



## Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M<sup>ME</sup> JULIANE KOKOTT  
présentées le 1<sup>er</sup> juin 2017<sup>1</sup>

**Affaires jointes C-215/16, C-216/16, C-220/16 et C-221/16**

**Elecdey Carcelén SA (C-215/16),  
Energías Eólicas de Cuenca SA (C-216/16),  
Iberenova Promociones SAU (C-220/16),  
Iberdrola Renovables Castilla La Mancha SA (C-221/16)  
contre  
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha**

[demande de décision préjudicielle formée par le Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha  
(Cour supérieure de justice de la Communauté autonome de Castille-La Manche, Espagne)]

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Énergie éolienne – Directive 2009/28/CE – Promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables – Directive 2008/118/CE – Régime général d'accise – Directive 2003/96/CE – Taxation des produits énergétiques et de l'électricité – Redevance régionale sur les aérogénérateurs ("canon eólico") »

### I. Introduction

1. Dans la région espagnole de La Manche, Don Quichotte s'est déjà battu contre des moulins à vent. Il n'est donc pas étonnant qu'un nouveau litige en matière d'énergie éolienne né dans la Communauté autonome de Castille–La Manche parvienne à la Cour. Alors que celle-ci s'est déjà récemment prononcée à plusieurs reprises sur les incidences environnementales négatives d'une telle énergie<sup>2</sup> ainsi que sur sa promotion<sup>3</sup>, la présente affaire concerne la redevance régionale sur les aérogénérateurs inventée par cette région, une sorte de *poll tax*.

2. Outre la directive 2009/28/CE<sup>4</sup> relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, le renvoi préjudiciel concerne également la directive 2008/118/CE<sup>5</sup> sur le régime général d'accise et la directive 2003/96/CE<sup>6</sup> concernant la taxation de l'énergie. Il convient notamment d'examiner si la redevance litigieuse est compatible avec l'objectif de soutien de la directive 2009/28 ou avec les règles en matière de frais administratifs qu'elle prévoit. La Cour devrait aussi

1 Langue originale : l'allemand.

2 Arrêts du 21 juillet 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini et Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502), et du 14 janvier 2016, Commission/Bulgarie (C-141/14, EU:C:2016:8).

3 Arrêts du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère ! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851), et du 1<sup>er</sup> juillet 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037).

4 Directive du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16).

5 Directive du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE (JO 2009, L 9, p. 12), telle que modifiée par la directive 2010/12/UE du Conseil, du 16 février 2010 (JO 2010, L 50, p. 1) (ci-après la « directive 2008/118 »).

6 Directive du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO 2003, L 283, p. 51), telle que modifiée par la directive 2004/75/CE du Conseil, du 29 avril 2004 (JO 2004, L 157, p. 100) (ci-après la « directive 2003/96 »).

réfléchir à la mesure dans laquelle une violation des objectifs de la directive 2009/28 pourrait faire obstacle à une telle imposition. Relativement aux deux directives en matière fiscale, il convient avant tout de préciser si la redevance relève de leur champ d'application, auquel cas elle devrait satisfaire à certaines exigences.

## II. Le cadre juridique

### A. Le droit de l'Union

#### 1. La directive 2009/28

3. La directive 2009/28 a pour objet la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

4. L'article 2, sous k), de la directive 2009/28 définit la notion de « régime d'aide » comme suit :

« [...] tout instrument, régime ou mécanisme appliqué par un État membre ou un groupe d'États membres, destiné à promouvoir l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables grâce à une réduction du coût de cette énergie par une augmentation du prix de vente ou du volume d'achat de cette énergie, au moyen d'une obligation d'utiliser ce type d'énergie ou d'une autre mesure incitative ; cela inclut, mais sans s'y limiter, les aides à l'investissement, les exonérations ou réductions fiscales, les remboursements d'impôt, les régimes d'aide liés à l'obligation d'utiliser de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, y compris ceux utilisant les certificats verts, et les régimes de soutien direct des prix, y compris les tarifs de rachat et les primes. »

5. L'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/28 oblige les États membres à couvrir un pourcentage minimal de leur consommation d'énergie au moyen d'énergies renouvelables :

« 1. Chaque État membre veille à ce que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables [...] dans sa consommation finale d'énergie en 2020 corresponde au minimum à son objectif national global en ce qui concerne la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables pour l'année 2020, comme le prévoit le tableau figurant dans la partie A de l'annexe I, troisième colonne [...]

