Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

20. september 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – elektricitet fra vindkraft – direktiv 2009/28/EF – fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder – artikel 2, stk. 2, litra k) – støtteordning – artikel 13, stk. 1, andet afsnit, litra e) – administrative omkostninger – direktiv 2008/118/EF – generelle ordning for punktafgifter – artikel 1, stk. 2 – yderligere indirekte afgifter til særlige formål – direktiv 2003/96/EF – beskatning af energiprodukter og elektricitet – artikel 4 – minimumsbeskatning af energi – afgift, der pålægges elektricitetsproducerende vindmøller«

I de forenede sager C-215/16, C-216/16, C-220/16 og C-221/16,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Castilla-La Manche, Spanien) ved afgørelser af 12. april 2016 (sagerne C-215/16 og C-216/16), af 8. april 2016 (sag C-220/16) og af 11. april 2016 (sag C-221/16), indgået til Domstolen den 18. april 2016 (sagerne C-215/16 og C-216/16) og den 20. april 2016 (sagerne C-220/16 og C-221/16), i sagerne:

Elecdey Carcelen SA (sag C-215/16),

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

Iberenova Promociones SAU (sag C-220/16),

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

mod

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne E. Regan (refererende dommer), J.-C. Bonichot, C.G. Fernlund og S. Rodin,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. marts 2017,

* Processprog: spansk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Elecdey Carcelen SA ved abogado R. Fiestas Hummler,

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

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

– Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ved A. Quereda Tapia, som befuldmægtiget,

– den spanske regering ved V. Ester Casas, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved K. Talabér-Ritz, F. Tomat og P. Arenas Naon, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. juni 2017,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4 i Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (EFT 2003, L 283, s. 51), artikel 1, stk. 2, i Rådets direktiv 2008/118/EF af 16. december 2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF (EFT 2009, L 9, s. 12) og artikel 2, stk. 2, litra k), samt artikel 13, stk. 1, andet afsnit, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 16).

2 Disse anmodninger er blevet fremsat i forbindelse med tvister mellem Elecdey Carcelen SA, Energías Eólicas de Cuenca SA, Iberenova Promociones SAU og Iberdrola Renovables Castilla La Mancha SA, på den ene side, og Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (den selvstyrende region Castilla-La Mancha, Spanien), på den anden side, vedrørende en afgift, som pålægges elektricitetsproducerende vindmøller.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/96

3 Artikel 1 i direktiv 2003/96 fastsætter:

»Medlemsstaterne beskatter energiprodukter og elektricitet i overensstemmelse med dette direktiv.«

4 Direktivets artikel 2, stk. 1, indeholder en liste over de produkter, som er omfattet af begrebet »energiprodukter« i den fortand, hvori udtrykket et anvendt i dette direktiv.

5 I direktivets artikel 2, stk. 2, præciseres det, at det ligeledes finder anvendelse på elektrisk energi under KN-kode 2716.

6 Artikel 4 i direktiv 2003/96 har følgende ordlyd:

»1. De afgiftssatser, medlemsstaterne fastsætter for energiprodukter og elektricitet, der omhandles i artikel 2, må ikke være lavere end de minimumssatser for beskatning, der er fastsat i dette direktiv.

2. I dette direktiv er »afgiftssats« den samlede byrde, der pålægges i form af alle indirekte afgifter (undtagen [merværdiafgift (moms)]), der beregnes direkte eller indirekte af mængden af energiprodukter eller elektricitet ved overgangen til forbrug.«

Direktiv 2008/118

7 Artikel 1 i direktiv 2008/118 bestemmer:

»1. I dette direktiv fastlægges den generelle ordning for punktafgifter, der direkte eller indirekte pålægges forbruget af følgende varer, i det følgende benævnt »punktafgiftspligtige varer«:

a) energiprodukter og elektricitet omfattet af direktiv [2003/96]

[…]

2. Medlemsstaterne kan lægge yderligere indirekte afgifter på punktafgiftspligtige varer til særlige formål, forudsat at disse afgifter er i overensstemmelse med Fællesskabets afgiftsregler for punktafgifter eller moms, for så vidt angår bestemmelse af afgiftsgrundlaget, afgiftsberegning, afgiftens forfald og kontrol af afgiften, idet disse regler dog ikke omfatter bestemmelser om fritagelser.

