



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 1. juni 2017¹

Forenede sager C-215/16, C-216/16, C-220/16 og C-221/16

**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**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Castilla-La Mancha, Spanien))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – vindenergi – direktiv 2009/28/EF – fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder – direktiv 2008/118/EF – den generelle ordning for punktafgifter – direktiv 2003/96/EF – beskatning af energiprodukter og elektricitet – regional afgift på vindmøller («*canon eólico*»)

I. Indledning

1. I den spanske region La Mancha kæmpede allerede Don Quijote mod vindmøller. Derfor er det ikke overraskende, at endnu en tvist om vindenergi er nået til Domstolen fra den selvstyrende region Castilla la Mancha. Efter at der i nyere tid allerede flere ganske er truffet afgørelser om vindenergiens negative indvirkninger på miljøet² og om støtten til den³, drejer det sig i den foreliggende sag om den afgift på vindmøller, som denne region har opfundet, en form for »pole tax«.

2. Foruden direktiv 2009/28/EF⁴ om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder vedrører den præjudicielle anmodning også direktiv 2008/188/EF⁵ om den generelle ordning for punktafgifter og direktiv 2003/96⁶ om energibeskatning. Konkret skal det diskuteres, om den omtvistede afgift er forenelig med støttemålet for direktiv 2009/28/EF eller den heri fastsatte bestemmelse om administrative omkostninger. Domstolen bør dog også tage stilling til, om en forringelse af målene for direktiv 2009/28 kunne være til hinder for en sådan afgift. For så vidt angår de to afgiftsretlige direktiver skal det især klarlægges, om afgiften er omfattet af direktivernes anvendelsesområde; såfremt det er tilfældet, skal den nemlig opfylde visse krav.

1 – Originalsprog: tysk.

2 – Dom af 21.7.2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502), og af 14.1.2016, Kommissionen mod Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8).

3 – Dom af 19.12.2013, Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:851), og af 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037).

4 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.4.2009 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).

5 – Rådets direktiv af 16.12.2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF (EUT 2009, L 9, s. 12), som ændret ved Rådets direktiv 2010/12/EU af 16.2.2010 (EUT 2010, L 50, s. 1).

6 – Rådets direktiv af 27.10.2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (EUT 2003, L 283, s. 51), som ændret ved Rådets direktiv 2004/75/EF af 29.4.2004 (EUT 2004, L 157, s. 100).

II. Retsforskrifter

A. EU-retlige forskrifter

1. Direktiv 2009/28

3. Direktiv 2009/28 omhandler fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder.

4. Artikel 2, litra k), i direktiv 2009/28 definerer begrebet »støtteordning« således:

»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«.

5. Artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/28 forpligter medlemsstaterne til at dække visse mindsteandele af deres energiforbrug med energi fra vedvarende energikilder:

»1. Hver medlemsstat sikrer, at energi fra vedvarende energikilder [...] 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. [...]

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.«

6. I denne forbindelse omhandler artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/28 bl.a. støtteordninger:

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

a) støtteordninger

b) [...]«

7. Godkendelsesprocedurer omtales i 40. betragtning til direktiv 2009/28:

»Den procedure, der benyttes af den myndighed, der er ansvarlig for tilsynet med godkendelse og certificering af og licensudstedelse til vedvarende energianlæg, bør være objektiv, gennemsigtig, ikke-diskriminerende og forholdsmæssig for så vidt angår anvendelsen af reglerne på de enkelte projekter. [...]«

8. De tilsvarende bestemmelser findes i artikel 13 i direktiv 2009/28:

»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,

[...]«

2. Direktiv 2008/118

9. Direktiv 2008/118 omhandler den generelle ordning for punktafgifter. Artikel 1, stk. 1, regulerer anvendelsesområdet og stk. 2 lovligheden af yderligere afgifter:

»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/EF

b) alkohol og alkoholholdige drikkevarer omfattet af direktiv 92/83/EØF og 92/84/EØF

c) forarbejdet tobak omfattet af direktiv 95/59/EF, 92/79/EØF og 92/80/EØF.