2. Les États membres mettent en place des mesures conçues de manière efficace pour garantir que leur part d'énergie produite à partir de sources renouvelables est au moins égale à celle prévue dans la trajectoire indicative établie dans l'annexe I, partie B. »

6. À cet égard, l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2009/28 concerne entre autres les régimes d'aide ; il dispose :

« Afin d'atteindre les objectifs fixés aux paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent notamment appliquer les mesures suivantes :

a) régimes d'aide ;

b) [...] »

7. Les procédures d'autorisation sont mentionnées au considérant 40 de la directive 2009/28 :

« La procédure utilisée par l'administration chargée de superviser l'autorisation, la certification et l'octroi de licences pour les installations utilisant des sources d'énergie renouvelables, devrait être objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée lorsqu'elle s'applique à des projets spécifiques. [...] »

8. Les règles correspondantes figurent à l'article 13 de la directive 2009/28 :

« 1. Les États membres veillent à ce que les règles nationales éventuelles relatives aux procédures d'autorisation, de certification et d'octroi de licences, qui s'appliquent aux installations de production et aux infrastructures connexes du réseau de transport et de distribution d'électricité, de chauffage ou de refroidissement à partir de sources d'énergie renouvelables et au processus de transformation de la biomasse en biocarburants ou autres produits énergétiques, soient proportionnées et nécessaires. Les États membres prennent notamment les mesures appropriées pour veiller à ce que :

[...]

e) les frais administratifs acquittés par les consommateurs, les aménageurs, les architectes, les entrepreneurs et les installateurs et fournisseurs d'équipements et de systèmes soient transparents et calculés en fonction des coûts ;

[...] »

## **2. La directive 2008/118**

9. La directive 2008/118 porte sur le régime général d'accise. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, régit le champ d'application de la directive et le paragraphe 2, l'admissibilité d'autres droits d'accise :

« 1. La présente directive établit le régime général des droits d'accise frappant directement ou indirectement la consommation des produits suivants, ci-après dénommés "produits soumis à accise" :

a) les produits énergétiques et l'électricité relevant de la directive 2003/96/CE ;

b) l'alcool et les boissons alcoolisées relevant des directives 92/83/CEE et 92/84/CEE ;

c) les tabacs manufacturés relevant des directives 95/59/CE, 92/79/CEE et 92/80/CEE.

2. Les États membres peuvent, à des fins spécifiques, prélever des taxes indirectes supplémentaires sur les produits soumis à accise, à condition que ces impositions respectent les règles de taxation communautaires applicables à l'accise ou à la taxe sur la valeur ajoutée pour la détermination de la base d'imposition, le calcul, l'exigibilité et le contrôle de l'impôt, ces règles n'incluant pas les dispositions relatives aux exonérations. »

## **3. La directive 2003/96**

10. La directive 2003/96 concerne la taxation de l'énergie.

11. Comme le montre notamment l'article 4 de la directive 2003/96, elle exige en principe une taxation minimale de l'énergie :

« 1. Les niveaux de taxation que les États membres appliquent aux produits énergétiques et à l'électricité visés à l'article 2 ne peuvent être inférieurs aux niveaux minima prévus par la présente directive.

2. Aux fins de la présente directive, on entend par "niveau de taxation" le montant total d'impôts indirects (à l'exception de la TVA) perçu, calculé directement ou indirectement sur la quantité de produits énergétiques et d'électricité au moment de la mise à la consommation. »

12. La juridiction nationale cite en outre l'article 15 de la directive 2003/96, qui permet certaines exonérations :

« Sans préjudice d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent appliquer sous contrôle fiscal des exonérations totales ou partielles ou des réductions du niveau de taxation :

a) [...]

b) à l'électricité :

– d'origine solaire, éolienne, houlomotrice, marémotrice ou géothermique,

– [...] »

### ***B. Le droit espagnol***

13. La Communauté autonome de Castille-La Manche a introduit, par la Ley 9/2011 por la que se crea el canon eólico (loi 9/2011 créant la redevance éolienne), du 21 mars 2011, une redevance éolienne.

14. L'article 4 de la loi 9/2011 définit le fait générateur de la redevance comme suit :

« 1. Le fait générateur de la redevance est constitué par les atteintes et les incidences négatives sur l'environnement et sur le territoire causées par l'installation, dans des parcs éoliens [...], d'aérogénérateurs visant à produire de l'énergie électrique.

[...]

3. Le fait générateur est considéré comme survenu même si le propriétaire des aérogénérateurs n'est pas le titulaire de l'autorisation administrative d'installation d'un parc éolien. »

15. Le calcul de l'assiette est établi à l'article 7 de la loi 9/2011 :

« 1. L'assiette est constituée par la somme des unités d'aérogénérateurs implantées dans un parc éolien [...] »

16. L'article 8 établit le montant de la redevance :

« 1. Le montant de la redevance est déterminé par l'application à l'assiette des taux d'imposition trimestriels suivants :

dans les parcs éoliens de 2 aérogénérateurs au plus : 0 euro par unité ;

dans les parcs éoliens de 3 à 7 aérogénérateurs : 489 euros par unité ;

dans les parcs éoliens de 8 à 15 aérogénérateurs : 871 euros par unité ;

dans les parcs éoliens de plus de 15 aérogénérateurs :

- a) lorsque le nombre d'aérogénérateurs est égal ou inférieur à la puissance installée du parc mesurée en mégawatts : 1 233 euros par unité ;
- b) lorsque le nombre d'aérogénérateurs est supérieur à la puissance installée du parc mesurée en mégawatts : 1 275 euros par unité.

