



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. HOGAN
fremsat den 8. maj 2019¹

Forenede sager C-80/18 – C-83/18

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

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 191 TEUF – princippet om, at forureneren betaler – direktiv 2009/72/EF – fælles regler for det indre marked for elektricitet – artikel 3, stk. 1 og 2 – princippet om ikke-forskelsbehandling – direktiv 2005/89/EF – finansiering af tarifunderskuddet – afgifter, der kun opkræves af virksomheder, der benytter kernekraft til elektricitetsproduktion«

I. Indledning

1. Disse anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 191, stk. 2, TEUF, artikel 3, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF², artikel 3 og 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/89/EF af 18. januar 2006 om foranstaltninger til fremme af elforsyningsikkerhed og infrastrukturinvesteringer³ og artikel 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2. Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem Asociación española de la industria eléctrica (sammenslutningen for den spanske elektricitetsbranche, herefter »Unesa«), Endesa Generación (herefter »Endesa«) og Iberdrola Generación nuclear SA (herefter »Iberdrola«) på den ene side og Administración General del Estado (den almindelige statslige forvaltning, Spanien) på den anden side vedrørende gyldigheden af afgifter, der pålægges produktion af brugt kernebrændsel, radioaktivt affald fra elektricitetsproduktion og opbevaring af denne type af brændsel og affald.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – EUT 2009, L 211, s. 55.

3 – EUT 2006, L 33, s. 22.

3. Nærværende anmodninger giver Domstolen lejlighed til at præcisere anvendelsesområdet for direktiv 2009/72 og de forpligtelser, der påhviler en medlemsstat, når den udøver sine beskatningsbeføjelser på de områder, der er omfattet af dette direktiv. Nærmere bestemt er et af de centrale spørgsmål, der tages op i anmodningerne om præjudiciel afgørelse, hvorvidt bestemmelserne om forbud mod forskelsbehandling i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72 kan anses for at finde anvendelse på en skatteforanstaltning, der blev indført af Kongeriget Spanien i 2012.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 2009/72

4. Artikel 1 i direktiv 2009/72 bærer overskriften »Genstand og anvendelsesområde«. Den bestemmer, at der i direktivet »fastsættes fælles regler for produktion, transmission, distribution og forsyning af elektricitet samt for forbrugerbeskyttelse med henblik på at forbedre og integrere konkurrencebaserede elektricitetsmarkeder i Fællesskabet. Det fastlægger regler for, hvorledes elektricitetssektoren skal organiseres og fungere, hvordan der opnås åben adgang til markedet, hvilke kriterier og procedurer der skal anvendes ved indkaldelse af tilbud og meddelelse af bevillinger, samt hvorledes systemerne skal drives. Det fastlægger endvidere regler for forsyningspligt og elforbrugerrettigheder og præciserer konkurrencevilkårene.«

5. I henhold til artikel 2, nr. 1), i direktiv 2009/72 forstås der ved »produktion« fremstilling af elektricitet.

6. Artikel 3 i direktiv 2009/72 har overskriften »Offentlige serviceforpligtelser og forbrugerbeskyttelse«. Artiklen bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne påser på grundlag af deres institutionelle opbygning og under behørig iagttagelse af subsidiaritetsprincippet, at elektricitetsvirksomheder drives efter dette direktivs principper, jf. dog stk. 2, med henblik på at etablere et konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt elektricitetsmarked. De afstår fra at forskelsbehandle disse virksomheder for så vidt angår såvel rettigheder som forpligtelser.

2. Medlemsstaterne kan under fuld iagttagelse af de relevante bestemmelser i traktaten, særlig artikel [106 TEUF], ud fra almindelig økonomisk interesse pålægge virksomheder i elektricitetssektoren offentlige serviceforpligtelser, som kan omfatte leveringernes sikkerhed, herunder forsyningssikkerhed, regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse, herunder energieffektivitet, energi fra vedvarende energikilder og klimabeskyttelse. Disse forpligtelser skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og de skal sikre elektricitetsvirksomheder i Fællesskabet lige adgang til de nationale forbrugere. I relation til forsyningssikkerhed, energieffektivitet gennem efterspørgselsstyring og opfyldelse af miljømålsætningerne og målene for energi fra vedvarende energikilder, som omhandlet i dette stykke, kan medlemsstaterne indføre langtidspanlægning, idet de tager hensyn til, at tredjeparter eventuelt ønsker at få adgang til systemet.«

2. Direktiv 2005/89

7. Artikel 3, stk. 1 og 4, i direktiv 2005/89 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer en høj grad af elforsyningssikkerhed ved at træffe de nødvendige foranstaltninger til fremme af et stabilt investeringsklima og fastlægge, hvilke roller og ansvarsområder de kompetente myndigheder, inklusive reguleringsmyndighederne hvor det er relevant, og alle relevante markedsaktører skal have, og ved at offentliggøre oplysninger herom.

[...]

4. Medlemsstaterne sikrer, at foranstaltninger vedtaget i medfør af dette direktiv er ikke-diskriminerende og ikke påfører markedsaktørerne, herunder nye markedsdeltagere og virksomheder med små markedsandele, urimelige byrder [...]

8. Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2005/89 bestemmer: »Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger til at opretholde balancen mellem efterspørgslen efter elektricitet og den produktionskapacitet, der er til rådighed.«

B. Spansk ret

9. Præambelen til Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (lov nr. 15/2012 af 27.12.2012 om skatte- og afgiftsmæssige foranstaltninger for bæredygtig energi⁴) bestemmer:

»I.