[…]«

Direktiv 2009/28

8 Artikel 1 i direktiv 2009/28 med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« bestemmer:

»Dette direktiv fastsætter en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder. Det fastsætter bindende nationale mål for den samlede andel af energi fra vedvarende energikilder i det udvidede endelige energiforbrug og for andelen af energi fra vedvarende energikilder på transportområdet. […]«

9 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer følgende i stk. 2, litra k):

»[…]

k) »støtteordning«: enhver form for instrument, ordning eller mekanisme, som en medlemsstat eller en gruppe af medlemsstater anvender, og som fremmer brugen af energi fra vedvarende energikilder (VE) ved enten at mindske omkostningerne ved denne energi, at øge den pris, den kan sælges til, eller ved gennem indførelse af en VE-forpligtelse eller på anden måde at øge den mængde af denne energiform, der købes. Dette omfatter, men er ikke begrænset til, investeringsstøtte, skattefritagelse eller -nedsættelse, skatterefusion, støtteordninger for VE-forpligtelse, herunder anvendelse af grønne certifikater, og direkte prisstøtte, herunder afregningstariffer og præmieudbetalinger«.

10 Direktivets artikel 3, der har overskriften »Bindende nationale overordnede mål og foranstaltninger for anvendelse af energi fra vedvarende energikilder«, bestemmer:

»1. Hver medlemsstat sikrer, at energi fra vedvarende energikilder, som beregnet i overensstemmelse med artikel 5-11, udgør en andel af det udvidede endelige energiforbrug i 2020, der mindst svarer til det nationale overordnede mål for andelen af energi fra vedvarende energikilder, der er opstillet for medlemsstaten i dette år i bilag I, del A, tabellens tredje kolonne. Disse bindende nationale overordnede mål er i overensstemmelse med et mål om, at andelen af energi fra vedvarende energikilder af Fællesskabets udvidede endelige energiforbrug skal være mindst 20% i 2020. For lettere at nå målene i denne artikel fremmer og tilskynder hver medlemsstat til energieffektivitet og energibesparelser.

[…]

2. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der har til formål effektivt at sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder svarer til eller overstiger den, der fremgår af det vejledende forløb, der er fastlagt i bilag I, del B.

3. For at nå de mål, der er fastsat i denne artikels stk. 1 og 2, kan medlemsstaterne bl.a. anvende følgende foranstaltninger:

a) støtteordninger

[…]«

11 Samme direktivs artikel 13 med overskriften »Administrative procedurer, forskrifter og reglementer« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at eventuelle nationale regler om godkendelses-, certificerings- og licensprocedurer, der anvendes på anlæg og tilknyttede transmissions- og distributionsnetinfrastrukturer til produktion af elektricitet, opvarmning eller køling fra vedvarende energikilder, og på processen for forarbejdning af biomasse til biobrændstoffer eller andre energiprodukter, er forholdsmæssige og nødvendige.

Medlemsstaterne tager navnlig passende skridt til at sikre:

[…]

e) at de administrative omkostninger, der betales af forbrugere, planlæggere, arkitekter, entreprenører og udstyrs- og systeminstallatører og -leverandører, er gennemsigtige og omkostningsrelaterede, […]

[…]«

12 I del A i bilag I til direktiv 2009/28 med overskriften »Nationale overordnede mål for andelen af energi fra vedvarende energikilder i det udvidede endelige energiforbrug i 2020« er de nationale overordnede mål fastsat for de enkelte medlemsstater, herunder målet for Kongeriget Spanien, der for det pågældende år er fastsat til 20%. Del B i dette bilag vedrører det vejledende forløb, som er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 2.

Spansk ret

13 Artikel 4 i 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 (lov nr. 9/2011 om indførelse af afgift på vindkraft og oprettelse af fonden for teknologisk udvikling af vedvarende energi og rationel anvendelse af energi i Castilla-La Mancha), af 21. marts 2011 (BOE nr. 105 af 3.5.2011), bestemmer:

»1. Den afgiftsudløsende begivenhed for afgiften på vindkraft anses for at være udløsningen af påvirkninger og ugunstige indvirkninger på miljøet og territoriet, som er en følge af etableringen af vindmøller i vindmølleparker i den selvstyrende region Castilla-La Mancha, der anvendes til produktion af elektricitet.