[...] »

### III. Les faits et la demande de décision préjudicielle

17. Elecdey Carcelén SA (affaire C-215/16), Energías Eólicas de Cuenca SA (affaire C-216/16), Ibernova Promociones SAU (affaire C-220/16) et Iberdrola Renovables Castilla La Mancha SA (affaire C-221/16) exploitent, dans la Communauté autonome de Castille-La Manche, des aérogénérateurs qui sont soumis à la redevance éolienne régionale. Ces sociétés ont demandé à l'autorité compétente une rectification de leurs autoliquidations de la redevance éolienne au cours de l'exercice fiscal 2011, ainsi que la restitution des montants versés.

18. Leurs demandes ayant été rejetées, les sociétés ont introduit un recours devant le Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Cour supérieure de justice de la Communauté autonome de Castille-La Manche, Espagne), qui a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Puisque les “régimes d'aide” définis à l'article 2, sous k), de la [directive 2009/28] – et parmi eux les incitations fiscales telles que les réductions fiscales, les exonérations et les remboursements d'impôt – sont conçus comme des instruments visant à atteindre les objectifs de consommation d'énergies renouvelables prévus dans cette directive, doit-on considérer que les incitations ou les mesures citées ont un caractère obligatoire et sont contraignantes pour les États membres, avec un effet direct en ce qu'elles peuvent être invoquées et opposées par les particuliers affectés devant tout type d'instances publiques, judiciaires et administratives ?
- 2) L'expression “*mais sans s'y limiter*” figurant dans l'énumération, parmi les “régimes d'aide” visés à la question précédente, de mesures d'incitation fiscale consistant dans des réductions fiscales, des exonérations et des remboursements d'impôt signifie-t-elle qu'il convient de considérer que la non-imposition compte au nombre de ces incitations, c'est-à-dire l'interdiction de tout type de prélèvement spécifique et particulier, s'ajoutant aux impôts généraux grevant l'activité économique et la production d'électricité, qui taxerait l'énergie produite à partir de sources renouvelables ? De même, convient-il de considérer que l'interdiction générale précitée inclut l'interdiction de double imposition, de cumul ou de chevauchement de plusieurs impôts généraux ou spécifiques qui grevent différentes phases de l'activité de production d'énergies renouvelables et ont une incidence sur le même fait générateur grevé par la redevance éolienne en cause ?
- 3) En cas de réponse négative à la question précédente et si l'imposition de l'énergie produite à partir de sources renouvelables est acceptée, aux fins de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la [directive 2008/118], la notion de “finalité spécifique” doit-elle être interprétée en ce sens que l'objectif visé doit être exclusif et que, en outre, l'impôt grevant les énergies renouvelables doit avoir, du point de vue de sa structure, une nature véritablement extrafiscale et non simplement budgétaire ou de perception de recettes ?

- 4) Conformément à l'article 4 de la [directive 2003/96] qui, lorsqu'il mentionne les niveaux de taxation que les États membres doivent appliquer aux produits énergétiques et à l'électricité, prend pour référence les niveaux minima prévus par la directive, entendus comme la somme de l'ensemble des impôts directs et indirects appliqués sur ces produits au moment de leur mise à la consommation, doit-on considérer que cette somme doit conduire à exclure du niveau de taxation exigé par la directive les impôts nationaux n'ayant pas une nature véritablement extrafiscale au regard de leur structure et de leur finalité spécifique, telle qu'interprétée selon la réponse qui sera donnée à la question précédente ?
- 5) Le terme "frais" utilisé à l'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/28 est-il une notion autonome du droit européen devant être interprétée dans un sens plus large, comme incluant et étant synonyme de la notion d'impôt en général ?
- 6) En cas de réponse affirmative à la question précédente, les frais à acquitter par les consommateurs visés à l'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/28 ne peuvent-ils inclure que les impositions ou prélèvements fiscaux destinés à compenser, le cas échéant, les dommages causés par l'incidence [des installations éoliennes] sur l'environnement et dont l'objet est de réparer, avec le montant perçu, les dommages liés à une telle atteinte ou incidence négative, à l'exclusion des impôts ou des prestations qui, en ce qu'ils grèvent les énergies non polluantes, ont une finalité essentiellement budgétaire ou de perception de recettes ? »

19. Des observations écrites ainsi que des observations orales lors de l'audience qui a eu lieu le 29 mars 2017 ont été présentées par les exploitants d'aérogénérateurs Elecdey Carcelén, Energías Eólicas de Cuenca, Ibernova Promociones, Iberdrola Renovables Castilla La Mancha et par la Communauté autonome de Castille-La Manche, en tant que parties à la procédure au principal, ainsi que par le Royaume d'Espagne et la Commission européenne.