Formålet med denne lov er at tilpasse vores skattesystem til mere effektiv og miljøvenlig udnyttelse og bæredygtig udvikling.

[...]

Grundlaget for denne lov er forfatningens artikel 45, en bestemmelse, hvorved beskyttelsen af vores miljø bliver et af de styrende principper for social- og arbejdsmarkedspolitikken og den økonomiske politik. Således består en af akserne i denne skattereform i at internalisere de miljøomkostninger, der opstår ved elproduktion og ved oplagring af brugt nukleart brændsel eller radioaktivt affald. På denne måde skal [denne] lov tjene som et incitament til at forbedre vores energieffektivitet og samtidig sikre en bedre forvaltning af naturressourcerne og en fortsat styrkelse af den nye model for bæredygtig udvikling, både ud fra et økonomisk, socialt og arbejdsmarkedsrelateret synspunkt samt ud fra et miljømæssigt synspunkt.

[...]

Med henblik herpå regulerer denne lov tre nye afgifter: en afgift, der opkræves af værdien af elektricitetsproduktion, en afgift på produktion af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald fra produktion af kerneenergi og en afgift på oplagring af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald på centrale anlæg [...]

III.

[...]

4 – BOE nr. 312 af 28.12.2012, s. 88081.

Produktionen af elektricitet ved hjælp af kerneenergi indebærer, at samfundet skal acceptere en række byrder og forpligtelser på grund af de særlige kendetegn ved denne type energi, hvis økonomiske virkninger er vanskelige at vurdere. Samfundet skal påtage sig en bred vifte af opgaver som følge af de særlige aspekter ved denne produktion såsom håndtering af radioaktivt affald og eventuel anvendelse af materialer til ikke-fredelige formål.

[...] vurderingen af de samlede omkostninger ved nedlukning af kernekraftværker og sluthåndtering af radioaktivt affald er stadig behæftet med betydelig usikkerhed, som i sidste ende vil påvirke samfundet, efter at driften af kernekraftværkerne er ophørt, navnlig med hensyn til sluthåndteringen af brugte brændselementer og højaktivt affald.

På grund af den lange levetid for visse former for radioaktivt affald, der strækker sig over generationer, er det således vigtigt, at man efter sluthåndteringen indfører de nødvendige foranstaltninger for at forhindre, at en ekstern aktør forårsager udslip til miljøet eller andre skadelige virkninger, hvilket vil kræve en langsigtet institutionel overvågning, som staten skal have ansvaret for.

Et andet særtræk ved kernekraftindustrien er anvendelsen og produktionen af materialer, der skal kontrolleres nøje for at undgå, at de anvendes til ikke-fredelige formål eller andre former for ondsindede handlinger, der påvirker dem, hvilket tvinger Spanien [...] til at påtage sig det deraf følgende ansvar og derfor til at stille ressourcer til rådighed til at håndtere dem.

Staten skal således tilvejebringe de nødvendige ressourcer til at sikre opretholdelsen af de eksisterende beredskabsplaner for nukleare anlæg.

På baggrund af ovenstående er det hensigtsmæssigt at indføre en afgift på produktion af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald på nukleare anlæg og på opbevaring af dem på centrale anlæg for at udligne de omkostninger, som samfundet skal bære som følge af denne produktion.

[...]«

10. Artikel 12 i lov nr. 15/2012 bestemmer:

»Natur. Afgiften på produktion af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald fra kernekraftproduktion og afgiften på oplagring af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald på centrale anlæg er direkte og konkrete afgifter, der opkræves på de aktiviteter, herunder ved de respektive afgiftsudløsende begivenheder, der er fastsat i artikel 15 og 19 i denne lov.«

11. Artikel 15 i lov nr. 15/2012 bestemmer:

»Fremstillingen af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald fra kernekraftproduktion udgør den begivenhed, der medfører afgiftspligten«.

12. Artikel 19 i lov nr. 15/2012 bestemmer:

»Den afgiftsudløsende begivenhed er aktiviteten med oplagring af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald på et centralt anlæg.

Med henblik på denne afgift er oplagring af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald enhver aktivitet, der består i midlertidigt eller permanent at immobilisere dem, uanset metoden, og ved centrale anlæg, et anlæg, der kan oplagre disse materialer fra forskellige anlæg eller med forskellig oprindelse.«

13. Den anden tillægsbestemmelse i lov nr. 15/2012 vedrørende omkostningerne ved elektricitetssystemet bestemmer:

»Hvert år afsættes der på statens finanslovsforslag et beløb til finansiering af omkostningerne til elektricitetsproduktionssystemet, jf. artikel 16 i Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [(lov nr. 54/1997 af 27.11.1997 om elektricitetssektoren)] på i alt: a) et skøn over de årlige beløb, som staten opkræver i form af de i denne lov omhandlede skatter og afgifter, b) de skønnede årlige indtægter fra auktionering af kvoter for drivhusgasemissioner på højst 500 mio. EUR.«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagerne

14. Sagsøgerne i hovedsagerne er selskaber, som producerer elektricitet, navnlig ved hjælp af kernekraft. De anlagde sag ved Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager, Spanien) til prøvelse af en bekendtgørelse om godkendelse af de formularer, som kræves ved selvangivelse og betaling af afgifter, der pålægges produktion af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald fra elektricitetsproduktion samt opbevaring af nukleart brændsel og affald på centrale anlæg (»afgifter på nukleart affald«). Deres væsentligste klagepunkt er, at denne form for beskatning udgør en form for særbeskatning på kernekraftproducenter, som fordrejer det spanske elektricitetsmarked, og at disse bør betragtes som værende ulovlige under henvisning til såvel national forfatningsret som EU-retten.

