ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

20 september 2017*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Elektriciteit uit wind – Richtlijn 2009/28/EG – Bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen – Artikel 2, tweede alinea, onder k) – Steunregeling – Artikel 13, lid 1, tweede alinea, onder e) – Administratieve heffingen – Richtlijn 2008/118/EG – Algemene regeling inzake accijns – Artikel 1, lid 2 – Andere indirecte belastingen met specifieke doeleinden – Richtlijn 2003/96/EG – Belasting van energieproducten en elektriciteit – Artikel 4 – Minimumbelasting op energie – Heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit”

In de gevoegde zaken C-215/16, C-216/16, C-220/16 en C-221/16,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie van Castilië-La Mancha, Spanje) bij beslissingen van 12 april 2016 (C-215/16 en C-216/16), 8 april 2016 (C-220/16) en 11 april 2016 (C-221/16), ingekomen bij het Hof op 18 april 2016 (C-215/16 en C-216/16) en 20 april 2016 (C-220/16 en C-221/16), in de procedures

Elecdey Carcelen SA (C-215/16),

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

Iberenova Promociones SAU (C-220/16),

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

tegen

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, E. Regan (rapporteur), J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 maart 2017,

* Procestaal: Spaans.

gelet op de opmerkingen van:

– Elecdey Carcelen SA, vertegenwoordigd door R. Fiestas Hummler, abogado,

– Energías Eólicas de Cuenca SA, vertegenwoordigd door J. Ruiz Calzado, L. M. Cazorla Prieto en J. Domínguez Pérez, abogados,

– Iberenova Promociones SAU en Iberdrola Renovables Castilla La Mancha SA, vertegenwoordigd door J. M. Rodríguez Cárcamo en C. Jiménez Jiménez, abogados,

– de Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, vertegenwoordigd door A. Quereda Tapia als gemachtigde,

– de Spaanse regering, vertegenwoordigd door V. Ester Casas als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Talabér-Ritz, F. Tomat en P. Arenas Naon als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 1 juni 2017,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 4 van richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB 2003, L 283, blz. 51), van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van richtlijn 92/12/EEG (PB 2009, L 9, blz. 12), en van artikel 2, tweede alinea, onder k), en artikel 13, lid 1, tweede alinea, onder e), van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG (PB 2009, L 140, blz. 16).

2 Die verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen Elecdey Carcelen SA, Energías Eólicas de Cuenca SA, Iberenova Promociones SAU en Iberdrola Renovables Castilla La Mancha SA enerzijds en de Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (autonome regio Castilië-La Mancha) betreffende de betaling van een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/96

3 Artikel 1 van richtlijn 2003/96 bepaalt het volgende:

„De lidstaten heffen belasting op energieproducten en elektriciteit overeenkomstig deze richtlijn.”

4 Artikel 2, lid 1, van deze richtlijn bevat de lijst van producten die onder het begrip „energieproducten” in de zin van die richtlijn vallen.

5 Artikel 2, lid 2, van dezelfde richtlijn preciseert dat zij eveneens van toepassing is op elektriciteit van GN-code 2716.

6 Artikel 4 van richtlijn 2003/96 luidt als volgt:

„1. De belastingniveaus die de lidstaten toepassen op de in artikel 2 genoemde energieproducten en op elektriciteit, mogen niet onder de bij deze richtlijn voorgeschreven minimumbelastingniveaus liggen.

2. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder ‚belastingniveau' verstaan het totaal van alle geheven indirecte belastingen [belasting over de toegevoegde waarde (btw) uitgezonderd], rechtstreeks of niet-rechtstreeks berekend over de hoeveelheid energieproducten en elektriciteit op het tijdstip van uitslag tot verbruik."

Richtlijn 2008/118

7 Artikel 1 van richtlijn 2008/118 bepaalt het volgende:

„1. Bij deze richtlijn wordt de algemene regeling vastgesteld ter zake van de directe of indirecte heffing van accijns op het verbruik van de volgende goederen, hierna ‚accijnsgoederen' genoemd:

a) energieproducten en elektriciteit vallende onder richtlijn [2003/96];

[...]

