



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

7. November 2019\*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verursacherprinzip – Gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt – Richtlinie 2009/72/EG – Art. 3 Abs. 1 und 2 – Diskriminierungsverbot – Finanzierung des Tarifdefizits – Steuern, denen ausschließlich Unternehmen unterliegen, die zur Stromerzeugung Kernenergie nutzen“

In den verbundenen Rechtssachen C-80/18 bis C-83/18

betreffend vier Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) mit Entscheidungen vom 27. Juni 2017 sowie vom 10. und 18. Juli 2017, beim Gerichtshof eingegangen am 6. Februar 2018 und am 7. Februar 2018, in den Verfahren

**Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) (C-80/18),**

**Endesa Generación SA (C-82/18)**

gegen

**Administración General del Estado,**

**Iberdrola Generación Nuclear SAU (C-80/18 und C-82/18)**

und

**Endesa Generación SA (C-81/18),**

**Iberdrola Generación Nuclear SAU (C-83/18)**

gegen

**Administración General del Estado (C-81/18 und C-83/18)**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten E. Regan sowie der Richter I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič und C. Lycourgos (Berichterstatter),

Generalanwalt: G. Hogan,

Kanzler: L. Carrasco Marco, Verwaltungsrätin,

\* Verfahrenssprache: Spanisch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 28. Februar 2019,  
unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), vertreten durch J. C. García Muñoz und J. M. Mohedano Fuertes, abogados, im Beistand von M. C. Villaescusa Sanz, procuradora,
- der Endesa Generación SA, vertreten durch J. L. Buendía Sierra, F. J. López Villalta y Peinado, E. Gardeta González, J. M. Cobos Gómez und A. Lamadrid de Pablo, abogados,
- der Iberdrola Generación Nuclear SAU, vertreten durch J. Ruiz Calzado, J. Domínguez Pérez und L. Cazorla Prieto, abogados, im Beistand von J. L. Martín Jaureguibeitia, procurador,
- der spanischen Regierung, vertreten durch A. Rubio González und V. Ester Casas als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch O. Beynet, S. Pardo Quintillán und C. Hermes als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 8. Mai 2019

folgendes

### Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 191 Abs. 2 AEUV, Art. 3 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (ABl. 2009, L 211, S. 55), der Art. 3 und 5 der Richtlinie 2005/89/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen (ABl. 2006, L 33, S. 22) sowie der Art. 20 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).
- 2 Sie ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen zum einen der Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) und der Endesa Generación SA einerseits und der Iberdrola Generación Nuclear SAU und der Administración General del Estado (Allgemeine Staatsverwaltung, Spanien) andererseits und zum anderen zwischen Endesa Generación und Iberdrola Generación Nuclear einerseits und der Allgemeinen Staatsverwaltung andererseits betreffend die Rechtmäßigkeit von Steuern auf den Anfall abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle aus der Erzeugung von Nuklearstrom sowie auf die Lagerung solcher Brennelemente und Abfälle in zentralen Anlagen (im Folgenden: Kernenergiesteuern).

## Rechtlicher Rahmen

### *Unionsrecht*

#### *Richtlinie 2005/89*

- 3 Art. 3 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2005/89 sah vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten eine hohe Sicherheit der Elektrizitätsversorgung, indem sie die zur Förderung eines stabilen Investitionsklimas erforderlichen Maßnahmen ergreifen, die Aufgaben und Zuständigkeiten der zuständigen Behörden gegebenenfalls einschließlich der Regulierungsbehörden und aller relevanten Marktteilnehmer festlegen und entsprechende Informationen veröffentlichen. ...

...

(4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die gemäß dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen nicht diskriminierend sind und keine unzumutbare Belastung für die Marktteilnehmer einschließlich neuer Marktteilnehmer und Unternehmen mit geringen Marktanteilen darstellen. ...“

- 4 Art. 5 Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmte:

„Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zwischen der Elektrizitätsnachfrage und der vorhandenen Erzeugungskapazität.

...“

- 5 Die Richtlinie 2005/89 wurde durch die Verordnung (EU) 2019/941 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 (ABl. 2019, L 158, S. 1) aufgehoben.

#### *Richtlinie 2009/72*

- 6 Art. 1 der Richtlinie 2009/72 sieht vor:

„Mit dieser Richtlinie werden gemeinsame Vorschriften für die Elektrizitätserzeugung, -übertragung, -verteilung und -versorgung sowie Vorschriften im Bereich des Verbraucherschutzes erlassen, um in der Gemeinschaft für die Verbesserung und Integration von durch Wettbewerb geprägte Strommärkte zu sorgen. Sie regelt die Organisation und Funktionsweise des Elektrizitätssektors, den freien Marktzugang, die Kriterien und Verfahren für Ausschreibungen und die Vergabe von Genehmigungen sowie den Betrieb der Netze. Darüber hinaus werden in der Richtlinie die Verpflichtungen zur Gewährleistung der Grundversorgung und die Rechte der Stromverbraucher festgelegt und die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften klargestellt.“

- 7 Art. 3 („Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und Schutz der Kunden“) Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten entsprechend ihrem institutionellen Aufbau und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, dass Elektrizitätsunternehmen unbeschadet des Absatzes 2 nach den in dieser Richtlinie festgelegten Grundsätzen und im Hinblick auf die Errichtung eines wettbewerbsbestimmten, sicheren und unter ökologischen Aspekten nachhaltigen Elektrizitätsmarkts betrieben werden und dass diese Unternehmen hinsichtlich der Rechte und Pflichten nicht diskriminiert werden.