15. Efter at de havde fået forkastet deres søgsmål, iværksatte disse selskaber appel ved den forelæggende ret den 30. oktober 2014.

16. Ifølge den forelæggende ret er formålet med disse afgifter på nukleart affald at øge omfanget af indtægter i det finansielle system på elektricitetsområdet, således at kernekraftproducenter påtager sig en større andel af finansiering af »tarifunderskuddet«⁵ end andre elektricitetsproducenter.

17. Den forelæggende ret finder, at den frie konkurrence på elmarkedet fordrejes, hvis visse virksomheder beskattes på grund af deres produktionsform, selv om afgiften ikke direkte påvirker selve elproduktionen eller den producerede elektricitet, men brændsel og affald og oplagring af de materialer, der anvendes til dette formål, uden nogen objektiv begrundelse. Hertil kommer, at en sådan forskelsbehandling kan være i strid med EU-retten, hvis det godtgøres, at indførelsen af denne ikke tager udgangspunkt i miljøbeskyttelse, og at den er indført af grunde, der udelukkende vedrører tarifunderskuddet.

18. Ved kendelse af 12. april 2016 har den forelæggende ret truffet afgørelse om, at spørgsmålet om, hvorvidt disse afgifter strider mod forfatningen, skal forelægges Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol, Spanien) med den begrundelse, at de kan være i strid med princippet om økonomisk formåen, som er fastsat i artikel 31, stk. 1, i den spanske forfatning. Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) fastslog imidlertid, at forelæggelsen af spørgsmålet om forfatningsstridighed ikke kunne antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) havde udtrykt tvivl om, hvorvidt den nationale lovgivning var forenelig med EU-retten, og først burde have fremsat en anmodning om præjudiciel afgørelse.

5 – »Tarifunderskuddet« svarer til forskellen mellem de indtægter, som spanske elektricitetsselskaber modtager fra forbrugerne, og de omkostninger ved elektricitetsforsyningen, der anerkendes i den nationale lovgivning.

IV. Anmodningerne om præjudiciel afgørelse og retsforhandlingerne for Domstolen

19. På denne baggrund har Tribunal Supremo (øverste domstol) besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

- »1) Er princippet om, at »forureneren betaler«, som er fastsat i artikel 191, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, sammenholdt med artikel 20 og 21 i chartret om grundlæggende rettigheder, der fastsætter grundlæggende principper om lighed og ikke-forskelsbehandling, når disse anvendes på artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/72/[EF] – for så vidt som det bl.a. tilstræber et konkurrencebaseret og ikke-diskriminerende elektricitetsmarked, som ikke kan ændres, medmindre dette sker ud fra almindelig økonomisk interesse, herunder miljøbeskyttelse – til hinder for indførelsen af afgifter, som udelukkende pålægges elproducenter, der anvender kernekraft, når hovedformålet med disse afgifter ikke drejer sig om miljøet, men derimod om at øge det finansielle systems indtægter fra elektricitet, således at disse producenter pålægges en større byrde for så vidt angår finansieringen af tarifunderskuddet sammenlignet med andre selskaber, som udøver den samme type virksomhed?
- 2) Er det i et konkurrencebaseret og ikke-diskriminerende elektricitetsmarked i henhold til europæisk lovgivning lovligt at fastsætte miljøafgifter, hvis indførelse begrundes i de nukleare aktiviteters iboende forureningsbelastning dog uden nogen form for retlig præcisering – afgifterne forsøges begrundet i præambelen til loven, således at der for så vidt angår afgiften på produktion af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald i lovteksten savnes en retskraftig internalisering af de udgifter, afgiften skal dække, og der for så vidt angår oplagringen af radioaktivt affald ligeledes mangler præcisering, eftersom udgifterne til forvaltning og oplagring allerede er dækket af andre afgifter, når formålet med indtægterne fra afgiften desuden ikke tydeligt fremgår, og de nævnte selskaber forpligtes til at påtage sig det deraf følgende civile ansvar på op til 1 200 mio. [EUR]?
- 3) Er kravet i artikel 3, stk. 2, i [direktiv 2009/72] om, at de forpligtelser, der pålægges ud fra almindelig økonomisk interesse, herunder miljøbeskyttelse, skal være klart definerede, gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, opfyldt, når det miljømæssige formål og de særlige kendetegn, som gør sig gældende for miljøafgifterne, ikke er præciseret i den retskraftige del af retsforskriften?
- 4) Er princippet om, at »forureneren betaler«, i artikel 191, stk. 2, [TEUF] og principperne om lighed og ikke-forskelsbehandling i artikel 20 og 21 i chartret [...] samt artikel 3 og 5 i direktiv 2005/89/EF – for så vidt som de har til formål at sikre, »at det indre marked for elektricitet fungerer tilfredsstillende«, og opfordrer medlemsstaterne til at sikre, »at foranstaltninger vedtaget i medfør af dette direktiv er ikke-diskriminerende og ikke påfører markedsaktørerne [...] urimelige byrder« – til hinder for en national lovgivning, som vælter finansieringen af tarifunderskuddet over på alle virksomheder i elsektoren, men pålægger kernekraftvirksomheder (med undtagelse af dem, der producerer vandkraft, som anses for at være vedvarende energi), særligt tyngende afgifter, hvorved disse virksomheder pålægges en større afgiftsbyrde end andre virksomheder på energimarkedet, og virksomheder, der forurener mere, ikke bærer disse omkostninger, som begrundes i miljøbeskyttelseshensyn på grund af de risici og usikkerheder, der kendetegner nukleare aktiviteter, uden at udgifterne præciseres, og uden at det miljømæssige formål med indtægterne herfra fastlægges, idet håndteringen og oplagringen af affaldet er omfattet af andre afgifter, og kernekraftvirksomhederne bærer det civile ansvar, og den frie konkurrence ifølge det liberaliserede indre markeds regler fordrejes, idet andre elproducenter, der ikke skal betale miljøafgifter, tilgodeses, selv om de anvender mere forurenende produktionskilder?
- 5) Er en afgift på produktion af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald fra kernekraftproduktion, som udelukkende pålægges industrien for kernekraftproduktion og undtager alle andre sektorer, som kan generere denne form for affald, hvorved andre virksomheder, der udøver virksomhed