2. De lidstaten kunnen op accijnsgoederen nog andere indirecte belastingen met specifieke doeleinden heffen, mits daarbij de communautaire belastingvoorschriften inzake de accijns of de [btw] in acht worden genomen wat betreft de vaststelling van de maatstaf van heffing en de berekening, de verschuldigdheid en de controle van de belasting, met dien verstande dat de bepalingen betreffende vrijstellingen niet tot die belastingvoorschriften behoren.

[...]"

Richtlijn 2009/28

8 Artikel 1 van richtlijn 2009/28, met het opschrift „Voorwerp en toepassingsgebied", bepaalt het volgende:

„In deze richtlijn wordt een gemeenschappelijk kader vastgesteld voor het bevorderen van energie uit hernieuwbare bronnen. Voorts worden bindende nationale streefcijfers vastgesteld voor het totale aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie en voor het aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in het vervoer.

[...]"

9 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities", bepaalt in de tweede alinea, onder k), het volgende:

„[...]

k) ‚steunregeling': een instrument, regeling of mechanisme, toegepast door een lidstaat of een groep lidstaten, die het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen bevordert door de kosten van deze energievorm te verlagen, de verkoopprijs te verhogen of het volume aangekochte energie te vergroten door een verplichting tot het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen of op een

andere wijze. Dit omvat, maar blijft niet beperkt tot, investeringssteun, belastingvrijstelling of -verlaging, terugbetaling van belasting, steunregelingen voor verplichting tot gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen met inbegrip van regelingen betreffende groenestroomcertificaten, en directe prijssteunregelingen met inbegrip van feed-in-tarieven en premiebetalingen".

10 Artikel 3 van die richtlijn, met het opschrift „Bindende nationale algemene streefcijfers en maatregelen voor het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen", bepaalt het volgende:

„1. Elke lidstaat dient ervoor te zorgen dat zijn aandeel energie uit hernieuwbare bronnen, berekend in overeenstemming met de artikelen 5 tot en met 11, in het bruto-eindverbruik van energie in 2020 minstens gelijk is aan zijn nationaal algemeen streefcijfer voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen voor dat jaar, zoals uiteengezet in de derde kolom van de tabel in bijlage I, deel A. Zulke bindende nationale algemene streefcijfers stemmen overeen met een streefcijfer van een aandeel energie uit hernieuwbare bronnen van minstens 20 % in het communautaire bruto-eindverbruik van energie in 2020. Teneinde de in dit artikel vastgelegde streefcijfers gemakkelijker te halen, wordt door iedere lidstaat energie-efficiëntie en energiebesparing bevorderd en aangemoedigd.

[...]

2. De lidstaten nemen maatregelen die effectief bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat hun aandeel energie uit hernieuwbare bronnen gelijk is aan of groter is dan het aandeel dat vermeld is in de indicatieve keten die is aangegeven in bijlage I, deel B.

3. Teneinde de in de leden 1 en 2 van dit artikel bedoelde streefcijfers te halen, kunnen de lidstaten onder meer de volgende maatregelen nemen:

a) steunregelingen;

[...]"

11 Onder het opschrift „Administratieve procedures, voorschriften en regels" bepaalt artikel 13 van dezelfde richtlijn het volgende:

„1. De lidstaten zien erop toe dat nationale regels voor toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures die worden toegepast op centrales en bijbehorende transmissie- en distributienetinfrastructuur voor de productie van elektriciteit, verwarming of koeling uit hernieuwbare energiebronnen, en op de omzetting van biomassa in biobrandstoffen of andere energieproducten, evenredig en noodzakelijk zijn.

De lidstaten nemen met name passende maatregelen om ervoor te zorgen dat:

[...]

e) de door de consumenten, planologen, architecten, aannemers en installateurs en leveranciers van apparatuur en systemen te betalen administratieve heffingen transparant en kostengerelateerd zijn; [...]

[...]"

12 Bijlage I bij richtlijn 2009/28, met het opschrift „Totale nationale streefcijfers voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in 2020", bepaalt in deel A de totale streefcijfers van iedere lidstaat, waaronder het totale streefcijfer van het Koninkrijk Spanje, dat voor dat jaar is vastgesteld op 20 %. Deel B van deze bijlage betreft de in artikel 3, lid 2, van die richtlijn vermelde indicatieve keten.