(2) Die Mitgliedstaaten können unter uneingeschränkter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags, insbesondere des Artikels 86, den Elektrizitätsunternehmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse Verpflichtungen auferlegen, die sich auf Sicherheit, einschließlich Versorgungssicherheit, Regelmäßigkeit, Qualität und Preis der Versorgung sowie Umweltschutz, einschließlich Energieeffizienz, Energie aus erneuerbaren Quellen und Klimaschutz, beziehen können. Solche Verpflichtungen müssen klar festgelegt, transparent, nichtdiskriminierend und überprüfbar sein und den gleichberechtigten Zugang von Elektrizitätsunternehmen der Gemeinschaft zu den nationalen Verbrauchern sicherstellen. ...“

### *Spanisches Recht*

- 8 In der Präambel der Ley 15/2012, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (Gesetz 15/2012 über steuerliche Maßnahmen zur nachhaltigen Energieversorgung) vom 27. Dezember 2012 (BOE Nr. 312 vom 28. Dezember 2012, S. 88081) (im Folgenden: Energiesteuergesetz) heißt es:

„Dieses Gesetz hat zum Ziel, unser Steuersystem einer effizienteren, die Umwelt und Nachhaltigkeit achtenden Nutzung anzupassen. Es gründet sich in erster Linie auf Art. 45 der Verfassung ...

...

Ein Schwerpunkt dieser Steuerreform ist daher die Internalisierung der sich aus der Stromerzeugung ergebenden Umweltkosten ...

Das Gesetz soll einen Anreiz bieten, unsere Energieeffizienz zu steigern, und gleichzeitig eine bessere Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sicherstellen sowie das neue Modell der nachhaltigen Entwicklung weiter vorantreiben, und zwar sowohl unter wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten als auch unter Umweltgesichtspunkten.

...

Zu diesem Zweck sind in diesem Gesetz drei neue Abgaben vorgesehen: ... Steuer auf den Anfall abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle aus der Erzeugung von Nuklearstrom und Steuer auf die Lagerung solcher Brennelemente und Abfälle in zentralen Anlagen ...

...

Die Erzeugung von Strom aus Kernenergie impliziert aufgrund der Besonderheiten dieser Art von Energie, deren wirtschaftliche Auswirkungen schwer zu bestimmen sind, dass die Gesellschaft eine Reihe von Belastungen und Dienstbarkeiten übernimmt. Die Gesellschaft muss eine Reihe von Verantwortlichkeiten übernehmen, die sich aus den spezifischen Aspekten dieser Art der Erzeugung ergeben, wie der Bewirtschaftung der anfallenden radioaktiven Abfälle und der Verwendung von Material, das für nicht friedliche Zwecke genutzt werden kann.

Die Ermittlung der Gesamtkosten der Stilllegung kerntechnischer Anlagen und die Entsorgung radioaktiver Abfälle sind weiterhin mit erheblichen Unsicherheiten befrachtet, die sich letztlich nach der Einstellung des Betriebs kerntechnischer Anlagen auf die Gesellschaft auswirken werden, insbesondere was die Endlagerung abgebrannter Brennelemente und hochradioaktiver Abfälle angeht. ...

In Anbetracht der lang andauernden Radioaktivität bestimmter Nuklearabfälle, die über Generationen hinweg anhält, ist es erforderlich, nach der Endlagerung dieser Abfälle die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass externe Akteure ihre Freisetzungen in die Umwelt oder andere nicht erwünschte Wirkungen herbeiführen, was eine langfristige institutionelle Überwachung erfordert, die der Staat übernehmen muss. ...

Ein weiteres charakteristisches Merkmal des Nuklearstromsektors ist die Verwendung und der Anfall von Material, das einer strengen Kontrolle unterliegen muss, um zu vermeiden, dass es für nicht friedliche Zwecke oder für sonstige böswillige Handlungen eingesetzt wird, was Spanien dazu zwingt, ... die sich hieraus ergebende Verantwortung zu übernehmen und demzufolge die entsprechenden Mittel anzuwenden.

Der Staat muss daher die erforderlichen Mittel bereitstellen, um dafür zu sorgen, dass die bestehenden Notfallpläne für kerntechnische Anlagen stets durchführbar sind ...