#### **IV. Appréciation juridique**

20. La redevance litigieuse est perçue trimestriellement pour chaque aérogénérateur, le niveau de la taxation dépendant de la taille du parc éolien concerné et de la puissance des aérogénérateurs. La demande de décision préjudicielle vise à déterminer si cette redevance est compatible avec le régime d'aide aux énergies renouvelables, conformément à la directive 2009/28 (voir titre A), ou avec les dispositions en matière de frais y figurant (voir titre B). La juridiction nationale s'interroge en outre sur la compatibilité de cette redevance avec la directive 2008/118 sur les droits d'accise (voir titre C) et avec la directive 2003/96 relative à la taxation de l'énergie (voir titre D).

##### ***A. Sur les première et deuxième questions – le régime d'aide***

21. Par ses deux premières questions, la juridiction nationale souhaite savoir si l'article 2, sous k), de la directive 2009/28 s'oppose à la redevance éolienne litigieuse.

22. L'article 2, sous k), de la directive 2009/28 définit la notion du « régime d'aide ». La définition inclut notamment les exonérations, les réductions fiscales et les remboursements d'impôt.

23. Une définition en tant que telle ne peut toutefois pas s'opposer à la perception d'une redevance nationale. Il convient au contraire de s'attacher au point de savoir à quelles dispositions cette définition s'applique.

24. À cet égard, il convient tout d'abord de citer l'article 3, paragraphe 3, sous a), de la directive 2009/28. Selon cette disposition, les États membres *peuvent* appliquer des régimes d'aide pour atteindre la part d'énergies renouvelables prévue à l'article 3, paragraphes 1 et 2, et à l'annexe I. La possibilité d'appliquer des régimes d'aide n'implique pas pour autant l'illégalité de redevances qui seraient perçues sur les aérogénérateurs.

25. L'éventuelle union ou coordination de régimes d'aide de différents États membres prévue à l'article 11 de la directive 2009/28 ne s'oppose pas non plus à la redevance litigieuse. La thèse d'Elecdey Carcelén, selon laquelle la redevance réduit le potentiel d'une telle union à des fins de « transfert statistique » d'énergies renouvelables conformément à l'article 6, est certes plausible. Cependant, la directive n'oblige pas les États membres à créer de tels potentiels, et rien n'indique non plus qu'une telle union aurait déjà été convenue et serait compromise par la redevance.

26. Les autres dispositions de la directive 2009/28 relatives aux régimes d'aide peuvent tout aussi peu être opposées à une redevance sur les aérogénérateurs. Elles concernent des spécifications techniques pour bénéficier des régimes d'aide (article 13, paragraphe 2), des réglementations et des codes pour étendre l'utilisation des énergies renouvelables dans le secteur de la construction (article 13, paragraphe 4), la relation entre les garanties d'origine et les régimes d'aide (article 15) et des obligations d'établissement de rapports (articles 22 et 23).

27. La demande de décision préjudicielle établit toutefois également un lien avec l'obligation principale de la directive 2009/28, à savoir les pourcentages minimaux d'énergies renouvelables dans la consommation totale prévus à l'article 3, paragraphes 1 et 2. Afin de donner une réponse utile à la juridiction nationale<sup>7</sup>, je me pencherai aussi sur ce point.

28. Selon l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/28, chaque État membre veille à ce que sa part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans sa consommation finale d'énergie en 2020 corresponde à un objectif global établi dans l'annexe. L'article 3, paragraphe 2, exige des États membres des mesures conçues de manière efficace pour garantir que leur part d'énergie produite à partir de sources renouvelables est au moins égale à celle prévue dans la trajectoire indicative établie également dans l'annexe.

29. Par conséquent, la directive 2009/28 fixe les parts d'énergies renouvelables que les États membres doivent atteindre en 2020, ainsi que pendant la période de transition jusqu'à cette date. Des pourcentages plus élevés seraient certes souhaitables, mais ils ne sont pas exigés à tout le moins par la directive.

30. Le respect de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/28 garantit donc que les États membres prennent, dès la période transitoire jusqu'à la date prévue pour atteindre la part d'énergies renouvelables exigée en 2020, les mesures nécessaires à une telle fin. Il n'est par conséquent pas nécessaire de recourir, à côté de cette disposition, à l'interdiction, découlant du principe de loyauté envers l'Union, de dispositions nationales de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par une directive<sup>8</sup>.

31. Au contraire, la redevance litigieuse porterait déjà atteinte à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/28 si elle empêchait l'Espagne d'atteindre les parts d'énergies renouvelables exigées par cette disposition.

<sup>7</sup> Voir par exemple arrêts du 11 février 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e.a. (C-531/13, EU:C:2015:79, point 37) ; du 13 octobre 2016, M. et S. (C-303/15, EU:C:2016:771, point 16), et du 1<sup>er</sup> février 2017, Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76, point 20).

<sup>8</sup> Voir par exemple arrêts du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, point 45) ; du 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09 à C-167/09, EU:C:2011:348, points 78 et 79), et du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, points 57 et 58).