[…]

3. Den afgiftsudløsende begivenhed anses for indtrådt, selv om ejeren af vindmøllerne ikke er den samme som indehaveren af den administrative tilladelse til at etablere en vindmøllepark.«

14 Artikel 6 i lov nr. 9/2011 med overskriften »Afgiftspligtige personer« bestemmer følgende:

»1. Ved afgiftspligtige personer forstås fysiske eller juridiske personer […], der uanset på hvilket retsgrundlag driver en vindmøllepark eller et vindkraftanlæg, selv om de ikke er indehavere af en administrativ tilladelse til etablering af anlægget.

Medmindre det modsatte bevises, anses driften af en vindmøllepark for udført af den person eller enhed, der fremstår som indehaver af den tilhørende administrative tilladelse til etablering af anlægget.

[…]«

15 Artikel 7 i lov nr. 9/2011 med overskriften »Afgiftsgrundlag« bestemmer:

»1. Afgiftsgrundlaget er det samlede antal vindmølleenheder i en vindmøllepark, der befinder sig i den selvstyrende region Castilla-la Mancha.

[…]«

16 Artikel 8 i lov nr. 9/2011 med overskriften »Afgiftssats og afgiftsbeløb« bestemmer følgende:

»1. Afgiftsbeløbet fastsættes ved anvendelse af følgende afgiftssatser pr. kvartal på afgiftsgrundlaget:

– i vindmølleparker med mere end 2 vindmøller: 0 EUR pr. vindmølleenhed

– i vindmølleparker med mere end 3-7 vindmøller: 489 EUR pr. vindmølleenhed

– i vindmølleparker med mere end 8-15 vindmøller: 871 EUR pr. vindmølleenhed

– i vindmølleparker med mere end 15 vindmøller:
  a) såfremt antallet af vindmøller svarer til eller er lavere end den i parken installerede kapacitet, målt i megawatt: 1 233 EUR pr. vindmølleenhed
  b) såfremt antallet af vindmøller er højere end den i parken installerede kapacitet, målt i megawatt: 1 275 EUR pr. vindmølleenhed.

[…]«

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17 Sagsøgerne i hovedsagen driver elektricitetsproducerende vindmøller i den selvstyrende region Castilla-la Mancha.

18 Sagsøgerne betalte den ved lov nr. 9/2011 fastsatte afgift for skatteårene 2011 og 2012, men var af den opfattelse, at afgiften er forfatningsstridig og uforenelig med EU-retten, og de anmodede derfor de kompetente nationale myndigheder om berigtigelse af afgiftsangivelserne vedrørende denne afgift og om tilbagebetaling af de betalte beløb.

19 Da de fik afslag på disse anmodninger, anlagde de hver især sag ved Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Castilla-La Mancha, Spanien).

20 Denne domstol er først og fremmest i tvivl om, hvorvidt en afgift såsom den, der er fastsat ved lov nr. 9/2011, er i overensstemmelse med det formål, der forfølges med direktiv 2009/28, eftersom dette direktiv har til formål at fremme og øge forbruget af vedvarende energi ved bl.a. at give medlemsstaterne mulighed for at anvende sådanne »støtteordninger«, som er defineret i direktivets artikel 2, stk. 2, litra k). En sådan afgift, der ud over de almindelige eller individuelle skatter pålægges produktion af elektricitet, vil navnlig kunne bringe de bindende nationale overordnede mål, som er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1-3, sammenholdt med bilag I hertil, i fare hvad angår andelen af elektricitet fra vedvarende energikilder i 2020, der hvad angår Kongeriget Spanien er fastsat til 20%. Den forelæggende ret er endvidere i tvivl om, hvorvidt denne afgift udgør en afgiftspålæggelse, som er i overensstemmelse med samme direktivs artikel 13, stk. 1, andet afsnit, litra e), henset til, at direktivet fastsætter snævre rammer for medlemsstaternes mulighed for at opkræve »administrative omkostninger«.