Spaans recht

13 Artikel 4 van 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 (wet 9/2011 tot invoering van de windenergieheffing en tot oprichting van het fonds voor de technologische ontwikkeling van hernieuwbare energie en rationeel energiegebruik in Castilië-La Mancha) van 21 maart 2011 (BOE nr. 105 van 3 mei 2011) bepaalt het volgende:

„1. Het belastbare feit voor de windenergieheffing bestaat in de aantasting van en de negatieve gevolgen voor het milieu en het grondgebied ten gevolge van de installatie in windparken op het grondgebied van de autonome regio Castilië-La Mancha van windgeneratoren voor de productie van elektriciteit.

[...]

3. Het belastbare feit wordt geacht te hebben plaatsgevonden, ook al zijn de windgeneratoren geen eigendom van de houder van de administratieve vergunning voor de installatie van een windpark."

14 Artikel 6 van de wet 9/2011, met het opschrift „Heffingplichtigen", bepaalt het volgende:

1. De heffing is verschuldigd door natuurlijke personen of rechtspersonen [...] die, in welke hoedanigheid ook, een windpark of installaties voor de productie van windenergie exploiteren, ook al beschikken zij niet over een administratieve vergunning voor de installatie ervan.

Behoudens tegenbewijs wordt een windpark geacht te worden geëxploiteerd door de persoon of entiteit die wordt vermeld als houder van de desbetreffende administratieve vergunning voor de installatie ervan.

[...]"

15 Artikel 7 van de wet 9/2011, met als opschrift „Maatstaf van heffing", luidt als volgt:

„1. De maatstaf van heffing wordt gevormd door het totale aantal windgeneratoren in een windpark op het grondgebied van de autonome regio Castilië-La Mancha.

[...]"

16 Artikel 8 van de wet 9/2011, met als opschrift „Heffingstarief en bedrag van de heffing", bepaalt het volgende:

„1. Het heffingsbedrag wordt bepaald door op de maatstaf van heffing de volgende driemaandelijkse heffingstarieven toe te passen:

– in windparken met niet meer dan 2 windgeneratoren: 0 EUR per windgenerator;

– in windparken met 3 tot 7 windgeneratoren: 489 EUR per windgenerator;

– in windparken met 8 tot 15 windgeneratoren: 871 EUR per windgenerator;

– in windparken met meer dan 15 windgeneratoren:
  a) wanneer het aantal windgeneratoren gelijk is aan of kleiner is dan de geïnstalleerde capaciteit van het park, gemeten in MW: 1 233 EUR per windgenerator;
  b) wanneer het aantal windgeneratoren groter is dan de geïnstalleerde capaciteit van het park, gemeten in MW: 1 275 EUR per windgenerator.

[...]”

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

17 Verzoeksters in de hoofdgedingen exploiteren op het grondgebied van de autonome regio Castilië-La Mancha windgeneratoren voor het opwekken van elektriciteit.

18 Verzoeksters hebben in de boekjaren 2011 en 2012 de bij wet 9/2011 vastgestelde heffing betaald, maar aangezien zij van mening waren dat deze heffing ongrondwettelijk en onverenigbaar met het Unierecht is, hebben zij de bevoegde nationale autoriteiten verzocht om de uit dien hoofde op eigen aangifte voldane bedragen te corrigeren en de betaalde bedragen terug te geven.

19 Nadat deze verzoeken waren afgewezen, hebben alle verzoeksters bij de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie van Castilië-La Mancha, Spanje) beroep ingesteld.

20 Allereerst vraagt deze rechter zich af of een heffing als die van de wet van 9/2011 strookt met het doel van richtlijn 2009/28, aangezien deze richtlijn ten doel heeft het gebruik van hernieuwbare energie te bevorderen en te doen toenemen door met name de lidstaten toe te staan gebruik te maken van de in artikel 2, tweede alinea, onder k), van deze richtlijn omschreven „steunregelingen”. Inzonderheid zou een dergelijke heffing, die boven op andere algemene en bijzondere belastingen op de energieproductie komt, afbreuk kunnen doen aan de in artikel 3, leden 1 tot en met 3, van die richtlijn, gelezen in samenhang met bijlage I bij deze richtlijn, neergelegde bindende nationale algemene streefcijfers betreffende het aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen voor 2020, dat voor het Koninkrijk Spanje is vastgesteld op 20 %. Die rechter vraagt zich ook af in hoeverre een dergelijke heffing verenigbaar is met artikel 13, lid 1, tweede alinea, onder e), van dezelfde richtlijn, aangezien deze bepaling de mogelijkheid voor lidstaten om „administratieve heffingen” op te leggen strikt regelt.