under anvendelse af nukleare materialer eller kilder, ikke pålægges afgifterne, på trods af at de påvirker det miljøaspekt, der søges beskyttet, i strid med artikel 191, stk. 2, TEUF, der fastsætter »princippet om, at forureneren betaler«?

20. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagerne, den spanske regering og Europa-Kommissionen. De har endvidere alle afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 28. februar 2018.

V. Bedømmelse

21. Som Domstolen har anmodet om, vil jeg begrænse mine bemærkninger i dette forslag til afgørelse til de to første spørgsmål, som Tribunal Supremo (øverste domstol) har forelagt Domstolen. Jeg vil behandle disse spørgsmål, for så vidt som de vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72, eftersom de øvrige bestemmelser, som man har påberåbt sig til støtte herfor, ikke kan antages til realitetsbehandling eller er unødvendige.

22. For det første er fortolkningen af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 genstand for det tredje spørgsmål. For det andet er det unødvendigt at fortolke chartrets artikel 20 og 21, eftersom princippet om ikke-forskelsbehandling har fået sit praktiske udtryk vedrørende elektricitetsmarkedet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72. For det tredje skal det bemærkes, at artikel 191, stk. 2, TEUF bestemmer, at Unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau og især bygger på princippet om, at forureneren betaler. Denne bestemmelse udgør således alene en fastlæggelse af de generelle miljømæssige mål for Den Europæiske Union, eftersom artikel 192 TEUF giver EU-lovgiver ansvaret for at fastlægge, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at nå disse mål. Derfor kan, således som den spanske regering og Kommissionen med rette har anført, artikel 191, stk. 2, TEUF, der indeholder princippet om, at forureneren betaler, idet denne bestemmelse er rettet mod Fællesskabets indsats, ikke som sådan påberåbes af borgerne med henblik på udelukkelse af anvendelsen af en national retsregel på et område, der henhører under miljøpolitikken, hvor ingen EU-regler er vedtaget i henhold til artikel 192 TEUF, der specifikt dækker den pågældende situation⁶. Det skal bemærkes, at hverken direktiv 2009/72 eller direktiv 2005/89 (som den forelæggende ret ligeledes henviser til) blev vedtaget på grundlag af artikel 175 EF, nu artikel 192 TEUF.

23. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at de to første præjudicielle spørgsmål kan besvares samlet under den forudsætning, at den forelæggende ret med disse spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at den er til hinder for national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der indfører afgifter på produktion og oplagring af nukleart brændsel og affald, som udelukkende pålægges elektricitetsselskaber, der anvender kernekraft, og hvis vigtigste formål ikke er at beskytte miljøet, men at øge indtægterne for at kompensere for tarifunderskuddet.

A. Anvendelsesområdet for direktiv 2009/72

24. Indledningsvis er det hensigtsmæssigt at undersøge, hvorvidt direktiv 2009/72 om afgifter finder anvendelse på afgifter på nukleart affald som de i hovedsagerne omhandlede.

25. Ifølge den spanske regering fastlægges der i dette direktiv blot fælles regler for tilrettelæggelsen af det indre marked for elektricitet, uden at det påvirker medlemsstaternes beskatningskompetence. Den spanske regering har gjort gældende, at de i hovedsagerne omtvistede afgifter blev indført i medfør af denne kompetence.

6 – Jf. i denne retning dom af 9.3.2010, ERG m.fl. (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 38 og 39), og af 4.3.2015, Fipa Group m.fl. (C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 39 og 40).

26. Sagsøgerne har heroverfor anført – og den forelæggende ret synes at være enig heri – at afgifter på nukleart affald har en indvirkning, om end indirekte, på kernekraftværkers adgang til elektricitetsmarkedet på lige fod med ikke-nukleare kraftværker. Dermed vil disse afgifter uvægerligt påvirke de førstnævnte virksomheders omkostninger, hvilket atter kan have en indvirkning på deres deltagelse på elmarkedet på lige vilkår. Ved at indføre afgifter på produktion af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald fra elektricitetsproduktion med kernekraft og oplagring af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald på centrale anlæg pålægger den nationale lovgivning forpligtelser på virksomheder, der producerer elektricitet ved hjælp af kernekraft, og som opererer på elektricitetsmarkedet, som dermed kan være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2009/72, der har til formål at fastsætte fælles regler for dette marked.

27. Jeg deler ikke denne sidste fortolkning af anvendelsesområdet for direktiv 2009/72 af følgende grunde.

28. Anvendelsesområdet for en EU-retlig bestemmelse fastlægges ved hjælp af de sædvanlige fortolkningsmetoder, som Domstolen har anerkendt. Dette betyder, at ordlyden og opbygningen af samt formålet med direktiv 2009/72 må undersøges nærmere⁷.

