



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

7 novembre 2019*

« Renvoi préjudiciel – Principe du pollueur-payeur – Règles communes pour le marché intérieur de l'électricité – Directive 2009/72/CE – Article 3, paragraphes 1 et 2 – Principe de non-discrimination – Financement du déficit tarifaire – Impôts auxquels sont assujetties uniquement les entreprises qui utilisent l'énergie nucléaire pour produire de l'électricité »

Dans les affaires jointes C-80/18 à C-83/18,

ayant pour objet quatre demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), par décisions du 27 juin 2017 ainsi que des 10 et 18 juillet 2017, parvenues à la Cour le 6 février 2018 et le 7 février 2018, dans les procédures

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

Endesa Generación SA (C-82/18)

contre

Administración General del Estado,

Iberdrola Generación Nuclear SAU (C-80/18 et C-82/18),

et

Endesa Generación SA (C-81/18),

Iberdrola Generación Nuclear SAU (C-83/18)

contre

Administración General del Estado (C-81/18 et C-83/18),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. E. Regan, président de chambre, MM. I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič et C. Lycourgos (rapporteur), juges,

avocat général : M. G. Hogan,

greffier : M^{me} L. Carrasco Marco, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 28 février 2019,

* Langue de procédure : l'espagnol.

considérant les observations présentées :

- pour l'Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), par M^{es} J. C. García Muñoz et J. M. Mohedano Fuertes, abogados, assistés de M^{me} M. C. Villaescusa Sanz, procuradora,
- pour Endesa Generación SA, par M^{es} J. L. Buendía Sierra, F. J. López Villalta y Peinado, E. Gardeta González, J. M. Cobos Gómez et A. Lamadrid de Pablo, abogados,
- pour Iberdrola Generación Nuclear SAU, par M^{es} J. Ruiz Calzado, J. Domínguez Pérez et M. L. Cazorla Prieto, abogados, assistés de M. J. L. Martín Jaureguibeitia, procurador,
- pour le gouvernement espagnol, par M. A. Rubio González et M^{me} V. Ester Casas, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{mes} O. Beynet et S. Pardo Quintillán ainsi que par M. C. Hermes, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 mai 2019,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (JO 2009, L 211, p. 55), des articles 3 et 5 de la directive 2005/89/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 janvier 2006, concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures (JO 2006, L 33, p. 22), ainsi que des articles 20 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).
- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant, d'une part, l'Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) et Endesa Generación SA à Iberdrola Generación Nuclear SAU et à l'Administración General del Estado (Administration générale de l'État, Espagne) et, d'autre part, Endesa Generación et Iberdrola Generación Nuclear à cette administration au sujet de la légalité des impôts sur la production de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs résultant de la production d'électricité nucléaire ainsi que sur le stockage de ce combustible nucléaire et de ces déchets dans des installations centralisées (ci-après les « impôts sur l'énergie nucléaire »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2005/89

- 3 L'article 3, paragraphes 1 et 4, de la directive 2005/89 prévoyait :

« 1. Les États membres assurent un niveau élevé de sécurité de l'approvisionnement en électricité en prenant les mesures nécessaires pour favoriser un climat d'investissement stable, en définissant les rôles et les responsabilités des autorités compétentes, en ce compris les autorités de régulation le cas échéant, et de tous les acteurs concernés du marché et en publiant des informations à ce sujet. [...]

[...]

4. Les États membres veillent à ce que toute mesure adoptée conformément à la présente directive ne soit pas discriminatoire et ne constitue pas une charge déraisonnable pour les acteurs du marché, y compris les nouveaux arrivants et les entreprises ayant une faible part de marché. [...] »

- 4 L'article 5, paragraphe 1, de cette directive disposait :

« Les États membres prennent les mesures appropriées pour maintenir l'équilibre entre la demande d'électricité et la capacité de production disponible.

[...] »

- 5 La directive 2005/89 a été abrogée par le règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019 (JO 2019, L 158, p. 1).

La directive 2009/72

- 6 L'article 1^{er} de la directive 2009/72 prévoit :

« La présente directive établit des règles communes concernant la production, le transport, la distribution et la fourniture d'électricité, ainsi que des dispositions relatives à la protection des consommateurs, en vue de l'amélioration et de l'intégration de marchés de l'électricité compétitifs dans la Communauté. Elle définit les modalités d'organisation et de fonctionnement du secteur de l'électricité, l'accès ouvert au marché, les critères et les procédures applicables en ce qui concerne les appels d'offres et l'octroi des autorisations ainsi que l'exploitation des réseaux. Elle définit également les obligations de service universel et les droits des consommateurs d'électricité, et clarifie les obligations en matière de concurrence. »

- 7 L'article 3 de cette directive, intitulé « Obligations de service public et protection des consommateurs », dispose, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Les États membres, sur la base de leur organisation institutionnelle et dans le respect du principe de subsidiarité, veillent à ce que les entreprises d'électricité, sans préjudice du paragraphe 2, soient exploitées conformément aux principes de la présente directive, en vue de réaliser un marché de l'électricité concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental, et s'abstiennent de toute discrimination pour ce qui est des droits et des obligations de ces entreprises.