21 Den forelæggende ret er endvidere i tvivl om, hvorvidt afgiften er i overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, i direktiv 2008/118, som fortolket i lyset af dom af 27. februar 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108), eftersom den ikke forfølger et særligt øjemed, men har til formål at skabe yderligere budgetindtægter til de offentlige myndigheder.

22 Endelig spørger den forelæggende ret, om den omhandlede afgift er forenelig med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/96, for så vidt som den med en forøgelse af den afgiftsbyrde, der pålægges i form af alle indirekte afgifter, som opkræves i Spanien, er egnet til at føre til et afgiftsniveau i denne medlemsstat, der går videre end den minimumsstats, som er foreskrevet i denne bestemmelse, og dermed til konkurrenceforvridninger mellem medlemsstaterne.

23 Det er på denne baggrund, at Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i Castilla-La Mancha) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) På baggrund af de »støtteordninger«, der er defineret i artikel 2, [stk. 2,] litra k), i direktiv [2009/28], og som omfatter skatteincitamenter i form af skattenedsættelse, skattefritagelse og skatterefusion som instrumenter, hvormed målene for forbrug af vedvarende energi, der er fastsat i [dette] direktiv […], skal nås, skal de nævnte incitamenter eller foranstaltninger [da] anses for at være obligatoriske og […] bindende for medlemsstaterne, og skal de anses for at have direkte virkning, således at de kan påberåbes direkte af de berørte borgere for enhver offentlig instans, herunder for retslige eller administrative myndigheder?

2) Eftersom listen over de i spørgsmålet ovenfor nævnte »støtteordninger« omfatter, »men er ikke begrænset til« skatteincitamenter, der består i skattenedsættelse, skattefritagelse og skatterefusion, spørges, om dette skal forstås således, at disse incitamenter netop omfatter en manglende beskatning, dvs. et forbud mod enhver form for konkret og individuel afgiftspålæggelse, ud over de almindelige skatter, der pålægges økonomisk virksomhed og produktion af elektricitet, af energi fra

vedvarende energikilder? Som led heri fremsættes følgende spørgsmål: Skal det ovennævnte generelle forbud [således] ligeledes anses for at omfatte et forbud mod sammenfald, dobbeltbeskatning eller overlapning med hensyn til flere almindelige eller individuelle afgifter, som pålægges de forskellige faser i virksomheden i form af produktion af vedvarende energi, når de rammer den samme afgiftsudløsende begivenhed, der pålægges den omhandlede afgift på vindkraft?

3) Såfremt det foregående spørgsmål besvares benægtende, og det accepteres, at energi fra vedvarende energikilder pålægges afgifter, spørges, om begrebet »særlige formål« i henseende til det i artikel 1, stk. 2, i direktiv [2008/118] foreskrevne skal fortolkes således, at formålet skal være eksklusivt, og endvidere således, at den afgift, som vedvarende energi pålægges, ud fra sin opbygning skal have en egentlig ikke-skattemæssig karakter og ikke blot en budget- eller opkrævningsmæssig karakter?

4) Henset til, at artikel 4 i direktiv [2003/96], som med hensyn til de afgiftssatser, som medlemsstaterne skal fastsætte for energiprodukter og elektricitet, som reference benytter de ved direktivet fastsatte minimussatser, forstået som summen af alle de direkte eller indirekte afgifter, der pålægges disse produkter ved overgangen til forbrug, indebærer dette da, at de afgiftssatser, som kræves i dette direktiv, ikke omfatter nationale afgifter, som ikke er af en egentlig ikke-skattemæssig karakter i betragtning af såvel deres opbygning som deres specifikke formål, som fortolket under hensyn til svaret på det foregående spørgsmål?

5) Udgør begrebet omkostninger, der er anvendt i artikel 13, stk. 1, [andet afsnit,] litra e), i direktiv [2009/28], et selvstændigt begreb i EU-retten, som skal fortolkes i videre forstand, således at det omfatter og er synonymt med begrebet afgift generelt?

6) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, spørges om følgende: Kan de i artikel 13, stk. 1, [andet afsnit,] litra e), [i direktiv 2009/28] omtalte omkostninger, som forbrugerne skal betale, alene omfatte de afgifter og skatter, som i givet fald har til formål at kompensere for de skader, som forårsages miljøet [af vindmøller], og som har til formål med det oppebårne beløb at kompensere for disse skader, men derimod ikke de afgifter eller gebyrer, som, idet de pålægges ikke-forurenende energi, har et hovedsageligt budget- eller opkrævningsmæssigt formål?«

24 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 6. juni 2016 blev sagerne C-215/16, C-216/16, C-220/16 og C-221/16 forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Om fortolkningen af direktiv 2009/28

25 Med det første, det andet, det femte og det sjette tredje spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om direktiv 2009/28, navnlig dets artikel 2, stk. 2, litra k), og artikel 13, stk. 1, andet afsnit, litra e), skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken der opkræves en afgift på elektricitetsproducerende vindmøller.

26 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at direktiv 2009/28, som det fremgår af dets artikel 1, har til formål at fastsætte en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder ved bl.a. at fastsætte bindende nationale mål for den samlede andel af energi fra vedvarende energikilder i det udvidede endelige energiforbrug.

27 I overensstemmelse hermed skal medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/28 sikre, at energi fra vedvarende energikilder udgør en andel af deres udvidede endelige energiforbrug i 2020, der mindst svarer til det nationale overordnede mål, der er opstillet i del A i bilag I til dette direktiv, og som skal være i overensstemmelse med målet om, at andelen af energi fra vedvarende energikilder skal være mindst 20%.

28 I henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, skal medlemsstaterne endvidere træffe foranstaltninger, der har til formål effektivt at sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder svarer til eller overstiger den andel, der fremgår af det »vejledende forløb«, der er fastlagt i del B i bilag I til samme direktiv.

29 For at nå disse mål kan medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28 anvende »støtteordninger« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 2, stk. 2, litra k), og dermed bl.a. indrømme investeringsstøtte, skattefritagelse eller -nedsættelse, skatterefusion, eller indføre en forpligtelse til brug af energi fra vedvarende energikilder.

30 Det skal imidlertid konstateres, at ingen af disse bestemmelser forbyder medlemsstaterne at opkræve en afgift som den i hovedsagen omhandlede, der pålægges elektricitetsproducerende vindmøller.

31 Som det fremgår af selve ordlyden af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28, og navnlig af ordet »kan«, er medlemsstaterne på ingen måde forpligtede til at vedtage støtteordninger til fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder, og i tilfælde af, at de vælger at indføre sådanne støtteordninger i endnu mindre grad forpligtede til at gøre det i form af skattefritagelse eller -nedsættelse.

32 Medlemsstaterne har dermed betydelige skønsbeføjelser til at fastsætte de foranstaltninger, som de anser for passende for at nå de bindende nationale overordnede mål, som er omhandlet i artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/28, sammenholdt med bilag I hertil.

33 Den mulighed, som medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28 har for at vedtage støtteordninger til fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder, i givet fald i form af skattefritagelse eller -nedsættelse, er ikke til hinder for, at de afgiftspålægger virksomheder, der udvikler sådanne energikilder, heriblandt elektricitetsproducerende vindmøller.

34 Artikel 13, stk. 1, andet afsnit, litra e), i direktiv 2009/28, som den forelæggende ret ligeledes har henvist til, er heller ikke til hinder for indførelsen af en afgift som den i hovedsagen omhandlede.

35 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at konstatere, at med henblik på at sikre, at de godkendelses-, certificerings- og licensprocedurer, der anvendes på anlæg til produktion af vedvarende energi, er forholdsmæssige og nødvendige, begrænser nævnte bestemmelser sig til at bestemme, at de »administrative omkostninger«, der betales af »forbrugere, planlæggere, arkitekter, entreprenører og udstyrs- og systeminstallatører og -leverandører, er gennemsigtige og omkostningsrelaterede«.