32. Néanmoins, il n'est pas certain qu'il soit possible d'apporter la preuve qu'une taxation régionale déterminée empêche l'État membre pris dans sa globalité d'atteindre les objectifs précités. En effet, il existera en général d'autres impositions ainsi que d'autres obstacles économiques ou techniques à une plus forte utilisation d'énergies renouvelables. Il n'y a toutefois pas lieu en l'espèce de trancher ce point de manière définitive.

33. Selon, notamment, l'exposé de la Commission lors de l'audience et les chiffres récents d'Eurostat<sup>9</sup> repris par toutes les parties lors de cette audience, en Espagne – à la différence des Pays-Bas ou, pendant une certaine période, de la France –, aucune violation des prescriptions de la directive 2009/28 n'a jusqu'à présent été observée ni n'est attendue. Au contraire, l'Espagne a utilisé de manière ininterrompue jusqu'en 2015 inclus une part plus élevée d'énergies renouvelables que celle exigée par la directive. Le pourcentage moyen de 16 % prévu pour les années 2017 et 2018 a même été dépassé dès 2015.

34. Des réflexions plus approfondies sur les conséquences de la redevance litigieuse ne seraient nécessaires que si la juridiction nationale était parvenue à la conclusion, sur le fondement de nouveaux ou de meilleurs chiffres, que la tendance observée dans les chiffres d'Eurostat ne se poursuit pas. Comme aucun élément convaincant en ce sens n'a toutefois été apporté en l'espèce, il n'est pas nécessaire que la Cour se penche plus avant, à ce stade, sur cette hypothèse.

35. Par conséquent, il est certes regrettable que la Communauté autonome de Castille-La Manche perçoive des redevances qui rendent moins attrayante l'utilisation d'énergies renouvelables souhaitée par la directive 2009/28 et qui, en outre, mettent à mal, au moins en partie, la promotion, par l'État pris dans sa globalité, de l'énergie éolienne. Toutefois, tant que l'État remplit malgré tout globalement ses obligations découlant du droit de l'Union, cela ne constitue pas une violation des régimes d'aide de la directive ou des pourcentages d'énergies renouvelables prescrits, mais pose tout au plus un problème de droit national.

36. L'article 2, sous k), et l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/28 ne s'opposent donc pas à une redevance perçue trimestriellement sur les aérogénérateurs, tant que cette dernière n'empêche pas les États membres d'atteindre les pourcentages minimaux d'énergies renouvelables dans la consommation totale prévus dans la directive.

### ***B. Sur les cinquième et sixième questions – Les frais au titre des aérogénérateurs***

37. Par les cinquième et sixième questions, auxquelles il convient également de répondre conjointement, la juridiction nationale souhaite savoir si les règles en matière de frais prévues à l'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/28 s'opposent à la redevance litigieuse.

38. Selon l'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/28, les États membres prennent notamment les mesures appropriées pour veiller à ce que les frais administratifs acquittés par les consommateurs, les aménageurs, les architectes, les entrepreneurs et les installateurs et fournisseurs d'équipements et de systèmes soient transparents et calculés en fonction des coûts.

<sup>9</sup> Voir communiqué de presse d'Eurostat 43/2017, du 14 mars 2017, et les chiffres correspondants dans le tableau « Eurostat SHARES 2015 » (les deux pouvant être consultés sur le lien <http://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/shares>).

39. Cette disposition trouve son origine dans la norme plus générale de l'article 13, paragraphe 1, première phrase, de la directive 2009/28, aux termes duquel les États membres veillent à ce que les règles nationales éventuelles relatives aux procédures d'autorisation, de certification et d'octroi de licences, qui s'appliquent aux installations de production et aux infrastructures connexes du réseau de transport et de distribution d'électricité, de chauffage ou de refroidissement à partir de sources d'énergie renouvelables et au processus de transformation de la biomasse en biocarburants ou autres produits énergétiques, soient proportionnées et nécessaires.

40. Contrairement à l'opinion de la Communauté autonome de Castille-La Manche, la notion de frais administratifs ne doit pas être déterminée selon le droit national, mais constitue une notion du droit de l'Union, en raison de l'absence de renvoi au droit national<sup>10</sup>.

41. À première vue, la redevance litigieuse ne relève toutefois pas de l'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/28. Il ne s'agit ni de frais administratifs que des consommateurs, des aménageurs, des architectes, des entrepreneurs et des installateurs et fournisseurs d'équipements et de systèmes doivent acquitter, ni d'une redevance due à l'occasion d'une procédure d'autorisation, de certification ou d'octroi de licences pour des aérogénérateurs. Elle est perçue au titre de l'exploitation des aérogénérateurs. L'examen de ce point pourrait donc s'achever ici.