21 Voorts betwijfelt de verwijzende rechter of die heffing in overeenstemming is met artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118, zoals uitgelegd in het licht van het arrest van 27 februari 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108), aangezien met deze belasting geen specifiek doel wordt nagestreefd maar zij bedoeld is om extra begrotingsinkomsten voor de overheid te genereren.

22 Ten slotte vraagt deze rechter zich af of de betrokken heffing verenigbaar is met artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/96, voor zover zij, door de fiscale druk uitgaande van alle in Spanje verschuldigde indirecte belastingen te doen toenemen, zou kunnen meebrengen dat het belastingniveau in deze lidstaat hoger ligt dan het bij deze bepaling voorgeschreven minimumbelastingniveau, en bijgevolg tot concurrentieverstoringen tussen de lidstaten zou kunnen leiden.

23 Daarop heeft de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha besloten de behandeling van de zaken te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen:

„1) Moeten – aangezien de in artikel 2, onder k), van richtlijn [2009/28] gedefinieerde ‚steunregelingen’, waaronder fiscale stimulansen in de vorm van belastingverlaging, belastingvrijstelling en terugbetaling van belasting, zijn opgevat als instrumenten ter verwezenlijking van de in richtlijn 2009/28 vastgestelde doelstellingen inzake het verbruik van hernieuwbare energie – de voornoemde stimulansen of maatregelen worden geacht dwingend en bindend te zijn voor de lidstaten en rechtstreekse werking te hebben, zodat zij door de betrokken particulieren bij allerlei overheidsinstanties, rechterlijke instanties en administratieve instanties kunnen worden aangevoerd?

2) Moeten – aangezien de in de vorige vraag genoemde ‚steunregelingen' bestaan uit ‚maar niet beperkt blijven tot' fiscale stimuleringsmaatregelen in de vorm van belastingverlaging, vrijstellingen en terugbetaling van belasting – die stimulansen worden geacht specifiek de niet-heffing van belasting, dus het verbod op alle soorten specifieke en bijzondere belastingen op energie uit hernieuwbare bronnen naast de algemene belastingen op de economische activiteiten en de productie van elektriciteit, te omvatten? In dit verband rijst ook de volgende vraag: omvat het voornoemde algemene verbod ook het verbod op samenloop, dubbele heffing of overlapping van diverse algemene of bijzondere belastingen die op verschillende fasen van de opwekking van hernieuwbare energie drukken en waarvoor het belastbare feit hetzelfde is als dat voor de aan de orde zijnde windenergieheffing?

3) Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord en wordt aanvaard dat belasting kan worden geheven op energie uit hernieuwbare bronnen, moet het begrip ‚specifiek doeleinde' voor de toepassing van artikel 1, lid 2, van richtlijn [2008/118] dan aldus worden uitgelegd dat het om één doel moet gaan en dat de belasting die wordt geheven op hernieuwbare energie wat haar structuur betreft bovendien daadwerkelijk van niet fiscale aard moet zijn en niet louter een budgettair doeleinde mag hebben of louter tot doel mag hebben inkomsten te genereren?

4) Moet artikel 4 van richtlijn [2003/96] – dat als referentiewaarde voor de belastingniveaus die de lidstaten moeten toepassen op energieproducten en elektriciteit, de in deze richtlijn vermelde minima neemt, waaronder de som wordt verstaan van alle directe en indirecte belastingen die op die producten worden geheven op het tijdstip van uitslag tot verbruik – aldus worden uitgelegd dat die som ertoe moet leiden dat van het door die richtlijn vereiste belastingniveau worden uitgesloten nationale belastingen die niet daadwerkelijk van niet-fiscale aard zijn zowel wat hun structuur betreft als gelet op hun specifieke doeleinde, zoals uitgelegd in het antwoord op de vorige vraag?

5) Vormt het begrip ‚heffing' in artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn [2009/28] een autonoom [Unierechtelijk] begrip dat ruimer moet worden uitgelegd, in die zin dat het het begrip belasting in het algemeen omvat en daar ook een synoniem van is?

6) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, kunnen de door de consumenten te betalen heffingen als bedoeld in het voornoemde artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn [2009/28] dan alleen de belastingen of fiscale heffingen omvatten die, indien nodig, dienen tot compensatie van de door de milieueffecten van energie uit hernieuwbare bronnen veroorzaakte schade en tot vergoeding – met het geheven bedrag – van de met die negatieve effecten verbonden schade, maar niet de belastingen of heffingen die op schone energie drukken en hoofdzakelijk een budgettair doeleinde hebben of tot doel hebben inkomsten te genereren?"

24 Bij beschikking van de president van het Hof van 6 juni 2016 zijn de zaken C-215/16, C-216/16, C-220/16 en C-221/16 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Uitlegging van richtlijn 2009/28

25 Met zijn eerste, tweede, vijfde en zesde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2009/28, in het bijzonder artikel 2, tweede alinea, onder k), en artikel 13, lid 1, tweede alinea, onder e), ervan, aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die in de hoofdgedingen, die voorziet in de inning van een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit.

26 In dat opzicht moet eraan worden herinnerd dat richtlijn 2009/28 blijkens artikel 1 ervan beoogt een gemeenschappelijk kader voor het bevorderen van energie uit hernieuwbare bronnen vast te stellen door onder meer bindende nationale streefcijfers voor het aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie vast te leggen.

27 Aldus dienen de lidstaten uit hoofde van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/28 ervoor te zorgen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in 2020 minstens gelijk is aan het in bijlage I, deel A, bij deze richtlijn vastgelegde nationaal algemeen streefcijfer, dat moet overeenstemmen met het doel dat erin bestaat een aandeel energie uit hernieuwbare bronnen van minstens 20 % te verwezenlijken.

28 Voorts dienen de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 2, van die richtlijn maatregelen te nemen die effectief bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat hun aandeel energie uit hernieuwbare bronnen gelijk is aan of groter is dan het aandeel dat vermeld is in de „indicatieve keten” die is aangegeven in bijlage I, deel B, bij dezelfde richtlijn.

29 Om deze doelstellingen te verwezenlijken, kunnen de lidstaten volgens artikel 3, lid 3, van richtlijn 2009/28 gebruikmaken van „steunregelingen” in de zin van artikel 2, tweede alinea, onder k), van deze richtlijn en dus onder andere investeringssteun verlenen, belastingvrijstelling of -verlaging toestaan, belasting terugbetalen of de verplichting tot het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen opleggen.

30 Er zij evenwel vastgesteld dat geen van deze bepalingen de lidstaten verbiedt om een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing, op te leggen.

31 Uit de bewoordingen zelf van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2009/28, en in het bijzonder uit het woord „kunnen”, blijkt dat de lidstaten helemaal niet verplicht zijn om ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen steunregelingen vast te stellen, en a fortiori zijn zij, wanneer zij beslissen om dergelijke regelingen vast te stellen, evenmin verplicht deze regelingen in de vorm van belastingvrijstellingen of -verlagingen vast te stellen.

32 De lidstaten beschikken aldus over een beoordelingsmarge bij de keuze van de maatregelen die zij passend achten om de bindende nationale algemene streefcijfers die zijn vastgelegd in artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/28, gelezen in samenhang met bijlage I bij deze richtlijn, te behalen.

33 De door artikel 3, lid 3, van richtlijn 2009/28 aan de lidstaten geboden mogelijkheid om steunregelingen vast te stellen die het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen moeten bevorderen, in voorkomend geval in de vorm van belastingvrijstellingen of -verminderingen, houdt bijgevolg geenszins in dat de lidstaten de ondernemingen die dergelijke energiebronnen, met name windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit, ontwikkelen, niet zouden kunnen belasten.

34 Artikel 13, lid 1, tweede alinea, onder e), van richtlijn 2009/28, dat de verwijzende rechter ook heeft vermeld, staat evenmin in de weg aan de invoering van een heffing als die in de hoofdgedingen.

35 Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling dat deze bepaling, teneinde te verzekeren dat de toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures die onder meer worden toegepast op centrales voor de productie uit hernieuwbare energiebronnen, evenredig en noodzakelijk zijn, enkel voorschrijft dat de „administratieve heffingen” te betalen door „de consumenten, planologen, architecten, aannemers en installateurs en leveranciers van apparatuur en systemen transparant en kostengerelateerd zijn”.

