoston direktiivin 2008/118/EY 1 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sähköntuotantoon käytettäviin tuulivoimaloihin kohdistuvasta maksusta, koska sillä ei veroteta energiatuotteiden tai sähkön kulutusta eikä se näin ollen kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan.**

Allekirjoitukset