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.«

3. Direktiv 2003/96

10. Direktiv 2003/96 omhandler beskatning af energi.

11. Som det fremgår navnlig af artikel 4 i direktiv 2003/96, kræver det i princippet en minimumsbeskatning af energi:

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 moms), der beregnes direkte eller indirekte af mængden af energiprodukter eller elektricitet ved overgangen til forbrug.«

12. Desuden refererer den forelæggende ret til artikel 15 i direktiv 2003/96, som giver mulighed for visse afgiftsfritagelser:

»1. Medmindre andet gælder i henhold til andre EF-bestemmelser, kan medlemsstaterne under afgiftsmyndighedernes kontrol indrømme hel eller delvis afgiftsfritagelse eller afgiftslempelse for:

a) [...]

b) elektricitet:

- fra solenergi, vindenergi, bølgeenergi, tidevandsenergi eller elektricitet af geotermisk oprindelse
- [...]«

B. Spansk ret

13. Den selvstyreende region Castilla la Mancha indførte ved Ley 9/2011, de 21 de marzo, por la que se crea el canon eólico (lov nr. 9/2011 af 21.3.2011 om indførelse af afgift på vindkraft, herefter »lov nr. 9/2011«), en afgift på vindenergi.

14. Artikel 4 i lov nr. 9/2011 regulerer den afgiftsudløsende begivenhed:

»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, 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.«

15. Afgiftsgrundlaget fremgår af artikel 7 i lov nr. 9/2011:

»1. Afgiftsgrundlaget er det samlede antal vindmølleenheder i en vindmøllepark [...]«

16. Artikel 8 regulerer afgiftens størrelse:

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

I vindmølleparker med op til 2 vindmøller: 0 EUR pr. vindmølleenhed.

I vindmølleparker med 3-7 vindmøller: 489 EUR pr. vindmølleenhed.

I vindmølleparker med 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.

[...]«

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

17. Elecdey Carcelen SA (sag C-215/16), Energías Eólicas de Cuenca SA (sag C-216/16), Iberenova Promociones SAU (sag C-220/16) og Iberdrola Renovables Castilla La Mancha SA (sag C-221/16) driver vindmøller i den selvstyrende region Castilla la Mancha, som er underlagt den regionale afgift på vindenergi. Disse virksomheder afgav en anmodning til den kompetente myndighed om berigtigelse af afgiftsangivelserne vedrørende afgiften på vindkraft for regnskabsåret 2011 og om tilbagebetaling af de betalte beløb.

18. Da de fik afslag på disse anmodninger, anlagde de sag ved Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i den selvstyrende region Castilla-La Mancha). Denne har derfor forelagt følgende spørgsmål for Domstolen til præjudiciel afgørelse:

- »1) På baggrund af de »støtteordninger«, der er defineret i artikel 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 direktiv [2009/28], skal nås, skal de nævnte incitamenter eller foranstaltninger 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 [ikke er] 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 minimumssatser, 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, 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, litra e), 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 vedvarende energikilder], 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?»

19. I sagen for Domstolen har vindenergioperatørerne Elecdey Carcelén S.A., Energías Eólicas de Cuenca S.A., Iberenova Promociones S.A. og Iberdrola Renovables Castilla la Mancha S.A. samt Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha som procesdeltagere i hovedsagen og derudover Kongeriget Spanien samt Europa-Kommissionen afgivet skriftlige indlæg, ligesom de deltog i retsmødet den 29. marts 2017.

IV. Retlig bedømmelse

20. Den omtvistede afgift opkræves kvartalsvis for hver enkelt vindmølle, idet afgiftsbeløbets størrelse afhænger af størrelsen af den pågældende vindmøllepark og vindmøllernes effekt. Med den præjudicielle anmodning ønskes det oplyst, om denne afgift er forenelig med støtteordningerne for energi fra vedvarende energikilder i henhold til direktiv 2009/28 (punkt A) eller de heri fastsatte bestemmelser om bestemte afgifter (punkt B). Desuden spørger den forelæggende ret til foreneligheden med direktiv 2008/118 om punktafgifter (punkt C) og direktiv 2003/96 om energiafgifter (punkt D).