Angesichts der vorstehenden Erwägungen erscheint es angemessen, eine Abgabe auf den Anfall abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in kerntechnischen Anlagen sowie auf deren Lagerung in zentralen Anlagen zu erheben, um die Gesellschaft für die Belastungen zu entschädigen, die sie infolge dieses Anfalls zu tragen hat.“

9 Art. 12 („Wesen“) des Energiesteuergesetzes lautet:

„Bei der Steuer auf den Anfall abgebrannter Brennelemente und radioaktive Abfälle aus der Erzeugung von Nuklearstrom und der Steuer auf die Lagerung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in zentralen Anlagen handelt es sich um direkte Realsteuern, die auf die Tätigkeiten erhoben werden, die unter Einbeziehung ihres jeweiligen Steuertatbestands in den Art. 15 und 19 dieses Gesetzes definiert sind.“

10 Art. 15 dieses Gesetzes sieht vor:

„Steuertatbestand ist der Anfall abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle aus der Erzeugung von Nuklearstrom.“

11 Art. 16 des Energiesteuergesetzes bestimmt:

„1. Steuerpflichtig sind die natürlichen und juristischen Personen sowie Körperschaften im Sinne von Art. 35 Abs. 4 der Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria [(Gesetz 58/2003 vom 17. Dezember 2003 über das allgemeine Steuergesetzbuch)], die die in Art. 15 genannte Tätigkeit ausüben.

2. Die Eigentümer von Nuklearanlagen, die den Steuertatbestand erfüllen, haften gesamtschuldnerisch für die Steuerschuld, wenn sie nicht Betreiber dieser Anlagen sind.“

12 Art. 17 des Energiesteuergesetzes lautet:

„1. Bemessungsgrundlage der Steuer auf den Anfall abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle aus der Erzeugung von Nuklearstrom sind:

a) die in den im Besteuerungszeitraum angefallenen abgebrannten Brennelementen enthaltene Menge an Schwermetall in Kilogramm, wobei unter Schwermetall das enthaltene Uran und Plutonium und unter abgebrannten Brennelementen die im Reaktor abgebrannten Brennelemente, die im Besteuerungszeitraum endgültig aus dem Reaktor entfernt wurden, zu verstehen sind;

b) die angefallenen mittel, schwach und sehr schwach radioaktiven Abfälle in Kubikmetern, die im Besteuerungszeitraum zum Zweck der Zwischenlagerung am Standort der Anlage konditioniert wurden.

2. Die in diesem Artikel definierte Steuerbemessungsgrundlage wird für jede Anlage festgelegt, die Tätigkeiten ausübt, die den Tatbestand dieser Steuer erfüllen.“

13 Art. 18 dieses Gesetzes sieht vor:

„Der Steuerbetrag wird berechnet, indem auf die Steuerbemessungsgrundlage folgende Sätze angewandt werden:

- a) für den Anfall abgebrannter Brennelemente aus der Erzeugung von Strom aus Kernkraft im Sinne von Art. 17 Abs. 1 Buchst. a beträgt der Steuersatz 2 190 Euro pro kg Schwermetall;
- b) für den Anfall radioaktiver Abfälle im Sinne von Art. 17 Abs. 1 Buchst. b beträgt der Steuersatz
  - 1. bei schwach und mittel radioaktiven Abfällen 6 000 Euro pro Kubikmeter;
  - 2. bei sehr schwach radioaktiven Abfällen 1 000 Euro pro Kubikmeter.“

14 Art. 19 des Energiesteuergesetzes bestimmt:

„Steuertatbestand ist die Lagerung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in zentralen Anlagen.

Für die Zwecke dieser Steuer ist unter der Lagerung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle jegliche Tätigkeit zu verstehen, die darin besteht, diese vorübergehend oder dauerhaft in welcher Form auch immer ohne Ortsveränderung aufzubewahren, und der Begriff der zentralen Anlage bezeichnet eine Einrichtung, in der solches aus verschiedenen Anlagen oder Quellen stammende Material gelagert werden kann.“

15 Art. 21 des Energiesteuergesetzes definiert die Steuerpflichtigen als „natürliche oder juristische Personen sowie Körperschaften im Sinne von Art. 35 Abs. 4 des [Gesetzes 58/2003], die Inhaber der Anlagen sind, in denen die in Art. 19 genannten Tätigkeiten ausgeübt werden“.

16 Art. 22 dieses Gesetzes lautet:

„1. Bemessungsgrundlage der Steuer auf die Lagerung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in zentralen Anlagen ist:

- a) die Differenz zwischen dem Gewicht des in den gelagerten abgebrannten Brennelementen enthaltenen Schwermetalls zum Ende und zu Beginn des Besteuerungszeitraums in Kilogramm;
- b) die Differenz zwischen dem Volumen von Abfällen hoher Radioaktivität, die keine abgebrannten Brennelemente sind, oder von Abfällen mittlerer langlebiger Radioaktivität zum Ende und zu Beginn des Besteuerungszeitraums in Kubikmetern;
- c) das Volumen von Abfällen mittlerer Radioaktivität, die nicht unter Buchst. b fallen, und schwacher oder sehr schwacher Radioaktivität, die im Besteuerungszeitraum zur Lagerung in der Anlage aufbewahrt werden, in Kubikmetern.