36 Aldus komt uit de bewoordingen zelf van deze bepaling duidelijk naar voren dat zij louter beoogt de doorberekening van de kosten betreffende de in het kader van bepaalde bestuurlijke procedures verrichte diensten aan de betrokken gebruikers te regelen en dus geenszins ertoe strekt de lidstaten te verbieden belastingen zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing in te voeren.

37 Hieruit volgt dat noch artikel 3, leden 1, tot en met 3, van richtlijn 2009/28, gelezen in samenhang met artikel 2, tweede alinea, onder k), en bijlage I bij deze richtlijn, noch artikel 13, lid 1, tweede alinea, onder e), ervan de lidstaten verbiedt een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing, op te leggen.

38 Het is juist dat de verhoging van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen voor elektriciteitsproductie een belangrijk onderdeel is van het pakket aan maatregelen die nodig zijn om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, die een van de belangrijkste oorzaken van klimaatverandering is, die de Europese Unie en haar lidstaten hebben besloten tegen te gaan, en om, onder meer, te voldoen aan het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering. Een dergelijke verhoging beoogt eveneens de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, die als redenen van algemeen belang zijn opgesomd in artikel 36 VWEU. Bovendien blijkt uit artikel 194, lid 1, onder c), VWEU dat de ontwikkeling van hernieuwbare energie een van de doelstellingen is die het beleid van de Unie op energiegebied moeten sturen (arrest van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punten 78-81).

39 Er kan niet worden uitgesloten dat een heffing als die in de hoofdgedingen de productie en het gebruik van windenergie minder aantrekkelijk maakt en de ontwikkeling ervan in gevaar brengt.

40 Zelfs indien zou worden aanvaard dat deze heffing ondanks haar regionale gelding en het feit dat zij slechts één hernieuwbare energiebron betreft, ertoe kan leiden dat de betrokken lidstaat het in bijlage I, deel A, bij richtlijn 2009/28 vastgelegde bindend nationaal algemeen streefcijfer niet behaalt, dan zou dat echter hooguit een schending door die lidstaat van zijn verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn opleveren, zonder dat de invoering van een dergelijke heffing als zodanig kan worden geacht met die richtlijn in strijd te zijn, gelet op het feit dat de lidstaten, zoals in punt 32 van het onderhavige arrest is opgemerkt, over een beoordelingsmarge beschikken om dat streefcijfer te behalen, mits zij daarbij de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden in acht nemen.

41 Gelet op het voorgaande moet op de eerste, de tweede, de vijfde en de zesde vraag worden geantwoord dat richtlijn 2009/28, in het bijzonder artikel 2, tweede alinea, onder k), en artikel 13, lid 1, tweede alinea, onder e), ervan, aldus moet worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die in de hoofdgedingen, die voorziet in de inning van een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit.

Uitlegging van richtlijn 2003/96

42 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4 van richtlijn 2003/96 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die in de hoofdgedingen, die voorziet in de inning van een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit.

43 Deze vraag gaat dus uit van de premisse dat richtlijn 2003/96, waarvan artikel 4, lid 1, bepaalt dat de belastingniveaus die de lidstaten toepassen op de in artikel 2 van deze richtlijn genoemde energieproducten en op elektriciteit, niet onder de bij deze richtlijn voorgeschreven minimumbelastingniveaus mogen liggen, ratione materiae van toepassing is op de hoofdgedingen.

44 Volgens artikel 1 van richtlijn 2003/96 is haar werkingssfeer evenwel beperkt tot de belasting over „energieproducten” en „elektriciteit”, zoals respectievelijk omschreven in artikel 2, leden 1 en 2, van deze richtlijn (zie arrest van 1 oktober 2015, OKG, C-606/13, EU:C:2015:636, punt 24).

45 In deze omstandigheden moet vooraf worden nagegaan of een heffing als die in de hoofdgedingen „energieproducten” of „elektriciteit” in de zin van deze bepalingen belast, en derhalve binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/96 valt.

46 In dat opzicht moet eraan worden herinnerd dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/96 het in het kader van deze richtlijn gehanteerde begrip „energieproducten” omschrijft door de producten die onder de definitie van dit begrip vallen uitputtend op te sommen, onder verwijzing naar de relevante codes van de gecombineerde nomenclatuur (arresten van 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punt 47, en 1 oktober 2015, OKG, C-606/13, EU:C:2015:636, punt 26).