36 Det fremgår dermed klart af denne bestemmelses ordlyd, at den alene tager sigte på at regulere overvæltningen af omkostninger for ydelser i forbindelse med visse administrative procedurer på disse brugere, og at den på igen måde har til formål at forbyde medlemsstaterne at indføre sådanne afgifter som de i hovedsagen omhandlede.

37 Det følger heraf, at hverken artikel 3, stk. 1-3, i direktiv 2009/28, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra k), og bilag I hertil, eller dets artikel 13, stk. 1, andet afsnit, litra e), forbyder medlemsstaterne at indføre en afgift som den i hovedsagen omhandlede, der pålægges elektricitetsproducerende vindmøller.

38 Det er korrekt, at en øget brug af vedvarende energikilder til fremstilling af elektricitet udgør et af de vigtige elementer i den pakke af foranstaltninger, som er nødvendig for at reducere drivhusgasemissionerne – der er en af hovedårsagerne til de klimaændringer, som Den Europæiske

Union og dens medlemsstater har forpligtet sig til at bekæmpe – og navnlig efterkomme Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer. En sådan forøgelse vedrører også beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og sundhed samt bevaring af plantevækster, der udgør de tvingende almene hensyn i artikel 36 TEUF. Det fremgår desuden af artikel 194, stk. 1, litra c), TEUF, at udviklingen af vedvarende energi er et af de mål, der bør styre Unionens politik på energiområdet (dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 78-81).

39 Det kan ikke udelukkes, at en afgift som den i hovedsagen omhandlede kan gøre produktionen og anvendelsen af vindenergi mindre tiltalende samt virke hæmmende for udviklingen heraf.

40 Selv hvis det antages, at denne afgift til trods for dens regionale anvendelsesområde og den omstændighed, at den alene vedrører en enkelt vedvarende energikilde, kan foranledige den pågældende medlemsstat til at undlade at opfylde det bindende nationale overordnede mål, der er anført i del A i bilag I til direktiv 2009/28, vil dette imidlertid højst bevirke, at denne medlemsstat har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af dette direktiv, uden at afgiften i sig selv vil kunne anses for at være i strid med direktivet, eftersom medlemsstaterne, som bemærket i nærværende doms præmis 32, råder over en skønsmargen med hensyn til at nå det omhandlede mål, forudsat, at de respekterer de grundlæggende friheder, der er garanteret ved EUF-traktaten.

41 Henset til ovenstående bemærkninger skal det første, det andet, det femte og det sjette spørgsmål besvares med, at direktiv 2009/28, navnlig dets artikel 2, stk. 2, litra k), og artikel 13, stk. 1, andet afsnit, litra e), skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken der opkræves en afgift på elektricitetsproducerende vindmøller.

Om fortolkningen af direktiv 2003/96

42 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 i direktiv 2003/96 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken der opkræves en afgift på elektricitetsproducerende vindmøller.

43 Dette spørgsmål hviler på en forudsætning om, at direktiv 2003/96, hvis artikel 4, stk. 1, bestemmer, at for energiprodukter og elektricitet, der omhandles i artikel 2, må medlemsstaterne ikke fastsætte afgiftssatser, som er lavere end de minimumssatser for beskatning, der er fastsat i dette direktiv, materielt set finder anvendelse på tvisterne i hovedsagen.

44 I henhold til artikel 1 i direktiv 2003/96 er dets anvendelsesområde begrænset til beskatning af »energiprodukter« og »elektricitet« som defineret i det nævnte direktiv i henholdsvis artikel 2, stk. 1 og 2 (jf. dom af 1.10.2015, OKG, C-606/13, EU:C:2015:636, præmis 24).

45 Det skal under disse omstændigheder først undersøges, om en afgift som den i hovedsagen omhandlede beskatter »energiprodukter« eller »elektricitet« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i disse bestemmelser, og dermed, om den er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/96.

46 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/96 definerer begrebet »energiprodukter« med henblik på anvendelsen af dette direktiv ved at foretage en udtømmende opregning af de varer, som er omfattet af definitionen af dette begreb, under henvisning til koderne i den kombinerede nomenklatur (dom af 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 47, og af 1.10.2015, OKG, C-606/13, EU:C:2015:636, præmis 26).