2. Die in diesem Artikel definierte Steuerbemessungsgrundlage wird für jede Anlage festgelegt, die Tätigkeiten ausübt, die den Tatbestand dieser Steuer erfüllen.“

17 Art. 24 des Energiesteuergesetzes bestimmt:

„1. Der Steuerbetrag ergibt sich aus der Anwendung folgender Sätze auf die Steuerbemessungsgrundlage oder die Nettosteuerbemessungsgrundlage im Sinne von Art. 23:

- a) für die Lagerung abgebrannter Brennelemente im Sinne von Art. 22 Abs. 1 Buchst. a beträgt der Steuersatz 70 Euro pro kg Schwermetall;
- b) für die Lagerung radioaktiver Abfälle im Sinne von Art. 22 Abs. 1 Buchst. b beträgt der Steuersatz 30 000 Euro pro Kubikmeter radioaktive Abfälle;
- c) für die Lagerung radioaktiver Abfälle im Sinne von Art. 22 Abs. 1 Buchst. c beträgt der Steuersatz
  1. bei schwach und mittel radioaktiven Abfällen 10 000 Euro pro Kubikmeter;
  2. bei sehr schwach radioaktiven Abfällen 2 000 Euro pro Kubikmeter.“

18 Art. 26 des Energiesteuergesetzes lautet:

„1. Die Steuerpflichtigen haben die Steuer innerhalb der ersten 20 Kalendertage, die auf die Entstehung des Steueranspruchs folgen, gemäß den vom Minister für Finanzen und staatliche Verwaltung festgelegten Vorschriften und Mustern selbst abzuführen und den Steuerbetrag zu entrichten.

2. Im Lauf der ersten 20 Tage der Monate April, Juli und Oktober haben die Steuerpflichtigen, die den Steuertatbestand im Sinne von Art. 15 und 19 erfüllen, gemäß den vom Minister für Finanzen und staatliche Verwaltung festgelegten Vorschriften und Mustern eine Teilzahlung für den laufenden Veranlagungszeitraum zu entrichten.

Der Betrag der Teilzahlungen wird anhand der Kriterien, nach denen sich die Steuerbemessungsgrundlage für das Quartal bestimmt, das dem Beginn der Frist für die jeweilige Teilzahlung vorausgeht, und unter Anwendung des nach Art. 18 und 24 des Gesetzes jeweils einschlägigen Steuersatzes berechnet.“

19 Die zweite Zusatzbestimmung des Energiesteuergesetzes betreffend die Kosten des Stromsystems sieht Folgendes vor:

„In den Gesetzen über den Allgemeinen Staatshaushalt jedes Jahres wird zur Finanzierung der in Art. 16 der Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [(Gesetz 54/1997 vom 27. November 1997 über den Stromsektor)] vorgesehenen Kosten für das Stromsystem ein Betrag bestimmt, der der Summe aus

- a) den geschätzten Jahreseinnahmen des Staates aus den in diesem Gesetz geregelten Abgaben und Entgelten;
- b) den geschätzten Einnahmen aus der Versteigerung von Treibhausgas-Emissionszertifikaten, bis zu einem Höchstbetrag von 500 Millionen Euro, entspricht.“

20 Durch die Ley 16/2013 por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras (Gesetz 16/2013 zur Einführung bestimmter Maßnahmen im Bereich der Umweltsteuern und zum Erlass sonstiger steuerlicher und finanzieller Maßnahmen vom 29. Oktober 2013) (BOE Nr. 260 vom 30. Oktober 2013, S. 87528) wurden einige Maßnahmen im Bereich der Umweltsteuern vorgesehen, die das Energiesteuergesetz teilweise ändern. Es wurden nunmehr drei Steuern anstelle der vorherigen zwei Steuern eingeführt, nämlich eine Steuer auf den Anfall von abgebrannten Brennelementen, eine Steuer auf den Anfall radioaktiver Abfälle aus der Erzeugung von Strom aus Kernenergie und eine Steuer auf die Lagerung.

## Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 21 Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren sind Unternehmen, die Strom aus Kernkraft erzeugen. Sie fochten den Orden HAP/538/2013, de 5 de abril, por la que se aprueban los modelos 584 „Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica. Autoliquidación y pagos fraccionados“ y 585 „Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Autoliquidación y pagos fraccionados“, y se establece la forma y procedimiento para su presentación (Erlas HAP/538/2013 vom 5. April 2013 zur Genehmigung des Formulars 584 „Steuern auf den Anfall abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle aus der Erzeugung von Kernenergie. Selbstabführung und Teilzahlungen“ und des Formulars 585 „Steuer auf die Lagerung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in zentralen Anlagen. Selbstabführung und Teilzahlungen“), mit dem die Formulare zu den Kernenergiesteuern genehmigt wurden, bei der Audiencia Nacional (Nationaler Gerichtshof, Spanien) an.
- 22 Nachdem ihre Rechtsmittel erfolglos geblieben waren, legten sie Kassationsbeschwerde beim vorlegenden Gericht ein.
- 23 Dieses führt aus, dass der Erlass, dessen Nichtigkeitklärung beantragt werde, auf der Grundlage des Energiesteuergesetzes erlassen worden sei, das diese Kernenergiesteuern vorsehe. Um über die Rechtmäßigkeit dieses Erlasses entscheiden zu können, müsse es feststellen, ob die nach diesem Gesetz vorgesehenen Verpflichtungen gegen das Unionsrecht, insbesondere die für den Strommarkt geltenden Regeln und Grundsätze, verstießen. Die Kernenergiesteuern fielen in den Bereich der Energiesteuern, auch wenn sie nicht auf die Erzeugung des Stroms selbst, sondern auf den Brennstoff, der für seine Erzeugung verwendet werde, und die Abfälle, die dabei anfielen, erhoben würden. Da die sich aus diesen Steuern ergebenden Abgaben auf den Anfall und die Lagerung dieses Brennstoffs und der dabei entstehenden Nuklearabfälle erhoben würden, beträfen sie die Stromerzeugung selbst und folglich die stromerzeugenden Unternehmen.
- 24 Diese Steuern bezweckten die Erhöhung der Einnahmen innerhalb des Finanzsystems des Stromsektors, so dass die Erzeuger von Nuklearstrom einen größeren Anteil an der Finanzierung des „Tarifdefizits“ übernahmen als die anderen Stromerzeuger; dieses Defizit entspreche der Differenz zwischen den Einnahmen, die die spanischen Stromunternehmen von den Verbrauchern erzielten, und den nach den nationalen Rechtsvorschriften anerkannten Kosten der Stromversorgung.
- 25 Nach Auffassung vorlegenden Gerichts liegt eine Verzerrung des freien Wettbewerbs auf dem Elektrizitätsmarkt vor, wenn bestimmte Unternehmen ohne sachlich gerechtfertigten Grund wegen ihrer Art der Erzeugung besteuert würden, selbst wenn die Abgabe nicht unmittelbar auf die Stromerzeugung selbst oder den erzeugten Strom, sondern auf die Brennelemente und Abfälle sowie die Lagerung der zur Stromerzeugung verwendeten Mittel erhoben werde. Darüber hinaus könne eine solche Ungleichbehandlung gegen Unionsrecht verstoßen, wenn festgestellt werde, dass diese Besteuerung nicht dem Umweltschutz diene und allein aus mit dem Tarifdefizit im Zusammenhang stehenden Gründen erfolgt sei.
- 26 Vor diesem Hintergrund hat der Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende – in den verbundenen Rechtssachen C-80/18 bis C-83/18 gleichlautende – Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Steht das in Art. 191 Abs. 2 AEUV niedergelegte Verursacherprinzip in Verbindung mit den Art. 20 und 21 der Charta, in denen die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung verankert sind, angewendet auf Art. 3 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2009/72, soweit damit u. a. das Ziel eines wettbewerbsbestimmten und nicht diskriminierenden Elektrizitätsmarkts verfolgt wird, der nur aus Gründen des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses einschließlich des Umweltschutzes beeinträchtigt werden darf, der Einführung von Steuern entgegen, die ausschließlich bei

Unternehmen erhoben werden, die Strom aus Kernenergie erzeugen, wenn mit diesen Abgaben nicht hauptsächlich der Umweltschutz, sondern die Erhöhung der Einnahmen des Finanzsystems des Stromsektors bezweckt wird und diese Unternehmen dadurch im Vergleich zu anderen Unternehmen, die derselben Tätigkeit nachgehen, bei der Finanzierung des Tarifdefizits stärker belastet werden?

2. Ist es auf einem wettbewerbsbestimmten und nicht diskriminierenden Elektrizitätsmarkt nach europäischem Recht zulässig, Umweltabgaben ohne konkrete gesetzliche Regelung zu erheben und ihre Einführung mit der Umweltbelastung zu rechtfertigen, die mit der Nukleartätigkeit einhergeht – die Rechtfertigung soll sich aus der Präambel des Energiesteuergesetzes ergeben –, so dass die Internalisierung der zu deckenden Kosten in Bezug auf die Steuer auf den Anfall abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle nicht im Gesetzestext mit Regelungswirkung niedergelegt ist und es in Bezug auf die Lagerung radioaktiver Abfälle ebenfalls an einer konkreten Regelung fehlt, da die Verwaltungs- und Lagerungskosten bereits durch andere Abgaben gedeckt sind; darüber hinaus ist die Verwendung der Einnahmen nicht eindeutig geregelt und die genannten Unternehmen sind zur Übernahme der entsprechenden zivilrechtlichen Haftung bis zu einem Betrag von 1,2 Mrd. Euro verpflichtet?
3. Ist die in Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2009/72 geregelte Voraussetzung erfüllt, wonach die im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse aufzuerlegenden Verpflichtungen einschließlich des Umweltschutzes klar festgelegt, transparent, nicht diskriminierend und überprüfbar sein müssen, wenn das Umweltschutzziel und die charakteristischen Merkmale der Umweltschutzabgaben in dem Teil des Gesetzes, der Regelungswirkung hat, nicht konkretisiert sind?
4. Stehen das Verursacherprinzip des Art. 191 Abs. 2 AEUV, die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung der Art. 20 und 21 der Charta und die Art. 3 und 5 der Richtlinie 2005/89, soweit mit ihnen das „ordnungsgemäße Funktionieren des Elektrizitätsbinnenmarktes“ sichergestellt werden soll und die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, „dass die gemäß dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen nicht diskriminierend sind und keine unzumutbare Belastung für die Marktteilnehmer ... darstellen“, einer nationalen Regelung entgegen, mit der die Finanzierung des Tarifdefizits auf sämtliche Unternehmen des Stromsektors abgewälzt wird, die aber den Erzeugern von Nuklearstrom (neben den Erzeugern von Strom aus Wasserkraft, die als Erzeuger erneuerbarer Energien angesehen werden) besonders hohe Abgaben auferlegt – so dass sie eine höhere Abgabenlast trifft als andere auf dem Energiemarkt tätige Unternehmen, die diese Abgaben nicht entrichten müssen und von denen einige die Umwelt stärker belasten –, die mit Umweltschutzgründen aufgrund der mit der Nukleartätigkeit einhergehenden Risiken und Unwägbarkeiten gerechtfertigt wird, ohne dass die Kosten konkretisiert werden oder die Verwendung der Einnahmen für den Umweltschutz festgelegt wird, wobei die Verwaltungs- und Lagerungskosten für die Abfälle bereits aus anderen Abgaben finanziert werden und die Erzeuger von Nuklearstrom zivilrechtlich haften, weil eine solche Regelung den den Erfordernissen des liberalisierten Binnenmarkts entsprechenden freien Wettbewerb verfälscht, da sie andere Stromerzeuger begünstigt, die keine Umweltschutzabgaben entrichten müssen, obwohl sie Energieerzeugungsquellen verwenden, die die Umwelt stärker belasten?
5. Verstößt eine Steuer auf den Anfall abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle aus der Erzeugung von Nuklearstrom, mit der nur die Nuklearstromindustrie belastet wird, während alle anderen Sektoren, die solche Abfälle erzeugen, von ihr ausgenommen sind, so dass andere Unternehmen, die bei ihrer Tätigkeit nukleares Material oder nukleare Energieträger verwenden, nicht belastet werden, obwohl der zu schützende Umweltaspekt betroffen ist, gegen das in Art. 191 Abs. 2 AEUV verankerte Verursacherprinzip?