29. For det første bestemmer direktivets artikel 1: »I dette direktiv fastsættes fælles regler for produktion, transmission, distribution og forsyning af elektricitet samt for forbrugerbeskyttelse *med henblik på at forbedre og integrere konkurrencebaserede elektricitetsmarkeder i Fællesskabet*«⁸.

30. Med denne formulering kan definitionen af direktivets anvendelsesområde forekomme bred, idet den omfatter hele elektricitetens »levetid« fra produktionen til leveringen til forbrugeren. Lovgiver anskuer imidlertid denne proces fra et bestemt perspektiv, nemlig med henblik på at forbedre og integrere konkurrencebaserede elektricitetsmarkeder i Unionen.

31. For det andet forholder det sig således, at selv om direktivet forfølger et større antal mål såsom forbruger- og miljøbeskyttelse⁹, er det indre marked »det centrale mål«¹⁰. Man fokuserer fortsat på grænseoverskridende adgang for nye leverandører af elektricitet fra forskellige energikilder og for nye leverandører af elproduktion¹¹. Som forklaret i 59. betragtning til direktiv 2009/72 »bør [det] være et af hovedmålene med dette direktiv, at der etableres et egentligt indre marked for elektricitet via et net forbundet på fællesskabsplan«. Med andre ord er formålet med direktiv 2009/72 hovedsagelig at etablere et åbent og konkurrencebetonet indre marked for elektricitet, der giver forbrugerne mulighed for frit at vælge deres leverandører og disse leverandører mulighed for frit at levere deres produkter til deres kunder, at skabe ensartede vilkår på dette marked og at garantere en sikker energiforsyning og en bæredygtig politik for klimaforandringer¹².

7 – Jf. i denne retning dom af 7.2.1985, Abels (135/83, EU:C:1985:55, præmis 13), og generaladvokat Légers forslag til afgørelse Berliner Kindl Brauerei (C-208/98, EU:C:1999:537, punkt 32).

8 – Min fremhævelse.

9 – Jf. 42., 43. og 51. betragtning til direktiv 2009/72. Jf. i denne retning også A. Johnston og G. Block, *EU Energy Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, nr. 2.45.

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

11 – Jf. 8. og 39. betragtning til direktiv 2009/72.

12 – Se tredje, fjerde, femte og syvende betragtning til direktiv 2009/72.

32. For det tredje vedrører beskatningen af nukleart affald i hovedsagerne ikke produktion eller forbrug af elektricitet, men brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald fra kernekraftværker (samt lagring af nukleart brændsel og affald). Man kan naturligvis medgive, at det brugte nukleare brændsel og det radioaktive affald er en integrerende del af energiproduktion ved hjælp af kernekraft¹³. Dette er imidlertid ikke en tilstrækkelig begrundelse til, at det skal høre under anvendelsesområdet for direktiv 2009/72.

33. Ordet »produktion« anvendes i artikel 1 i direktiv 2009/72 og defineres i artikel 2, stk. 1, som »fremstilling af elektricitet«, og begrebet beskrives nærmere i kapitel III. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at begrebet »produktion« er begrænset til reglerne for etablering af ny produktionskapacitet og udbudsproceduren for ny kapacitet.

34. Desuden – og måske det mest grundlæggende af alt – ja selv hvis det antages, at en afgift som afgiften på nukleart affald kan have en indvirkning på kernekraftværkers adgang til elmarkedet, indeholder direktiv 2009/72 ingen regler om beskatning.

35. Det kunne ikke være anderledes, eftersom direktiv 2009/72 blev vedtaget på grundlag af artikel 95, stk. 1, EF (nu artikel 114 TEUF) i henhold til proceduren i artikel 251 EF, og artikel 95, stk. 2, EF fastslog, at stk. 1 ikke finder anvendelse på fiskale bestemmelser.

36. Medlemsstaternes vilje til at beholde kompetencen til beskatning af elektricitet er blevet endnu tydeligere siden vedtagelsen af Lissabontraktaten. Selv om artikel 194, stk. 2, TEUF bestemmer, at foranstaltningerne til opnåelse af målet for Unionens energipolitik skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, hedder det i nævnte artikels stk. 3, at Rådet træffer afgørelse efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet, med enstemmighed, når foranstaltningerne er »af hovedsagelig fiskal karakter«.

37. Som jeg allerede har nævnt, er det derfor min opfattelse, at anvendelsesområdet for direktiv 2009/72 er begrænset til produktion, transmission, distribution og forsyning af elektricitet. I denne forbindelse er spørgsmålet om skatteharmonisering af en vis betydning. Der er tale om en retsakt, der er vedtaget på EU-plan. Det er korrekt, at artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72 indskrænker sig til at fastsætte en bestemmelse om forbud mod forskelsbehandling. Men eftersom direktivet foreskriver en EU-retlig gennemførelsesbestemmelse, skal det betragtes som en harmoniseringsforanstaltning.

38. Da Unionen ikke havde kompetence i henhold til artikel 95, stk. 1, EF (nu artikel 114 TEUF) til at vedtage en sådan skattemæssig foranstaltning, hvis artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72 skulle finde anvendelse på en national skatteforanstaltning, ville den pr. definition være ulovlig. Derfor er det nødvendigt at fortolke denne bestemmelse mere stringent end sprogbrugens generelle karakter ellers måtte antyde. Enhver anden konklusion ville føre til en udvidelse af direktivets anvendelsesområde og ville efter min opfattelse kræve, at det baseres på udøvelse af en beskatningskompetence, som Unionen ganske enkelt ikke har. Hvis direktivet skal forstås således, at dette princip om forbud mod forskelsbehandling skulle finde anvendelse på afgifter på elmarkedet, må det lægges til grund, at der i det væsentlige er tale om en skattemæssig foranstaltning, hvor Unionen ikke havde kompetence under henvisning til ordlyden af artikel 114 TEUF.