42. Toutefois, notamment Iberenova Promociones et Iberdrola Renovables Castilla La Mancha défendent l'avis, apparaissant également dans la demande de décision préjudicielle, que l'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/28 a une portée bien plus large que ne le laisse entendre son libellé. Elles se fondent à cet égard sur la jurisprudence relative à l'article 11 de la directive 97/13/CE<sup>11</sup>, puis ultérieurement aux articles 12 et 13 de la directive 2002/20/CE<sup>12</sup>, en matière d'autorisations dans le domaine des communications électroniques.

43. Ces dispositions réglementent la portée légale de taxes administratives pouvant être exigées d'entreprises qui exercent, sur le fondement d'autorisations régies par le droit de l'Union, une activité dans le domaine des télécommunications ou de réseaux et de services de communications électroniques. Ces taxes servent à couvrir certains frais administratifs et doivent être perçues de manière objective, transparente et proportionnée.

44. La Cour a effectivement interprété les règles en question en ce sens que, dans le cadre desdites directives, les États membres ne peuvent percevoir d'autres taxes ou redevances sur la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques que celles prévues par la directive en cause<sup>13</sup>.

45. On comprend d'emblée pourquoi les exploitants d'aérogénérateurs transposent cette jurisprudence à l'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/28 et s'opposent à la redevance litigieuse sur ce fondement.

46. La finalité première de la directive 2009/28 et de la politique environnementale de l'Union, qui est de lutter contre le changement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre, plaide en ce sens. Il est conforme à cet objectif de réduire les obstacles à l'utilisation de sources d'énergie renouvelables.

10 Voir, notamment, arrêts du 9 novembre 2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, point 29), et du 2 mars 2017, J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, point 24).

11 Directive du Parlement européen et du Conseil du 10 avril 1997 relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications (JO 1997, L 117, p. 15).

12 Directive du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation ») (JO 2002, L 108, p. 21).

13 Arrêts du 18 septembre 2003, Albacom et Infostrada (C-292/01 et C-293/01, EU:C:2003:480, point 42) ; du 18 juillet 2013, Vodafone Omnitel e.a. (C-228/12 à C-232/12 et C-254/12 à C-258/12, EU:C:2013:495, point 36), et du 17 décembre 2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, point 27).

47. Toutefois, alors que le cadre réglementaire de la communication électronique vise en principe la libéralisation totale des services et des infrastructures de télécommunications<sup>14</sup>, la directive 2009/28 a des objectifs clairement moins ambitieux. La Cour a déjà constaté que le législateur de l'Union n'avait aucunement procédé à une harmonisation exhaustive des régimes nationaux de soutien à la production d'énergies renouvelables<sup>15</sup>. L'objectif principal direct de la directive 2009/28 consiste, au contraire, à prescrire des parts d'énergies renouvelables dans la consommation totale, les États membres conservant une large marge d'appréciation quant au choix du moyen à adopter pour atteindre à temps ces pourcentages. Au vu de cette finalité limitée, il est douteux que l'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/28 contienne une interdiction générale de taxation grevant les énergies renouvelables.

48. En outre, la Cour a récemment nuancé sa jurisprudence relative aux obstacles dans le domaine des communications électroniques. Elle a précisé que toutes les charges supplémentaires au moyen de taxes pesant sur les services de télécommunications ne tombent pas sous le coup de l'interdiction d'autres impositions. Au contraire, le fait générateur de la taxe doit être lié à la procédure d'autorisation réglementée dans la directive 2002/20<sup>16</sup>. Ce n'était par exemple pas le cas pour des taxes communales perçues sur des mâts de téléphonie mobile<sup>17</sup>.

49. Cette approche doit a fortiori s'appliquer à l'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/28. Cette disposition ne saurait être comprise, bien au-delà de son libellé, comme interdisant de manière générale toute charge fiscale au moyen de taxes grevant les énergies renouvelables.

50. Par conséquent, l'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/28 ne s'oppose pas à une redevance perçue trimestriellement sur l'exploitation d'aérogénérateurs.

### ***C. Sur la troisième question – Le rapport aux droits d'accise***

51. La troisième question vise à savoir si l'utilisation de la redevance litigieuse est compatible avec l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive 2008/118. La juridiction nationale pose cette question au cas où il serait répondu par la négative à la deuxième question – comme proposé ici – et où l'imposition de l'énergie produite à partir de sources renouvelables serait admise en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive 2008/118. Il convient donc tout d'abord de déterminer si la redevance relève du champ d'application de la disposition précitée.

52. Selon l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive 2008/118, les États membres peuvent, à des fins spécifiques, prélever, sous certaines conditions, des taxes indirectes supplémentaires sur les produits soumis à accise.

53. Toutes les exigences requises par cette disposition présupposent que la redevance sur les aérogénérateurs litigieuse constitue une taxe indirecte sur des produits soumis à accise.

14 Arrêts du 18 septembre 2003, Albacom et Infostrada (C-292/01 et C-293/01, EU:C:2003:480, points 35 et 37) ; du 19 septembre 2006, i-21 Germany et Arcor (C-392/04 et C-422/04, EU:C:2006:586, point 70), et du 21 juillet 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513, point 18).