47 Det er ubestridt, at de omhandlede vindmøller ikke anvender nogen af de energiprodukter, som er opregnet på denne liste til produktionen af den energi, som de fremstiller.

48 Derimod anfægtes det ikke, at vindmøllerne fremstiller »elektricitet« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2003/96.

49 Når dette er sagt, fremgår det af forelæggelsesafgørelserne, at den i hovedsagen omhandlede afgift, som pålægges disse vindmøller, således som anført af generaladvokaten i punkt 59 og 60 i forslaget til afgørelse, ikke beregnes afhængigt af den elektricitet, som møllerne producerer, eller på grundlag af møllernes teoretiske kapacitet, idet der snarere er tale om en kvartalsvis fast sats, som afhænger af størrelsen af den vindmøllepark, som møllen hører til, og som for vindmølleparker med mere end 15 vindmøller desuden afhænger af, om der er tale om møller med særlig stor effekt, hvorved afgiften sågar er højere, hvis vindmøllen har mindre effekt. Desuden kan den omstændighed, at der foreligger ejerskab af en vindmølle eller besiddelse af en administrativ tilladelse, bevirke, at afgiften forfalder, også selv om der ikke foreligger nogen drift af selve vindmøllen, og uafhængigt af, om foreligger salg af elektricitet, der hidrører fra vindenergi.

50 Eftersom den i hovedsagen omhandlede afgift ikke opkræves af elektricitetsforbrugerne, afhænger den desuden ikke af, om der foreligger et forbrug af elektricitet. Selv om det ikke kan udelukkes, at afgiftens størrelse medregnes i prisen på den elektricitet, som sælges til forbrugerne, er det under alle omstændigheder ikke – henset til dette produkts særlige art – muligt at bestemme elektricitetens oprindelse, og dermed følgelig at identificere den del af elektriciteten, som er blevet produceret af de vindmøller, der pålægges denne afgift, og det er derfor umuligt at lægge den over på forbrugeren i form af et gennemsigtigt pristillæg.

51 Der foreligger således ikke nogen forbindelse mellem dels den begivenhed, som udløser den i hovedsagen omhandlede afgift, dels vindmøllernes faktiske produktion af elektricitet, og endnu mindre forbruget af den af disse vindmøller producerede elektricitet (jf. analogt dom af 10.6.1999, Braathens, C-346/97, EU:C:1999:291, præmis 22 og 23, af 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 61-65, og af 1.10.2015, OKG, C-606/13, EU:C:2015:636, præmis 31-35).

52 Følgelig beskatter en afgift som den i hovedsagen omhandlede ikke elektricitet i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2003/96.

53 En afgift som den i hovedsagen omhandlede, der pålægges elektricitetsproducerende vindmøller, er dermed ikke omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv, således som dette er defineret i dets artikel 1 og artikel 2, stk. 1 og 2.

54 Henset til ovenstående bemærkninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 4 i direktiv 2003/96 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken der opkræves en afgift på elektricitetsproducerende vindmøller, eftersom denne afgift ikke beskatter energiprodukter eller elektricitet som omhandlet i direktivets artikel 1 og artikel 2, stk. 1 og 2, og dermed ikke henhører under anvendelsesområdet for dette direktiv.

Om fortolkningen af direktiv 2008/118

55 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 1, stk. 2, i direktiv 2008/118 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken der opkræves en afgift på elektricitetsproducerende vindmøller.

56 Det skal bemærkes, at ifølge artikel 1 i direktiv 2008/118 fastlægger direktivet den generelle ordning for punktafgifter, der direkte eller indirekte pålægges forbruget af de varer, der er opregnet i denne bestemmelse, heriblandt de i artikel 1, stk. 1, litra a), omhandlede »energiprodukter og elektricitet omfattet af direktiv [2003/96]«.

57 Ifølge dette direktivs artikel 1, stk. 2, kan varer, der pålægges sådanne punktafgifter, ligeledes pålægges indirekte afgifter ud over sidstnævnte punktafgifter, men alene såfremt denne afgift dels opkræves til et eller flere særlige formål, dels er i overensstemmelse med Unionens afgiftsregler for punktafgifter eller moms, for så vidt angår bestemmelse af afgiftsgrundlaget, afgiftsberegning, afgiftens forfald og kontrol af afgiften, idet disse regler dog ikke omfatter bestemmelser om fritagelser (jf. i denne retning dom af 5.3.2015, Statoil Fuel & Retail, C-553/13, EU:C:2015:149, præmis 35).