39. I lyset af ovenstående betragtninger er jeg nødt til at konkludere, at artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på afgifter som de i hovedsagerne omhandlede.

13 – Jf. 19. og 20. betragtning til direktiv 2011/70/Euratom af 19.7.2011 om fastsættelse af en fællesskabsramme for ansvarlig og sikker håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald (EUT 2011, L 199, s. 48) og betragtning i) i præambelen til den fælles konvention om sikker håndtering af brugt brændsel og radioaktivt affald vedtaget af Den Internationale Atomenergiorganisation den 5.9.1997.

B. Subsidiært: spørgsmålet om forskelsbehandling

40. For det tilfælde, at Domstolen ikke er enig i denne fortolkning af anvendelsesområdet for direktiv 2009/72 og konkluderer, at dette direktiv finder anvendelse på afgifter på nukleart affald, vil jeg nu subsidiært overveje, om artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72 skal fortolkes således, at det er til hinder for afgifter af den art, som Kongeriget Spanien har indført i den foreliggende sag. I den resterende del af dette forslag til afgørelse antages det derfor – i modsætning til min egen opfattelse – at artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72 finder anvendelse i den foreliggende sag.

1. Anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72 og offentlige serviceforpligtelser

41. Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72 bestemmer: »Medlemsstaterne påser på grundlag af deres institutionelle opbygning og under behørig iagttagelse af subsidiaritetsprincippet, at elektricitetsvirksomheder drives efter dette direktivs principper, jf. dog stk. 2, med henblik på at etablere et konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt elektricitetsmarked. *De afstår fra at forskelsbehandle disse virksomheder for så vidt angår såvel rettigheder som forpligtelser*«¹⁴.

42. Selv om denne artikel bærer overskriften »Offentlige serviceforpligtelser og forbrugerbeskyttelse«, mener jeg ikke, at det forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, er begrænset til »offentlige serviceforpligtelser« eller forbrugerbeskyttelse.

43. For det første er denne artikels anvendelsesområde langt bredere end dens overskrift. Det er klart, at den giver medlemsstaterne mulighed for at indføre offentlige serviceforpligtelser for virksomheder, der opererer inden for elektricitetssektoren ud fra en almindelig økonomisk interesse¹⁵ og giver mulighed for at indføre foranstaltninger til gavn for forbrugerne som f.eks. informationspligt¹⁶. Den kræver imidlertid også, at medlemsstaterne indfører andre foranstaltninger, der f.eks. har til formål at nå målene for social og økonomisk samhørighed og miljøbeskyttelse eller sikre, at der forefindes en uafhængig mekanisme såsom en energiombudsmand eller en forbrugerorganisation for at sikre en effektiv behandling af klager og udenretslig tvistbilæggelse¹⁷.

44. For det andet, som Domstolen allerede har fastslået i forhold til det foregående direktiv om fælles regler for det indre marked for elektricitet¹⁸, er de bestemmelser, hvori der henvises til princippet om forbud mod forskelsbehandling i det pågældende direktiv, »et særligt udtryk for det almindelige lighedsprincip«¹⁹.

45. I lyset af ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at såfremt direktiv 2009/72 finder anvendelse på afgifter som afgifter på nukleart affald, finder direktivets artikel 3, stk. 1, som et særligt udtryk for det almindelige lighedsprincip også anvendelse på dem.

14 – Min fremhævelse.

15 – Jf. artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72.

16 – Jf. artikel 3, stk. 5, i direktiv 2009/72.

17 – Jf. artikel 3, stk. 10 og 13, i direktiv 2009/72.

18 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 26.6.2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF (EUT 2003, L 176, s. 37).

19 – Jf. dom af 29.9.2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 79). Jf. ligeledes for en implicit anvendelse af denne argumentation med henvisning til artikel 15, stk. 7, og artikel 37, stk. 6, litra b), i direktiv 2009/72 dom af 28.11.2018, Solvay Chimica Italia m.fl. (C-262/17, C-263/17 og C-273/17, EU:C:2018:961, præmis 64 og 66).

2. Forskelsbehandling

46. Efter fast retspraksis kræver forbuddet mod forskelsbehandling, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet²⁰. En forskellig behandling kan være berettiget, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et lovligt mål, der tilstræbes med den pågældende lovgivning, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med den pågældende behandling²¹.

47. Med henblik på at kategorisere forhold som »ensartede« eller »forskellige« skal de ses i lyset af målene for den pågældende foranstaltning²². Det har således været fast retspraksis ved Domstolen, at »kravet om tilsvarende situationer med henblik på at fastslå, om der foreligger en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling, skal vurderes på grundlag af alle de omstændigheder, som kendetegner dem, og navnlig i lyset af indholdet af og formålet med den nationale lovgivning, der indfører en forskellig behandling«²³.

48. Det er korrekt, at i en situation, hvor problemet ikke er det generelle princip om ligebehandling, men en bestemmelse, der giver dette princip indhold, kan der opstå spørgsmål, hvorvidt sammenligneligheden af to forhold ikke bør bedømmes i lyset af formålet med den pågældende bestemmelse i stedet for i lyset af den nationale lovgivning, der giver anledning til den påståede forskelsbehandling.