A. Første og andet spørgsmål – støtteordning

21. Med de to første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 2, litra k), i direktiv 2009/28 er til hinder for den omtvistede afgift på vindenergi.

22. Artikel 2, litra k), i direktiv 2009/28 definerer begrebet »støtteordning«. Definitionen inkluderer navnlig skattefritagelse, skattenedsættelse samt skatterefusion.

23. En definition kan imidlertid ikke i sig selv være til hinder for opkrævnings af en national afgift. Det afgørende er derimod, hvilke bestemmelser der refererer til denne definition.

24. Hvad dette angår skal først nævnes artikel 3, stk. 3, litra a), i direktiv 2009/28. Ifølge denne bestemmelse *kan* medlemsstaterne anvende støtteordninger for at nå den andel af energi fra vedvarende energikilder, som er fastsat i artikel 3, stk. 1 og 2, samt bilag I. Muligheden for at anvende støtteordninger betyder imidlertid ikke, at afgifter på vindmøller er forbudt.

25. Heller ikke muligheden i henhold til artikel 11 i direktiv for, at forskellige medlemsstater kan gå sammen om eller koordinere deres støtteordninger, er til hinder for den omtvistede afgift. Det er ganske vist plausibelt, når Elecdey Carcelen gør gældende, at afgiften mindsker potentialet for en sådan sammenlægning med henblik på en »statistisk overførsel« af vedvarende energi i henhold til artikel 6. Direktivet forpligter imidlertid ikke medlemsstaterne til at skabe sådanne potentialer, og der er heller ikke indikationer for, at der allerede skulle være aftalt en sådan sammenlægning, som er blevet forringet af afgiften.

26. Lige så lidt kan de øvrige bestemmelser i direktiv 2009/28, som vedrører støtteordninger, anvendes som argument mod en afgift på vindmøller. Disse bestemmelser omhandler tekniske specifikationer for at kunne gøre brug af støtteordninger (artikel 13, stk. 2), byggeforskrifter og -reglementer til at øge andelen af alle former for energi fra vedvarende energikilder i byggesektoren (artikel 13, stk. 4), oprindelsesgarantiers forhold til støtteordninger (artikel 15) og rapporteringsforpligtelser (artikel 22 og 23).

27. I den præjudicielle anmodning etableres der imidlertid også en forbindelse til den centrale forpligtelse i direktiv 2009/28, nemlig den vedvarende energis mindsteandel af det samlede energiforbrug, som er fastsat i artikel 3, stk. 1 og 2. For at kunne give den forelæggende ret et nyttigt svar⁷ vil jeg også komme ind på dette spørgsmål.

28. I henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/28 sikrer hver medlemsstat, at energi fra vedvarende energikilder udgør en andel af det udvidede endelige energiforbrug i 2020, der mindst svarer til et i bilaget fastsat overordnet mål. Artikel 3, stk. 2, forlanger foranstaltninger af medlemsstaterne, 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 bilaget.

29. Direktiv 2009/28 fastsætter således de andele af vedvarende energi, som medlemsstaterne skal nå såvel i 2020 som i overgangsperioden frem til dette tidspunkt. Større andele ville være ønskelige, men direktivet forlanger dem i det mindste ikke.

30. Overholdelsen af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/28 sikrer således, at medlemsstaterne allerede i overgangsperioden frem til udløbet af fristen for at nå den andel af vedvarende energi, som er fastsat for 2020, træffer de nødvendige foranstaltninger for faktisk at nå dette mål. Derfor er det ikke nødvendigt ud over denne bestemmelse at anvende forbuddet (som er afledt af pligten til loyalitet over for Unionen) mod at vedtage foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det ved et direktiv foreskrevne resultat i alvorlig fare⁸.