15 Arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, points 59 à 63).

16 Arrêts du 4 septembre 2014, Belgacom et Mobistar (C-256/13 et C-264/13, EU:C:2014:2149, point 36) ; du 6 octobre 2015, Base Company (C-346/13, EU:C:2015:649, point 17), et du 17 décembre 2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, point 28) ; voir également, en ce sens, arrêts du 17 septembre 2015, Fratelli De Pra et SAIV (C-416/14, EU:C:2015:617, point 41) ; du 27 juin 2013, Commission/France (C-485/11, non publié, EU:C:2013:427, points 30, 31 et 34), et du 27 juin 2013, Vodafone Malta et Mobisile Communications (C-71/12, EU:C:2013:431, points 24 et 25).

17 Arrêts du 6 octobre 2015, Base Company (C-346/13, EU:C:2015:649, points 22 et 23), et du 17 décembre 2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, points 32 et suiv.).

54. La Cour a déjà constaté que la notion de « taxes indirectes supplémentaires », au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive 2008/118, vise les taxes indirectes qui frappent la consommation des produits énumérés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de cette directive, autres que les « droits d'accise », au sens de cette dernière disposition, et qui sont prélevées à des fins spécifiques<sup>18</sup>.

55. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la directive 2008/118 cite les produits énergétiques et l'électricité relevant de la directive 2003/96/CE [sous a)], l'alcool et les boissons alcoolisées relevant des directives 92/83/CEE et 92/84/CEE [sous b)] ainsi que les tabacs manufacturés relevant des directives 95/59/CE, 92/79/CEE et 92/80/CEE [sous c)].

56. Une redevance sur les aérogénérateurs ne tombe directement dans aucune de ces catégories. Elle ne pourrait en relever que si elle était considérée comme une taxe indirecte sur l'électricité produite par les aérogénérateurs soumis à la redevance.

57. À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'il doit exister un lien direct et indissociable entre une telle taxe indirecte et la consommation d'électricité<sup>19</sup>.

58. La Cour a nié l'existence d'un tel lien s'agissant de taxes sur des assemblages combustibles de réacteurs de centrales nucléaires<sup>20</sup> ou sur le rendement thermique de telles centrales<sup>21</sup>, car les faits générateurs respectifs ne présentaient pas suffisamment de lien avec la consommation de l'électricité produite.

59. Il en va de même pour la redevance sur les aérogénérateurs examinée en l'espèce. En effet, elle n'est pas calculée en fonction de l'électricité produite par les aérogénérateurs ou de leur puissance théorique. Son montant varie en fonction de la taille du parc éolien dans lequel l'aérogénérateur est implanté et, pour les parcs particulièrement grands, également selon la puissance de l'aérogénérateur<sup>22</sup>. Dans ce dernier cas, les aérogénérateurs plus puissants sont même moins taxés que les aérogénérateurs moins puissants.

60. Les parties soulèvent en outre le point de savoir si la redevance litigieuse peut être répercutée sur le consommateur. Dans le cas des assemblages combustibles, la Cour s'est certes aussi fondée sur le fait que la taxe ne pouvait pas être répercutée intégralement<sup>23</sup>. Au moins l'une des raisons avancées à cet égard par la Cour existe toutefois également dans la présente affaire, car la redevance sur les aérogénérateurs indépendante de la production d'électricité ne peut pas être directement répercutée sur le prix de l'électricité produite, et il est a fortiori exclu de la facturer au consommateur final sous la forme d'un surcoût transparent. On ne peut pas en effet déterminer quelle part de l'électricité achetée par le consommateur est produite par les aérogénérateurs soumis à la redevance. L'éventuelle possibilité de répercuter économiquement la charge de la redevance sur le consommateur ne saurait donc conduire à considérer la redevance comme constituant une taxe indirecte au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive 2008/118.

61. Par conséquent, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive 2008/118 ne s'oppose pas à une redevance perçue trimestriellement sur l'exploitation d'aérogénérateurs mais ne présentant pas de lien direct et indissociable avec la consommation de l'électricité produite.

18 Arrêt du 4 juin 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, point 59).

19 Arrêts du 4 juin 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, point 61), et du 1<sup>er</sup> octobre 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, point 35), ainsi que, en ce sens, arrêt du 10 juin 1999, Braathens (C-346/97, EU:C:1999:291, point 23).

20 Arrêt du 4 juin 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, points 62 et 63).

21 Arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, point 35).

22 Voir point 15 des présentes conclusions.

23 Arrêt du 4 juin 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, point 64).

#### ***D. Sur la quatrième question – Le rapport à la taxation de l'énergie***

62. Par sa quatrième question, la juridiction nationale souhaite savoir si, au regard de l'article 4 de la directive 2003/96, la redevance litigieuse est comprise dans le montant total d'impôts indirects (à l'exception de la TVA) perçu, calculé directement ou indirectement sur la quantité de produits énergétiques et d'électricité au moment de la mise à la consommation. Le montant ainsi calculé doit être au moins égal aux niveaux minima prévus par la directive.