## Zu den Vorlagefragen

### *Zur Zulässigkeit*

- 27 Erstens ist, soweit die erste, die vierte und die fünfte Frage die Auslegung des in Art. 191 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Verursacherprinzips betreffen, darauf hinzuweisen, dass nach dieser Bestimmung die Umweltpolitik der Union auf ein hohes Schutzniveau abzielt und u. a. auf dem Verursacherprinzip beruht. Diese Bestimmung beschränkt sich also darauf, die allgemeinen Ziele der Union im Umweltbereich festzulegen, während Art. 192 AEUV das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union damit betraut, gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren über das Tätigwerden zu beschließen, um diese Ziele zu erreichen (Urteil vom 4. März 2015, Fipa Group u. a., C-534/13, EU:C:2015:140, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 28 Da sich Art. 191 Abs. 2 AEUV auf das Tätigwerden der Union bezieht, kann er demzufolge als solcher nicht von Einzelnen herangezogen werden, um die Anwendung einer nationalen Regelung, die in einem zur Umweltpolitik gehörenden Bereich ergehen kann, auszuschließen, sofern keine auf der Grundlage von Art. 192 AEUV erlassene Unionsregelung anwendbar ist, die speziell den betreffenden Fall abdeckt (Urteil vom 4. März 2015, Fipa Group u. a., C-534/13, EU:C:2015:140, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 29 Es ist aber festzustellen, dass weder die Richtlinie 2009/72 noch die Richtlinie 2005/89, auf die sich das vorliegende Gericht ebenfalls stützt, auf der Grundlage von Art. 175 EG (jetzt Art. 192 AEUV) erlassen wurden.
- 30 Somit sind, da Art. 191 Abs. 2 AEUV in den Ausgangsverfahren keine Anwendung finden kann, weil er weder durch die Richtlinie 2009/72 noch durch die Richtlinie 2005/89 umgesetzt wird, die fünfte Vorlagefrage sowie die erste und die vierte Vorlagefrage, soweit sie diese Bestimmung betreffen, unzulässig, weil sie für die Entscheidung der Ausgangsrechtsstreitigkeiten offenkundig nicht erheblich sind.
- 31 Zweitens ist festzustellen, dass das vorliegende Gericht, wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen hervorgehoben hat, nicht darlegt, warum die in der vierten Vorlagefrage angeführten Art. 3 und 5 der Richtlinie 2005/89, in denen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und des Gleichgewichts zwischen der Elektrizitätsnachfrage und der vorhandenen Erzeugungskapazität festgelegt werden, in den Ausgangsverfahren entscheidungserheblich sein sollen.
- 32 Nach ständiger Rechtsprechung ist das mit Art. 267 AEUV eingerichtete Verfahren ein Instrument der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, mit dem der Gerichtshof diesen Gerichten Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts gibt, die sie zur Entscheidung des bei ihnen anhängigen Rechtsstreits benötigen (Urteil vom 5. Juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, Rn. 16 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 33 Die Anforderungen an den Inhalt eines Vorabentscheidungsersuchens sind ausdrücklich in Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs aufgeführt, von dem das vorliegende Gericht im Rahmen der in Art. 267 AEUV vorgesehenen Zusammenarbeit Kenntnis haben sollte und den es sorgfältig zu beachten hat (Urteil vom 5. Juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 34 Gemäß Art. 94 Buchst. c der Verfahrensordnung muss das Vorabentscheidungsersuchen eine Darstellung der Gründe, aus denen das vorlegende Gericht Zweifel bezüglich der Auslegung oder der Gültigkeit bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat, und den Zusammenhang, den es zwischen diesen Vorschriften und dem auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Recht herstellt, enthalten.
- 35 Im vorliegenden Fall enthalten die Vorlageentscheidungen weder die geforderte Darstellung der Gründe noch eine Erläuterung zu einem etwaigen Zusammenhang zwischen den Bestimmungen der Richtlinie 2005/89 und den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften, so dass es dem Gerichtshof nicht möglich ist, die Anwendbarkeit dieser Richtlinie auf die Ausgangsrechtsstreitigkeiten zu prüfen und dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort auf die vierte Frage zu geben.
- 36 Außerdem ist es dem Gerichtshof wegen dieses Informationsmangels nicht möglich, sich im Rahmen dieser vierten Frage zur Anwendbarkeit der Art. 20 und 21 der Charta zu äußern.
- 37 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Charta nach ihrem Art. 51 Abs. 1 für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt.
- 38 Art. 51 Abs. 1 der Charta bestätigt die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung finden (vgl. u. a. Urteil vom 6. Oktober 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 39 Wird eine rechtliche Situation nicht vom Unionsrecht erfasst, ist der Gerichtshof also nicht zuständig, um über sie zu entscheiden, und die möglicherweise angeführten Bestimmungen der Charta können als solche keine entsprechende Zuständigkeit begründen (Urteil vom 6. Oktober 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 40 Somit hätte im Rahmen der vierten Frage die Anwendbarkeit der Art. 20 und 21 der Charta nur festgestellt werden können, wenn die darin angeführten übrigen Vorschriften des Unionsrechts auf die Ausgangsverfahren anwendbar wären. Aus den in den Rn. 27 bis 35 des vorliegenden Urteils genannten Gründen ist die vierte Frage jedoch unzulässig, soweit sie sich auf diese übrigen Vorschriften bezieht, da nicht ersichtlich ist, dass diese auf die Ausgangsrechtsstreitigkeiten Anwendung finden.
- 41 Daraus folgt, dass die vierte Frage insgesamt unzulässig ist.
- 42 Nach diesen Erwägungen sind zum einen die vierte und die fünfte Vorlagefrage sowie zum anderen die erste Vorlagefrage, soweit sie sich auf Art. 191 Abs. 2 AEUV bezieht, unzulässig.
- 43 Daher sind nur die erste Frage, soweit sie sich auf die Auslegung von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2009/72 bezieht, sowie die zweite und die dritte Frage zu beantworten.