31. Den omtvistede afgift ville tværtimod være i strid med artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/28, hvis den skulle føre til, at Spanien ikke nåede de i denne bestemmelse krævede andele af vedvarende energi.

32. Det er imidlertid tvivlsomt, om det overhovedet ville være muligt at dokumentere, at en bestemt afgift i en region forhindrer, at medlemsstaten som helhed når de nævnte mål. Som regel vil der nemlig også være andre afgifter og desuden andre økonomiske eller tekniske hindringer for en større anvendelse af vedvarende energi. Det er imidlertid ikke nødvendigt at tage endelig stilling til dette spørgsmål i den foreliggende sag.

33. Ifølge især Kommissionens anbringende i retsmødet og de seneste tal fra Eurostat⁹, som alle deltagere i retsmødet henviser til, kan der for Spaniens vedkommende – til forskel fra f.eks. Nederlandene eller forbigående Frankrig – nemlig indtil videre ikke konstateres en overtrædelse af målene i direktiv 2009/28, og en sådan forventes heller ikke. Tværtimod har Spanien gennemgående til og med 2015 anvendt en større andel vedvarende energi, end direktivet kræver. Allerede i 2015 lå andelen sågar i gennemsnit 16% over den for 2017 og 2018 fastsatte andel.

7 – Jf. f.eks. dom af 11.2.2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl. (C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 37), af 13.10.2016, M. og S. (C-303/15, EU:C:2016:771, præmis 16), og af 1.2.2017, Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76, præmis 20).

8 – Jf. f.eks. dom af 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 45), af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu u. a. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 78 og 79) og af 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolioakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 57 og 58).

9 – Jf. Eurostat pressemeddelelse 43/2017 af 14.3.2017 og de tilsvarende tal i tabeldokumentet »Eurostat SHARES 2015« (begge dokumenter er tilgængelige på <http://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/shares>).

34. Der ville kun være behov for mere vidtgående overvejelser om virkningerne af den omtvistede afgift, hvis den forelæggende ret på grundlag af nyere eller bedre tal skulle nå til det resultat, at den tendens, som fremgår af tallene fra Eurostat, ikke fortsætter. Da der imidlertid ikke er blevet præsenteret overbevisende indikationer for dette i den foreliggende sag, er det ikke nødvendigt, at Domstolen på nuværende tidspunkt undersøger denne hypotese nærmere.

35. Derfor er det ganske vist beklageligt, når den selvstyrende region Castilla la Mancha opkræver afgifter, som gør anvendelsen af vedvarende energi, som ifølge direktiv 2009/28 er ønskværdig, mindre attraktiv og desuden også i det mindste delvis undergraver den nationale støtte til vindkraft. Så længe medlemsstaten imidlertid alligevel opfylder sine EU-retlige forpligtelser, ligger der heri ingen tilsidesættelse af direktivets støtteordninger eller de forskrevne andele af vedvarende energi, men højst et nationalretligt problem.

36. Således er artikel 2, litra k), og artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/28 ikke til hinder for en afgift, som kvartalsvis opkræves på vindmøller, så længe denne afgift ikke hindrer medlemsstaten i at nå de minimumsandele af vedvarende energi af det samlede energiforbrug, som er foreskrevet i direktivet.

B. Femte og sjette spørgsmål – afgifter på vindmøller

37. Med femte og sjette spørgsmål, som ligeledes skal besvares under ét, ønsker den forelæggende ret oplyst, om reglerne om administrative omkostninger i artikel 13, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/28 er til hinder for den omtvistede afgift.

38. I henhold til artikel 13, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/28 tager medlemsstaterne passende skridt til at sikre, at de administrative omkostninger, der betales af forbrugere, planlæggere, arkitekter, entreprenører og udstyrs- og systeminstallatører og -leverandører, er gennemsigtige og omkostningsrelaterede.

39. Baggrunden for denne bestemmelse er den mere generelt formulerede bestemmelse i artikel 13, stk. 1, første punktum, i direktiv 2009/28. Ifølge denne bestemmelse sikrer medlemsstaterne, 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.