58 Som Domstolen allerede har fastslået, gør denne bestemmelse, hvormed det tilsigtes at tage hensyn til medlemsstaternes forskellige traditioner på beskatningsområdet og den hyppige brug af indirekte beskatning til gennemførelse af andre politikker end budgetpolitik, det muligt for medlemsstaterne ud over minimumspunktafgiften at fastsætte andre indirekte skatter i særligt øjemed (dom af 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 58).

59 I den foreliggende sag har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at den omhandlede afgift er en indirekte afgift, som ikke forfølger et særligt formål, idet den i stedet for at beskytte miljøet tværtimod forårsager det skade, idet afgiften bremser investeringer i anlæg til produktion af vedvarende vindenergi og dermed udgør en hindring for udviklingen af vedvarende energikilder. Under alle omstændigheder vil provenuet fra denne afgift ikke nødvendigvis blive brugt til kompensation af udgifterne i forbindelse med vindmølleparkernes påståede skader på miljøet. Den omhandlede afgifts eneste formål er dermed at skaffe de kompetente myndigheder yderligere budgetindtægter.

60 Den spanske regering og den selvstyrende region Castilla-La Mancha er derimod af den opfattelse, at afgiften, der ikke en indirekte afgift, idet den direkte påvirker producenterne af vindenergis økonomiske kapacitet, forfølger særlige miljøhensyn, eftersom den har til formål at internalisere de omkostninger, som opstår som følge af de skader på miljøet, som opførelse af vindmølleparker afstedkommer, med henblik på at fremme teknologisk innovation ved at begrænse antallet af disse parker eller deres størrelse.

61 Det skal imidlertid bemærkes, at artikel 1, stk. 2, i direktiv 2008/118, som det fremgår af nærværende doms præmis 57, alene omfatter andre indirekte afgifter end punktafgifter, som direkte eller indirekte pålægges forbruget af de »punktafgiftspligtige varer«, der er opregnet i dette direktivs artikel 1, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 59).

62 Selv om sidstnævnte bestemmelse omfatter »energiprodukter og elektricitet omfattet af direktiv [2003/96]«, fremgår det netop af nærværende doms præmis 46-52, at en afgift som den i hovedsagen omhandlede, som pålægges elektricitetsproducerende vindmøller, ikke beskatter energiprodukter og elektricitet og dermed ikke henhører under dette direktivs anvendelsesområde.

63 Eftersom denne afgift ikke pålægges energiprodukter og elektricitet, er den ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/118.

64 Spørgsmålet om, hvorvidt denne afgift har til formål at beskytte miljøet, henhører dermed alene under national ret.

65 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 2, i direktiv 2008/118 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken der opkræves en afgift på elektricitetsproducerende vindmøller, eftersom denne afgift ikke pålægges forbruget af energiprodukter eller elektricitet og dermed ikke henhører under dette direktivs anvendelsesområde.

Sagsomkostninger

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

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

1) **Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF, navnlig dets artikel 2, stk. 2, litra k), og artikel 13, stk. 1, andet afsnit, litra e), skal fortolkes således, at** det ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken der opkræves en afgift på elektricitetsproducerende vindmøller.

2) **Artikel 4 i Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken der opkræves en afgift på elektricitetsproducerende vindmøller, eftersom denne afgift ikke beskatter energiprodukter eller elektricitet som omhandlet i direktivets artikel 1 og artikel 2, stk. 1 og 2, og dermed ikke henhører under anvendelsesområdet for dette direktiv.**

3) **Artikel 1, stk. 2, i Rådets 2008/118/EF af 16. december 2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken der opkræves en afgift på elektricitetsproducerende vindmøller, eftersom denne afgift ikke pålægges forbruget af energiprodukter eller elektricitet og dermed ikke henhører under dette direktivs anvendelsesområde.**

Underskrifter