### ***Zur ersten und zur zweiten Frage***

- 44 Mit der ersten und der zweiten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 20 und 21 der Charta sowie Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2009/72 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, durch die Steuern auf den Anfall und die Lagerung abgebrannter Brennelemente und nuklearer Abfälle eingeführt werden, die nur von Stromerzeugern zu entrichten sind, die Kernenergie nutzen, und deren Hauptzweck nicht im Schutz der Umwelt besteht, sondern darin, die Einnahmen im Finanzsystem des Stromsektors zu erhöhen.

- 45 Zur Beantwortung der vorgelegten Fragen ist zuerst der Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2009/72 zu prüfen.
- 46 Nach dieser Bestimmung gewährleisten die Mitgliedstaaten entsprechend ihrem institutionellen Aufbau und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, dass Elektrizitätsunternehmen unbeschadet des Abs. 2 nach den in dieser Richtlinie festgelegten Grundsätzen und im Hinblick auf die Errichtung eines wettbewerbsbestimmten, sicheren und unter ökologischen Aspekten nachhaltigen Elektrizitätsmarkts betrieben werden und dass diese Unternehmen hinsichtlich der Rechte und Pflichten nicht diskriminiert werden.
- 47 Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2009/72 verankert für den Bereich des Elektrizitätsbinnenmarkts das allgemeine Diskriminierungsverbot, das integraler Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts ist. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass dieses Verbot für die Mitgliedstaaten verbindlich ist, wenn die im Ausgangsverfahren in Rede stehende innerstaatliche Situation in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. Juli 2006, Chacón Navas, C-13/05, EU:C:2006:456, Rn. 56, und vom 19. Januar 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, Rn. 21 und 23).
- 48 Da im vorliegenden Fall aus den Angaben, über die der Gerichtshof verfügt, hervorgeht, dass es in den Ausgangsverfahren um rein interne Sachverhalte ohne jeglichen grenzüberschreitenden Bezug geht und dass die fraglichen Kernenergiesteuern Maßnahmen steuerlicher Natur darstellen, ist im vorliegenden Fall das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2009/72 auf diese Steuern nur anwendbar, wenn mit dieser Richtlinie die Angleichung der steuerlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten bezweckt wird.
- 49 Wie der Generalanwalt in Nr. 35 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, hat der Unionsgesetzgeber, da Ziel der Richtlinie 2009/72 ist, einen Elektrizitätsbinnenmarkt zu verwirklichen, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren angewandt, das in Art. 95 Abs. 1 EG (jetzt Art. 114 Abs. 1 AEUV) für den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben, vorgesehen ist.
- 50 Nach dem Wortlaut von Art. 95 Abs. 2 EG (jetzt Art. 114 Abs. 2 AEUV) gilt Art. 95 Abs. 1 EG (jetzt Art. 114 Abs. 1 AEUV) jedoch nicht für Bestimmungen über Steuern.
- 51 Da die Richtlinie 2009/72 keine Maßnahme zur Angleichung der steuerlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten darstellt, findet das in ihrem Art. 3 Abs. 1 vorgesehene Diskriminierungsverbot auf eine nationale Regelung, mit der Steuern auf den Anfall und die Lagerung abgebrannter Brennelemente und nuklearer Abfälle wie die in den Ausgangsverfahren streitgegenständlichen Kernenergiesteuern eingeführt werden, keine Anwendung.
- 52 Aus diesen Erwägungen folgt, dass das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2009/72 dahin auszulegen ist, dass es einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, mit der Steuern auf den Anfall und die Lagerung abgebrannter Brennelemente und nuklearer Abfälle wie die in den Ausgangsverfahren streitgegenständlichen Kernenergiesteuern eingeführt werden, die ausschließlich von Erzeugern von Strom aus Kernkraft erhoben werden, und deren Hauptzweck nicht im Schutz der Umwelt besteht, sondern darin, die Einnahmen im Finanzsystem des Stromsektors zu erhöhen.
- 53 Was zweitens die Art. 20 und 21 der Charta betrifft, ergibt sich aus den Rn. 37 bis 39 des vorliegenden Urteils, dass, da Art. 3 der Richtlinie 2009/72 auf eine nationale Regelung, mit der Steuern auf den Anfall und die Lagerung abgebrannter Brennelemente und nuklearer Abfälle wie die in den Ausgangsverfahren streitgegenständlichen Kernenergiesteuern eingeführt werden, nicht anwendbar ist und die Vorlageentscheidung auch sonst keine Angaben zu einem anderen Instrument des Unionsrechts enthält, das durch diese Regelung durchgeführt würde, nicht angenommen werden