40. I modsætning til den selvstyrende region Castilla la Manchas opfattelse skal begrebet »administrative omkostninger« ikke bestemmes efter national ret, men er et EU-retligt begreb, da der ikke ses nogen henvisning til national ret¹⁰.

41. Ved første øjekast hører den omtvistede afgift imidlertid ikke under artikel 13, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/28. Der er ikke tale om administrative omkostninger, der betales af forbrugere, planlæggere, arkitekter, entreprenører og udstyrs- og systeminstallatører og -leverandører, og de opkræves heller ikke i forbindelse med godkendelses-, certificerings- og licensprocedurer for vindmøller. De opkræves for driften af møllerne. Derfor kunne man afslutte prøvelsen af dette spørgsmål her.

10 – Jf. f.eks. dom at 9.11.2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, præmis 29), og af 2.3.2017, J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, præmis 24).

42. Navnlig Iberenova Promociones og Iberdrola Renovables Castilla la Mancha argumenterer imidlertid for den opfattelse, som også optræder i den præjudicielle anmodning, at artikel 13, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/28 har en langt mere vidtrækkende betydning, end det umiddelbart fremgår af ordlyden. De påberåber sig i denne forbindelse retspraksis vedrørende artikel 11 i direktiv 97/13/EF¹¹ og senere artikel 12 og 13 i direktiv 2002/20/EF¹², som omhandler godkendelser inden for området elektronisk kommunikation.

43. Disse bestemmelser regulerer det tilladte omfang af administrative omkostninger, som forlanges af virksomheder, der opererer på grundlag af EU-retligt regulerede godkendelser inden for teletjenester og elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. Disse omkostninger tjener til at dække visse administrative omkostninger og skal pålægges på en objektiv, forholdsmæssig og gennemsigtig måde.

44. Domstolen har faktisk fortolket de omhandlede bestemmelser således, at medlemsstaterne inden for disse direktivers rammer ikke kan opkræve andre afgifter eller gebyrer i forbindelse med udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester end dem, der er fastsat i det pågældende direktiv¹³.

45. Ved første øjekast er det forståeligt, at operatørerne af vindmøller overfører denne retspraksis til artikel 13, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/28 og på dette grundlag vender sig mod den omtvistede afgift.

46. Til fordel for denne opfattelse taler navnlig det overordnede mål for direktiv 2009/28 og EU's klimapolitik, som er at bekæmpe klimaændringerne ved at mindske udledningen af drivhusgasser. Det er i overensstemmelse med dette mål at minimere hindringerne for at anvende vedvarende energi.

47. Mens reguleringsrammen for telekommunikation i princippet sigter mod en fuldstændig liberalisering af telekommunikationstjenesterne og -infrastrukturerne¹⁴, har direktiv 2009/28 imidlertid betydeligt mindre ambitiøse mål. Domstolen har allerede fastslået, at EU-lovgiver ikke har gennemført en udtømmende harmonisering af nationale støtteordninger til produktionen af grøn energi¹⁵. Det umiddelbare hovedmål med direktiv 2009/28 er derimod de foreskrevne andele af vedvarende energi af det samlede forbrug, idet medlemsstaterne har vide beføjelser til at vælge midlerne til at nå disse andele inden for fristen. Denne begrænsede målsætning giver anledning til at betvivle, at artikel 13, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/28 indeholder et omfattende forbud mod bebyrdende afgifter på vedvarende energi.

48. Desuden har Domstolen i nyere tid nuanceret sin retspraksis vedrørende hindringer inden for telekommunikation. Den har præciseret, at ikke enhver ekstra belastning af telekommunikationstjenester i form af afgifter er omfattet af forbuddet mod andre afgifter. Tværtimod skal den afgiftsudløsende begivenhed være knyttet til den ved direktiv 2002/20 regulerede godkendelsesprocedure¹⁶. Dette var f.eks. ikke tilfældet ved kommunale afgifter på sendemaster til mobiltelefoni¹⁷.