49. Svaret på dette spørgsmål afhænger efter min opfattelse af, hvordan princippet om ligebehandling er omhandlet i den bestemmelse, der giver dette princip indhold. Hvis denne udtrykkeligt bestemmer, at to kategorier af personer skal behandles ens, er de nationale domstole nødt til at betragte deres forhold som sammenlignelige. Hvis et direktiv derimod blot bestemmer, at medlemsstaterne ikke må forskelsbehandle mellem en bestemt kategori af personer, har disse medlemsstater pligt til ikke at behandle alle personer som tilhørende den samme kategori, men bør ved udøvelsen af deres normative beføjelser sikre, at de ikke skaber en vilkårlig sondring, og at indholdet af ligebehandlingsprincippet derfor bevares.

50. Eftersom artikel 3, stk. 1, ikke bestemmer, at alle producenter af elektricitet skal behandles ens, men snarere, at »[m]edlemsstaterne [...] afstår fra at forskelsbehandle disse [elektricitets]virksomheder for så vidt angår såvel rettigheder som forpligtelser«, er det i den foreliggende sag min opfattelse, at sammenligneligheden af forholdene alene bør vurderes i lyset af genstanden for den nationale lovgivning.

51. Det skal derfor undersøges, om forholdene for kernekraftværker er sammenlignelige med forholdene for andre energiproducenter under henvisning til formålet med den omtvistede nationale lovgivning.

52. Ifølge præambelen til lov nr. 15/2012 er indførelsen af afgifter på nukleart affald begrundet i de særlige kendetegn ved kernekraft i miljømæssig og sikkerhedsmæssig henseende.

53. I denne forbindelse vil jeg gerne påpege, at Domstolen allerede i dommen i sagen Kernkraftwerke Lippe-Ems fastslog, at »andre former for produktion af elektricitet end produktion af elektricitet under anvendelse af nukleart brændsel ikke berøres af den ordning [...], og at de under alle omstændigheder, under hensyntagen til formålet med denne ordning, ikke befinder sig i en faktisk og

20 – Jf. i denne retning dom af 7.3.2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, præmis 41).

21 – Jf. i denne retning dom af 29.9.2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 81).

22 – K. Lenaerts og P. Van Nuffel, *European Union Law*, tredje udg., London, Sweet & Maxwell, 2011, nr. 7-061.

23 – Dom af 22.1.2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, præmis 42). Jf. også bl.a. dom af 1.10.2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, præmis 32), og af 26.6.2018, MB (Ændringer af køns- og alderspension) (C-451/16, EU:C:2018:492, præmis 42).

retlig situation, der svarer til den, hvori produktion af elektricitet under anvendelse af nukleart brændsel befinder sig, idet denne produktionsform er den eneste, som genererer radioaktivt affald som følge af en sådan anvendelse²⁴. Det skal bemærkes, at den omtvistede nationale bestemmelse i den nævnte dom forfulgte et tilsvarende formål som afgiften på nukleart affald i den foreliggende sag, idet der var tale om en afgift på anvendelse af nukleart brændsel til erhvervsmæssig produktion af elektricitet, som i forbindelse med en finanspolitisk konsolidering under anvendelse af princippet om, at forurenere betaler, bidrog til en reduktion af den belastning af forbundsbudgettet, som udgjordes af den nødvendige sanering af et bestemt mineområde, hvor radioaktivt affald fra anvendelsen af nukleart brændsel blev opbevaret²⁵.

54. Selv om Domstolens argumentation i dommen i sagen Kernkraftwerke Lippe-Ems blev fremført i den del af dommen, der vedrører den nationale bestemmelses forenelighed med artikel 107 TEUF, kan jeg ikke se, hvorfor Domstolens konstateringer om sammenligneligheden af situationen for energiproducenter med hensyn til de miljømæssige konsekvenser ikke også bør finde anvendelse i den foreliggende sag. Den drejer sig også om afgifter på anvendelse af nukleart brændsel (eftersom afgifterne på nukleart affald vedrører brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald), som blev foranlediget af betænkeligheder bl.a. med hensyn til de miljø- og sikkerhedsmæssige problemer, der er forbundet med denne type af affald.

55. På baggrund af det ovenstående deler jeg Kommissionens synspunkt og er af den opfattelse, at kernekraft, på grund af de særlige sundheds- og sikkerhedsmæssige risici, navnlig i forbindelse med behandling og oplagring af det nukleare affald, den frembringer, ikke befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med andre elektricitetskilder med hensyn til miljøbeskyttelse. Dette er imidlertid ikke i sig selv nødvendigvis en afgørende omstændighed, fordi den forelæggende ret under sådanne omstændigheder faktisk, under fuld hensyntagen til statens skønsmargen i sådanne tilfælde, skal vurdere, hvorvidt denne anderledes skattemæssige behandling virkelig kan begrundes med henvisning til de særlige og karakteristiske miljø- og sikkerhedsmæssige problemer, der er forbundet med fremstilling af kerneenergi.

56. Det bemærkes i denne henseende, at Domstolen i forbindelse med anmodninger om præjudiciel afgørelse ikke har kompetence til at træffe afgørelse om gyldigheden eller fortolkningen af en bestemmelse i national ret, som den ville kunne i medfør af artikel 258 TEUF. Det tilkommer i sidste instans den nationale ret, som alene har kompetence til at vurdere de faktiske omstændigheder i den sag, der er indbragt for den, og til at fortolke den nationale lovgivning, at afgøre, om dette er tilfældet i den foreliggende sag. Inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse kan Domstolen, der har til opgave at give den nationale ret fyldestgørende svar på grundlag af det i hovedsagerne oplyste samt de skriftlige og mundtlige indlæg, der er afgivet for den, imidlertid yde vejledning til den forelæggende ret, således at denne kan afsige dom²⁶.