kann, dass das Königreich Spanien durch den Erlass dieser Regelung das Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta durchgeführt hat. Daraus folgt, dass der Gerichtshof gemäß der in Rn. 38 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung nicht zuständig ist, die erste und die zweite Frage zu beantworten, soweit es um die Auslegung der Art. 20 und 21 der Charta geht.

- 54 Nach den obigen Erwägungen ist auf die erste und die zweite Frage zu antworten, dass das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2009/72 dahin auszulegen ist, dass es einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, mit der Steuern auf den Anfall und die Lagerung abgebrannter Brennelemente und nuklearer Abfälle wie die in den Ausgangsverfahren streitgegenständlichen Kernenergiesteuern eingeführt werden, die ausschließlich von Erzeugern von Strom aus Kernkraft erhoben werden und deren Hauptzweck nicht im Schutz der Umwelt besteht, sondern darin, die Einnahmen im Finanzsystem des Stromsektors zu erhöhen.

### *Zur dritten Frage*

- 55 Mit der dritten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2009/72 dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften wie den in den Ausgangsverfahren streitgegenständlichen entgegensteht, wenn das Umweltschutzziel und die charakteristischen Merkmale der Umweltschutzabgaben in dem Teil dieser Rechtsvorschriften, der Regelungswirkung hat, nicht zum Ausdruck kommen.
- 56 Aus der Antwort auf die erste Frage, insbesondere aus den Rn. 46 bis 51 des vorliegenden Urteils, ergibt sich jedoch, dass die Richtlinie 2009/72 keine Maßnahme zur Angleichung der steuerlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten ist. Daraus folgt, dass Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2009/72 auf nationale Rechtsvorschriften wie die in den Ausgangsverfahren streitgegenständlichen, mit denen Steuern auf den Anfall und die Lagerung abgebrannter Brennelemente und nuklearer Abfälle eingeführt werden, keine Anwendung findet.
- 57 Daher ist auf die dritte Frage zu antworten, dass Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2009/72 dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften wie den in den Ausgangsverfahren streitgegenständlichen nicht entgegensteht, wenn das Umweltschutzziel und die charakteristischen Merkmale der Umweltschutzabgaben in dem Teil dieser Rechtsvorschriften, der Regelungswirkung hat, nicht konkretisiert sind.

### **Kosten**

- 58 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG ist dahin auszulegen, dass es einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, mit der Steuern auf den Anfall und die Lagerung abgebrannter Brennelemente und nuklearer Abfälle wie die in den Ausgangsverfahren streitgegenständlichen Kernenergiesteuern eingeführt werden, die ausschließlich von Erzeugern von Strom aus Kernkraft erhoben werden und deren Hauptzweck nicht im Schutz der Umwelt besteht, sondern darin, die Einnahmen im Finanzsystem des Stromsektors zu erhöhen.**

**2. Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2009/72 ist dahin auszulegen, dass er nationalen Rechtsvorschriften wie den in den Ausgangsverfahren streitgegenständlichen nicht entgegensteht, wenn das Umweltschutzziel und die charakteristischen Merkmale der Umweltschutzabgaben in dem Teil dieser Rechtsvorschriften, der Regelungswirkung hat, nicht konkretisiert sind.**

Unterschriften