11 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 10.4.1997 om ensartede principper for generelle tilladelser og individuelle tilladelser for teletjenester (EFT 1997, L 117, s. 15).

12 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 7.3.2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 21).

13 – Dom af 18.9.2003, Albacom og Infostrada (C-292/01 og C-293/01, EU:C:2003:480, præmis 42), af 18.7.2013, Vodafone Omnitel m.fl. (C-228/12 - C-232/12 og C-254/12 - C-258/12, EU:C:2013:495, præmis 36), og af 17.12.2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, præmis 27).

14 – Dom af 18.9.2003, Albacom og Infostrada (C-292/01 og C-293/01, EU:C:2003:480, præmis 35 og 37), af 19.9.2006, i-21 Germany og Arcor, C-392/04 og C-422/04, EU:C:2006:586, præmis 70), og af 21.7.2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513, præmis 18).

15 – Dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 59-63).

16 – Dom af 4.9.2014, Provincie Antwerpen (C-256/13 og C-264/13, EU:C:2014:2149, præmis 36), af 6.10.2015, Base Company (C-346/13, EU:C:2015:649, præmis 17), og af 17.12.2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, præmis 28); jf. i denne retning også dom af 17.9.2015, Fratelli De Pra og SAIV (C-416/14, EU:C:2015:617, præmis 41), af 27.6.2013, Kommissionen mod Frankrig (C-485/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:427, præmis 30, 31 og 34), og af 27.6.2013, Vodafone Malta og Mobisle Communications (C-71/12, EU:C:2013:431, præmis 24 og 25).

17 – Dom af 6.10.2015, Base Company (C-346/13, EU:C:2015:649, præmis 22 og 23), og af 17.12.2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, præmis 32 ff.).

49. Denne tanke må i endnu højere grad gælde i forbindelse med artikel 13, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/28. Denne bestemmelse må ikke langt ud over sin ordlyd forstås som et generelt forbud mod enhver skattemæssig belastning af vedvarende energi i form af afgifter.

50. Følgelig er artikel 13, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/28 ikke til hinder for en afgift, som kvartalsvis opkræves på driften af vindmøller.

C. Tredje spørgsmål – forholdet til punktafgifter

51. Det tredje spørgsmål er rettet mod, om anvendelsen af den omtvistede afgift er forenelig med artikel 1, stk. 2, i direktiv 2008/118. Den forelæggende ret stiller dette spørgsmål for det tilfælde, at det andet spørgsmål – som jeg foreslår – besvares benægtende, og det accepteres, at energi fra vedvarende energikilder pålægges afgifter i henhold til artikel 1, stk. 2, i direktiv 2008/118. Følgelig skal det først afklares, om afgiften er omfattet af anvendelsesområdet for sidstnævnte bestemmelse.

52. I henhold til artikel 1, stk. 2, i direktiv 2008/118 kan medlemsstaterne på visse betingelser lægge yderligere indirekte afgifter på punktafgiftspligtige varer til særlige formål.

53. Alle gældende krav i henhold til denne bestemmelse forudsætter, at den omtvistede afgift på vindmøller er en indirekte afgift på punktafgiftspligtige varer.

54. Domstolen har allerede fastslået, at begrebet »yderligere indirekte afgift« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i direktiv 2008/118 omfatter andre indirekte afgifter, som pålægges forbruget af de varer, der er opregnet i dette direktivs artikel 1, stk. 1, end »punktafgifter« som omhandlet i den sidstnævnte bestemmelse, og som opkræves til særlige formål¹⁸.

55. I artikel 1, stk. 1, i direktiv 2008/118 nævnes energiprodukter og elektricitet omfattet af direktiv 2003/96/EF [litra a)], alkohol og alkoholholdige drikkevarer omfattet af direktiv 92/83/EØF og 92/84/EØF [litra b)] samt forarbejdet tobak omfattet af direktiv 95/59/EF, 92/79/EØF og 92/80/EØF [litra c)].

56. En afgift på vindmøller falder ikke umiddelbart ind under nogen af disse kategorier. Den kan kun være omfattet, hvis den skal anses for en indirekte afgift på den elektricitet, som produceres af de afgiftsbelagte møller.