47 Vast staat dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde windgeneratoren geen van de in die lijst vermelde energieproducten gebruiken om energie op te wekken.

48 Daarentegen wordt niet betwist dat die windgeneratoren „elektriciteit” in de zin van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2003/96 opwekken.

49 Daarbij zij aangetekend dat blijkens de verwijzingsbeslissingen de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing op windgeneratoren, zoals de advocaat-generaal in de punten 59 en 60 van zijn conclusie heeft opgemerkt, niet wordt berekend op basis van de door de windgeneratoren opgewekte elektriciteit of op basis van hun theoretische capaciteit, maar bestaat in een forfaitair driemaandelijks bedrag dat varieert naargelang van de grootte van het windpark waarvan de windgenerator deel uitmaakt, en bij windparken bestaande uit meer dan vijftien windgeneratoren, ook nog van de capaciteit van de windgenerator, waarbij windgeneratoren met een lagere capaciteit overigens zwaarder worden belast. Bovendien is deze heffing verschuldigd op grond van het loutere feit eigenaar van een windgenerator te zijn of te beschikken over een administratieve vergunning, zelfs wanneer de windgenerator niet wordt geëxploiteerd en los van de verkoop van elektriciteit uit wind.

50 Aangezien de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing niet bij de elektriciteitsverbruikers wordt geïnd, hangt zij bovendien in geen enkel opzicht af van het elektriciteitsverbruik. Hoewel inderdaad niet kan worden uitgesloten dat het bedrag van deze heffing wordt verrekend in de prijs van de aan de verbruikers verkochte elektriciteit, is het bovendien, rekening houdend met de bijzondere aard van het product, hoe dan ook niet mogelijk om de oorsprong ervan te bepalen en derhalve het aandeel van de elektriciteit vast te stellen dat opgewekt is door de aan die heffing onderworpen windgeneratoren, zodat zij niet in de vorm van een transparante prijstoeslag aan die verbruiker in rekening kan worden gebracht.

51 Bijgevolg hangt het belastbare feit van de heffing die in de hoofdgedingen aan de orde is, op geen enkele wijze samen met de elektriciteit die effectief wordt opgewekt door de windgeneratoren, en al helemaal niet met het verbruik van de door de windgeneratoren opgewekte elektriciteit (zie naar analogie arresten van 10 juni 1999, Braathens, C-346/97, EU:C:1999:291, punten 22 en 23; 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punten 61-65, en 1 oktober 2015, OKG, C-606/13, EU:C:2015:636, punten 31-35).

52 Hieruit volgt dat bij een heffing zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, geen sprake is van de heffing van belasting op elektriciteit in de zin van richtlijn 2003/96.

53 Bijgevolg valt een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit, zoals de heffing welke in de hoofdgedingen aan de orde is, niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn, zoals die in artikel 1 en artikel 2, leden 1 en 2, ervan is omschreven.

54 Gelet op een en ander moet op de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 4 van richtlijn 2003/96 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die in de hoofdgedingen, die voorziet in de inning van een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit, aangezien bij die heffing geen sprake is van de heffing van belasting op energieproducten of elektriciteit in de zin van artikel 1 en artikel 2, leden 1 en 2, van deze richtlijn en zij dus niet binnen de werkingssfeer van die richtlijn valt.

Uitlegging van richtlijn 2008/118

55 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die in de hoofdgedingen, die voorziet in de inning van een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit.

56 Er zij aan herinnerd dat richtlijn 2008/118 in artikel 1, lid 1, een algemene regeling vaststelt ter zake van de directe of indirecte heffing van accijns op het verbruik van de in deze bepaling opgesomde goederen, waaronder met name – in artikel 1, lid 1, onder a) – „energieproducten en elektriciteit vallende onder richtlijn 2003/96”.

57 Bovendien kan volgens artikel 1, lid 2, van deze richtlijn op goederen waarover accijns wordt geheven, nog een andere indirecte belasting dan deze laatste worden geheven, maar enkel indien, ten eerste, deze heffing een of meer specifieke doeleinden heeft, en indien, ten tweede, daarbij de belastingvoorschriften van de Unie inzake de accijns of de btw in acht worden genomen voor de vaststelling van de maatstaf van heffing en de berekening, de verschuldigdheid en de controle van de belasting, met dien verstande dat de bepalingen betreffende vrijstellingen niet tot die belastingvoorschriften behoren (zie in die zin arrest van 5 maart 2015, Statoil Fuel & Retail, C-553/13, EU:C:2015:149, punt 35).