63. À première vue, on ne voit pas dans quelle mesure cette question pourrait être déterminante pour la résolution du litige au principal. La Cour pourrait donc la rejeter en tant que question hypothétique et donc irrecevable.

64. Il ressort toutefois de la motivation de cette question que la juridiction nationale a des doutes quant à la conformité de la redevance litigieuse à l'objectif de la directive 2003/96 de promouvoir le bon fonctionnement du marché intérieur.

65. Cette question est du moins en principe intéressante aux fins de la résolution du litige au principal. Elle méconnaît toutefois le contenu de la directive 2003/96. En effet, celle-ci ne contient aucune réglementation globale en matière d'impôts et de taxes pouvant être perçus en lien avec la production d'électricité, mais fixe uniquement un *niveau minimal* d'imposition de la consommation d'électricité. Elle ne s'oppose pour autant pas à une charge fiscale plus importante de la production d'électricité.

66. Le fait que l'article 15, paragraphe 1, sous b), premier tiret, de la directive 2003/96 cité par la juridiction nationale permette une exonération fiscale de l'électricité d'origine éolienne n'infirme pas cette conclusion. En effet, cette possibilité n'oblige pas les États membres à accorder cette exonération ni n'interdit la charge fiscale, au moyen de taxes déterminées, de la production d'électricité d'origine éolienne.

67. Dans la mesure où notamment Energías Eólicas de Cuenca affirme que la redevance litigieuse porterait atteinte à la directive 2003/96 dans la mesure où celle-ci ne permettrait pas, en dehors de réductions expressément autorisées, de différenciation régionale de la taxation énergétique, il convient de noter que cette question ne fait pas l'objet de la demande de décision préjudicielle.

68. Si la Cour souhaitait néanmoins examiner ce point afin de donner une réponse utile à la résolution du litige au principal, cette argumentation ne saurait prospérer. En effet, la redevance n'est pas une taxation au sens de la directive 2003/96.

69. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2003/96, le champ d'application de celle-ci est limité à la taxation des produits énergétiques et de l'électricité, tels que définis respectivement à l'article 2, paragraphes 1 et 2, de ladite directive<sup>24</sup>. La redevance litigieuse pourrait tout au plus être considérée comme une taxation indirecte de l'électricité que les aérogénérateurs concernés produisent.

70. Une telle taxe présuppose toutefois un lien entre son fait générateur et la production effective d'électricité<sup>25</sup>. Un tel lien n'existe par exemple pas dans le cas d'une taxe sur le rendement thermique maximal autorisé d'un réacteur nucléaire qui ne prend pas en considération la quantité d'électricité effectivement produite<sup>26</sup>.

24 Arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, point 24).

25 Arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, points 32 et 33).

26 Arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, points 31 et 32).

71. Le lien entre la redevance litigieuse et la production d'électricité des aérogénérateurs concernés est encore plus ténu. Alors que le rendement thermique maximal d'un réacteur nucléaire permet de tirer des conclusions quant à la quantité d'électricité qu'il peut produire, le montant de la redevance litigieuse varie principalement selon la taille du parc éolien dans lequel les aérogénérateurs sont implantés. Ce n'est que pour les parcs ayant plus de 15 aérogénérateurs qu'une distinction est faite selon que leur puissance installée soit de plus ou de moins d'un mégawatt. Et cette différenciation n'entraîne pas un taux d'imposition plus élevé en fonction de la production d'électricité, mais réduit la taxation des aérogénérateurs plus puissants.

72. La redevance litigieuse ne constitue donc pas une taxation au sens de la directive 2003/96 et une éventuelle interdiction d'imposition régionalement différenciée ne serait pas applicable.

73. Par conséquent, la directive 2003/96 ne s'oppose pas à la redevance litigieuse.

## V. Conclusion

74. Je propose donc à la Cour de statuer comme suit :

- 1) L'article 2, sous k), et l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, ne s'opposent pas à une redevance perçue trimestriellement sur l'exploitation d'aérogénérateurs, si cette redevance n'empêche pas les États membres d'atteindre les pourcentages minimaux d'énergies renouvelables prévus dans la directive.
- 2) L'article 13, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/28 ainsi que l'article 4 et l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2003/96/CE du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, telle que modifiée par la directive 2004/75/CE du Conseil, du 29 avril 2004, ne s'opposent pas à une redevance perçue trimestriellement sur l'exploitation d'aérogénérateurs.
- 3) L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive 2008/118/CE du Conseil, du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE, telle que modifiée par la directive 2010/12/UE du Conseil, du 16 février 2010, ne s'oppose pas à une redevance perçue trimestriellement sur l'exploitation d'aérogénérateurs mais ne présentant pas de lien direct et indissociable avec la consommation de l'électricité produite.