57. I denne forbindelse fremgår det af Domstolens retspraksis, at der skal bestå en umiddelbar og uadskillelig sammenhæng mellem en sådan indirekte afgift og elektricitetsforbruget¹⁹.

58. For afgifter på brændselementer i kernekraftværker²⁰ eller deres varmeeffekt²¹ har Domstolen afvist denne sammenhang, idet det pågældende afgiftskriterium ikke i tilstrækkelig grad var knyttet til forbruget af den producerede elektricitet.

18 – Dom af 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 59).

19 – Dom af 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 61), og af 1.10.2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, præmis 35), samt i denne retning dom af 10.6.1999, Braathens (C-346/97, EU:C:1999:291, præmis 23).

20 – Dom af 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 62 og 63).

21 – Dom af 1.10.2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, præmis 35).

59. Dette gælder også for den omtvistede afgift på vindmøller i den foreliggende sag. Afgiften beregnes nemlig ikke afhængigt af elektriciteten, som møllerne producerer, eller på grundlag af møllernes teoretiske kapacitet. Afgiftens størrelse afhænger derimod af størrelsen af den vindmøllepark, som møllen hører til, og for særlig store vindmølleparker desuden af, om der er tale om møller med særlig stor effekt²². I sidstnævnte tilfælde er afgiften på møller med højere kapacitet sågar lavere end afgiften på møller med lavere kapacitet.

60. Procesdeltagerne diskuterer i øvrigt, om den omtvistede afgift kan lægges over på forbrugerne. Det er korrekt, at Domstolen i tilfældet med afgiften på brændselselementer støttede sig på, at afgiften ikke kunne lægges fuldstændigt over på forbrugeren²³. I det mindste en af de grunde hertil, som anføres af Domstolen, foreligger imidlertid også i den foreliggende sag, idet afgiften på vindmøller, som er uafhængig af elektricitetsproduktionen, ikke præcist kan lægges over på prisen for den producerede elektricitet. Det er især udelukket at lægge den over på den endelige forbruger i form af et gennemslagsligt pristillæg. Det kan nemlig ikke fastslås, hvilken andel af den elektricitet, som han aftager, der er produceret af afgiftsbelastede vindmøller. Derfor kan den eventuelle mulighed for økonomisk at lægge belastningen som følge af afgiften over på forbrugeren ikke føre til, at afgiften anses for en indirekte afgift som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i direktiv 2008/118.

61. Artikel 1, stk. 2, i direktiv 2008/118 er således ikke til hinder for en afgift, som opkræves kvartalsvis på driften af vindmøller, når der ikke består en umiddelbar og uadskillelig sammenhæng mellem en sådan afgift og elektricitetsforbruget.

D. Fjerde spørgsmål – forholdet til energiafgifter

62. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den omtvistede afgift i henhold til artikel 4 i direktiv 2003/96 hører til den samlede byrde, der pålægges i form af alle indirekte afgifter (undtagen moms), der beregnes direkte eller indirekte af mængden af energiprodukter eller elektricitet ved overgangen til forbrug. Det således beregnede beløb må ikke være lavere end de minimumssatser for beskatning, der er fastsat i dette direktiv.

63. Ved første øjekast er det ikke klart, at dette spørgsmål kan have betydning for afgørelsen i hovedsagen. Domstolen kunne derfor anse spørgsmålet for hypotetisk og afvise at antage det til realitetsbehandling.

64. Det fremgår dog af begrundelsen for spørgsmålet, at den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den omtvistede afgift er forenelig med målet for direktiv 2003/96 om at fremme et velfungerende indre marked.

65. Dette spørgsmål er i det mindste i princippet af interesse for afgørelsen af hovedsagen. Det misforstår imidlertid reguleringsindholdet i direktiv 2003/96. Dette indeholder nemlig ingen omfattende regulering af skatter og afgifter, som kan opstå i forbindelse med produktion af elektricitet, men fastsætter kun en *minimumssats* for beskatningen af elektricitetsforbruget. Det er imidlertid ikke til hinder for en større beskatning af elektricitetsproduktionen.