58 Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt, staat deze bepaling, die rekening beoogt te houden met het feit dat de fiscale tradities van de lidstaten op dit gebied sterk uiteenlopen en dat indirecte belastingen vaak worden aangewend als instrument van ander beleid dan begrotingsbeleid, de lidstaten toe om naast de minimumaccijns andere indirecte belastingen in te voeren waarmee specifieke doeleinden worden nagestreefd (arrest van 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punt 58).

59 In casu stellen verzoeksters in de hoofdgedingen dat de betrokken heffing een indirecte belasting is waarmee geen dergelijk specifiek doel wordt nagestreefd aangezien die heffing helemaal niet bedoeld is om het milieu te beschermen maar integendeel het milieu aantast door investeringen in installaties voor de productie van elektriciteit uit wind te ontmoedigen en derhalve een belemmering voor de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen vormt. Hoe dan ook zou de opbrengst van deze belasting niet noodzakelijk worden gebruikt ter compensatie van de kosten die uit de beweerde negatieve milieueffecten van de windparken voortvloeien. Die belasting zou dus alleen bedoeld zijn om extra begrotingsinkomsten voor de bevoegde autoriteiten te genereren.

60 De Spaanse regering en de autonome regio Castilië-La Mancha zijn daarentegen van mening dat deze heffing geen indirecte belasting is aangezien zij direct wordt geheven op de economische capaciteit van de producenten van elektriciteit uit wind, en dat daarmee voorts een specifieke milieudoelstelling wordt nagestreefd aangezien zij de kosten moet internaliseren die voortvloeien uit de aantasting van het milieu door de ontwikkeling van windparken, om de technologische innovatie te bevorderen door het aantal van deze parken of hun omvang te verminderen.

61 Niettemin moet eraan worden herinnerd dat artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118, zoals blijkt uit punt 57 van het onderhavige arrest, slechts ziet op andere indirecte belastingen dan de accijns, die direct of indirect worden geheven op het verbruik van „accijnsgoederen" zoals opgesomd in artikel 1, lid 1, van deze richtlijn (zie in die zin arrest van 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punt 59).

62 Hoewel deze laatste bepaling ziet op „energieproducten en elektriciteit vallende onder richtlijn 2003/96", volgt uit de punten 46 tot en met 52 van het onderhavige arrest echter juist dat bij een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, geen sprake is van de heffing van belasting op energieproducten of elektriciteit in de zin van deze richtlijn.

63 Een dergelijke heffing valt dus niet onder richtlijn 2008/118 aangezien zij niet wordt toegepast op het verbruik van energieproducten of elektriciteit.

64 Daaruit volgt dat de vraag of deze heffing bedoeld is ter bescherming van het milieu uitsluitend een zaak is van het nationale recht.

65 Gelet op een en ander moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die in de hoofdgedingen, die voorziet in de inning van een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit, aangezien die heffing geen belasting op het verbruik van energieproducten of elektriciteit vormt en dus niet binnen de werkingssfeer van die richtlijn valt.

Kosten

66 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG, in het bijzonder artikel 2, tweede alinea, onder k), en artikel 13, lid 1, tweede alinea, onder e), ervan, moet aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die in de hoofdgedingen, die voorziet in de inning van een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit.**

2) **Artikel 4 van richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die in de hoofdgedingen, die voorziet in de inning van een heffing op windgeneratoren bestemd voor het opwekken van elektriciteit, aangezien bij die heffing geen sprake is van de heffing van belasting op energieproducten of elektriciteit in de zin van artikel 1 en artikel 2, leden 1 en 2, van deze richtlijn en zij dus niet binnen de werkingssfeer van die richtlijn valt.**

3) **Artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van richtlijn 92/12/EEG moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die in de hoofdgedingen, die voorziet in de inning van een heffing op windgeneratoren bestemd**

voor het opwekken van elektriciteit, aangezien die heffing geen belasting op het verbruik van energieproducten of elektriciteit vormt en dus niet binnen de werkingssfeer van die richtlijn valt.

ondertekeningen