57. I denne henseende har den forelæggende ret og sagsøgerne rejst alvorlig tvivl om det mest åbenlyse miljømæssige grundlag for denne lovgivning, og de har antydnet, at det reelle grundlag for den pågældende lovgivning udelukkende er behovet for at skaffe midler til at nedbringe tarifunderskuddet. Med andre ord synes det væsentligste formål med afgifterne på nukleart affald at være at øge omfanget af offentlige indtægter, som genereres af det finansielle system i elektricitetssektoren.

24 – Dom af 4.6.2015 (C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 79).

25 – Jf. dom af 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 78).

26 – Jf. i denne retning dom af 6.12.2018, Montag (C-480/17, EU:C:2018:987, præmis 34).

58. Hvis dette skulle blive bekræftet af den forelæggende rets konstatering, ville situationen ganske rigtigt være anderledes. I betragtning af den særlige situation med tarifunderskuddet i Spanien og behovet for at nedbringe det, befinder alle energiproducenter sig i en sammenlignelig situation, eftersom underskuddet skyldes forskellen mellem de indtægter, som spanske selskaber modtager fra forbrugerne, og omkostningerne ved elektricitetsforsyningen, som anerkendes i den nationale lovgivning.

59. I denne forbindelse må man på den ene side erkende, at den omstændighed, at der findes flere andre forpligtelser til at dække de risici, der er forbundet med elproduktion med kernekraft²⁷, og på den anden side, at den anden supplerende bestemmelse i lov nr. 15/2012 bestemmer, at der på statens almindelige finanslove afsættes finansiering af omkostningerne til elektricitet, bl.a. et overslag over de årlige beløb, der opkræves af staten i form af de afgifter og gebyrer, der er omhandlet i lov nr. 15/2012, er elementer, der kan rejse alvorlig tvivl om de miljømæssige grunde, som beskrives i præamblen til lov nr. 15/2012.

60. Alle disse elementer ville undergrave den angivelige begrundelse for elafgiften på producenter af kernekraft (bl.a. behovet for at imødegå særlige og bestemte miljøproblemer). Såfremt den forelæggende ret foretager en sådan konstatering, kunne det tyde på, at denne afgift, som foregives at være en miljøforanstaltning, i virkeligheden fungerer som en form for særlig skatteforanstaltning, der forskelsbehandler disse producenter af kerneenergi ved at pålægge dem en højere beskatning sammenlignet med andre elproducenter, idet denne forskelsbehandling ikke er objektivt begrundet i disse relevante miljøspørgsmål.

61. Det er imidlertid op til den forelæggende ret at vurdere, hvorvidt formålet med den i hovedsagerne omhandlede lovgivning i virkeligheden hænger sammen med miljøbeskyttelse og sikkerhed, og, om nødvendigt under behørig hensyntagen til medlemsstaternes skønsmargen i denne forbindelse, hvorvidt den anderledes skattebehandling af elproducenter kan begrundes objektivt med denne fortolkning af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72. Hvis miljøbeskyttelse uden nogen tvivl kan betragtes som et objektivt og rimeligt kriterium inden for det indre elektricitetsmarked – som det udtrykkeligt slås fast i både artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/72 og artikel 194, stk. 1, TEUF – er forskelsbehandlingen kun begrundet, hvis den *beror på* det lovlige formål²⁸.

VI. Forslag til afgørelse

62. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer de to første præjudicielle spørgsmål forelagt af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) som følger:

»Artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på afgifter som de i hovedsagerne omhandlede, der er afgifter på produktion af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald fra elektricitetsproduktion og oplagring af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald på centrale anlæg.

Subsidiært,

27 – Ifølge den forelæggende ret ville de offentlige midler, der er nødvendige for at gøre forvaltning og oplagring af radioaktivt affald mulig og rentabel, være dækket af mindst fire afgifter, der har til formål at støtte Fondo nacional para la financiación de las actividades del Plan General de Residuos Radioactivos (den nationale fond til finansiering af aktiviteter under den generelle plan for radioaktivt affald) (punkt 8.3 på s. 26 i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-80/18). Den forelæggende ret påberåber sig også kernekraftproducenternes forpligtelse til at påtage sig civile retlige forpligtelser på op til 1 200 mio. EUR. Ud over de nævnte forpligtelser har Endesa Generación desuden påberåbt sig den omstændighed, at kernekraftværker i Spanien er underlagt afgifter til finansiering af Rådet for Nuklear Sikkerhed og afgifter til finansiering af statslige sikkerhedskorps, der skal garantere sikkerheden på anlæggene.

28 – Jf. i denne retning dom af 29.9.2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, præmis 81).

skal artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72 fortolkes således, at bestemmelsen i princippet ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede vedrørende afgifter, eftersom situationen for elektricitetselskaber, der anvender kernekraft, ikke er en situation, der kan sammenlignes med situationen for andre producenter af elektricitet for så vidt angår miljøbeskyttelse og sikkerhed.

Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at vurdere, om formålet med den i hovedsagerne omhandlede lovgivning reelt er knyttet til miljøbeskyttelse og sikkerhed og, om nødvendigt, hvorvidt den differentierede skattemæssige behandling af forskellige typer elektricitetsproducenter er objektivt begrundet i disse miljøhensyn.«