66. Den omstændighed, at artikel 15, stk. 1, litra b), i direktiv 2003/96, som nævnes af den forelæggende ret, tillader en fritagelse for vindenergi, fører heller ikke til noget andet resultat. Denne mulighed forpligter nemlig ikke medlemsstaterne til at indrømme denne fritagelse, og den forbyder heller ikke beskatning af produktion af vindenergi i form af bestemte afgifter.

22 – Jf. ovenfor, punkt 15.

23 – Dom af 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 64).

67. For så vidt som navnlig Energías Eólicas de Cuenca gør gældende, at den omtvistede afgift er i strid med direktiv 2003/96, idet dette foruden de udtrykkeligt regulerede afgiftsnedsættelser ikke tillader regional differentiering af energibeskatningen, skal det bemærkes, at dette spørgsmål ikke er genstand for den præjudicielle anmodning.

68. Såfremt Domstolen alligevel ønsker at komme ind på det for at give et nyttigt svar med henblik på afgørelsen af hovedsagen, vil denne argumentationslinje imidlertid heller ikke føre videre. Afgiften er nemlig ikke en skat som omhandlet i direktiv 2003/96.

69. I henhold til artikel 1 i direktiv 2003/96 er dets anvendelsesområde begrænset til beskatning af energiprodukter og elektricitet i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 1 og 2²⁴. Den omtvistede afgift kunne højst anses for en indirekte beskatning af den elektricitet, som de berørte vindmøller producerer.

70. En sådan afgift forudsætter imidlertid en sammenhæng mellem den afgiftsudløsende begivenhed og den faktiske elektricitetsproduktion²⁵. En sådan sammenhæng består f.eks. ikke ved en afgift på en atomreaktors termiske produktionskapacitet, som ikke tager hensyn til den faktiske elproduktion²⁶.

71. Sammenhængen mellem den omtvistede afgift og de berørte vindmøllers elproduktion er sågar endnu svagere. Mens en kernereaktors termiske produktionskapacitet giver mulighed for at udlede, hvor meget elektricitet den kan producere, følger størrelsen på den omtvistede afgift især størrelsen på den vindmøllepark, som møllerne står i. Kun for vindmølleparker med mere end 15 møller sondres der mellem, om møllernes installerede effekt i gennemsnit udgør mere eller mindre end en megawatt. Denne sondring fører ikke til en højere afgiftssats svarende til elproduktionen, men mindsker belastningen af møller med større effekt.

72. Således er den omtvistede afgift ikke en beskatning som omhandlet i direktiv 2003/96, og et eventuelt forbud mod regionalt differentieret afgiftsopkrævning ville ikke finde anvendelse.

73. Følgelig er heller ikke direktiv 2003/96 til hinder for den omtvistede afgift.

V. Forslag til afgørelse

74. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe afgørelse som følger:

- »1) Artikel 2, litra k), og artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder er ikke til hinder for en afgift, som opkræves kvartalsvis på driften af vindmøller, såfremt den ikke hindrer den pågældende medlemsstat i at nå de i direktivet fastsatte andele af vedvarende energi.
- 2) Artikel 13, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/28 samt artikel 4 og artikel 15, stk. 1, i direktiv 2003/96/EF om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet er ikke til hinder for en afgift, som opkræves kvartalsvis på driften af vindmøller.
- 3) Artikel 1, stk. 2, i direktiv 2008/118/EF om den generelle ordning for punktafgifter er ikke til hinder for en afgift, som opkræves kvartalsvis på driften af vindmøller, når der ikke består en umiddelbar og uadskillelig sammenhæng mellem en sådan afgift og forbruget af den producerede elektricitet.«

24 – Dom af 1.10.2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, præmis 24).

25 – Dom af 1.10.2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, præmis 32 og 33).

26 – Dom af 1.10.2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, præmis 31 og 32).