2. En tenant pleinement compte des dispositions pertinentes du traité, en particulier de son article 86, les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique, l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables et la protection du climat. Ces obligations sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables et garantissent aux entreprises d'électricité de la Communauté un égal accès aux consommateurs nationaux. [...] »

Le droit espagnol

- 8 Le préambule de la Ley 15/2012 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (loi 15/2012, portant mesures fiscales en vue d'une utilisation durable de l'énergie), du 27 décembre 2012 (BOE n° 312, du 28 décembre 2012, p. 88081, ci-après la « loi fiscale sur l'énergie »), expose :

« [Cette loi] a pour objet d'adapter notre système fiscal en vue d'un usage plus efficace et plus respectueux de l'environnement et du développement durable [...].

[...]

Cette loi se fonde principalement sur l'article 45 de la Constitution [...]. Ainsi, l'un des axes de cette réforme fiscale est d'internaliser les coûts environnementaux résultant de la production d'électricité [...]. La loi doit inciter à améliorer nos niveaux d'efficacité énergétique tout en permettant d'assurer une meilleure gestion des ressources naturelles et de soutenir le nouveau modèle de développement durable, tant du point de vue économique et social qu'environnemental.

[...]

À cette fin, la présente loi régit trois nouveaux impôts : [...] l'impôt sur la production de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs résultant de la production d'électricité nucléaire et l'impôt sur le stockage de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs dans des installations centralisées [...].

[...]

La production d'électricité grâce à l'énergie nucléaire implique l'acceptation par la société de certaines charges et servitudes, dues aux caractéristiques particulières de ce type d'énergie, dont l'impact économique est difficile à déterminer. La société doit assumer toute une panoplie de responsabilités résultant de cette production, telles que la gestion des déchets radioactifs générés et l'éventuelle utilisation de matériaux à des fins non pacifiques.

[...] [L]'évaluation du coût total du démantèlement des centrales nucléaires et la gestion définitive des déchets radioactifs présentent encore de grandes incertitudes qui, en dernier lieu, affecteront la société après l'arrêt de l'exploitation des centrales nucléaires, notamment en ce qui concerne la gestion définitive du combustible nucléaire usé et des déchets à haute activité. [...]

Ainsi, étant donné la longue durée de vie de certains déchets radioactifs, qui s'étend sur des générations, il est indispensable d'établir, après la gestion définitive de ceux-ci, les mesures nécessaires pour éviter qu'un agent externe ne provoque leur dissémination dans l'environnement ou tout autre effet indésirable, ce qui exigera une surveillance institutionnelle à long terme, laquelle incombera à l'État. [...]

Une autre des caractéristiques singularisant l'industrie électronucléaire est l'usage et la production de matériaux qui doivent être soumis à un contrôle strict afin d'éviter leur utilisation à des fins non pacifiques ou tout autre type d'acte de malveillance les concernant, ce qui contraint l'Espagne [...] à assumer les responsabilités qui en découlent et, par conséquent, à prévoir des ressources pour y faire face.

Ainsi, l'État doit fournir les ressources nécessaires pour maintenir les plans d'urgence nucléaire existants opérationnels [...].

Au regard de ce qui précède, il est approprié d'établir un prélèvement sur la production de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs dans les installations nucléaires ainsi que sur leur stockage dans des installations centralisées afin de faire face aux charges que la société doit supporter du fait de cette production. »

9 Aux termes de l'article 12 de la loi fiscale sur l'énergie, intitulé « Nature » :

« L'impôt sur la production de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs résultant de la production d'électricité nucléaire et l'impôt sur le stockage de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs dans des installations centralisées sont des impôts directs et de nature réelle, qui grèvent les activités qui, comprenant leurs faits générateurs respectifs, sont définies aux articles 15 et 19 de la présente loi. »

10 L'article 15 de cette loi prévoit :

« Constitue le fait générateur aux fins de l'impôt la production de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs résultant de la production d'électricité nucléaire. »

11 L'article 16 de ladite loi dispose :

« 1. Sont assujetties les personnes physiques et morales et les entités visées à l'article 35, paragraphe 4, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria [loi 58/2003, du 17 décembre 2003, portant code général des impôts], qui exercent l'activité visée à l'article 15.

2. Sont solidairement responsables de la dette fiscale concernant l'impôt, les propriétaires des installations nucléaires qui produisent le fait générateur si elles ne sont pas leurs exploitants. »

12 Aux termes de l'article 17 de la loi fiscale sur l'énergie :

« 1. Constitue la base d'imposition de l'impôt sur la production de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs résultant de la production d'électricité nucléaire :

a) les kilogrammes de métal lourd contenus dans le combustible nucléaire produit au cours de la période imposable, étant entendu que le métal lourd est l'uranium et le plutonium contenu, et que le combustible nucléaire usé est le combustible nucléaire irradié dans le réacteur qui a été extrait définitivement de celui-ci pendant la période imposable ;

b) les mètres cubes de déchets radioactifs de moyenne, de faible et de très faible activité produits, qui ont été conditionnés pendant la période imposable en vue de leur stockage temporaire sur le site de l'installation.

2. La base d'imposition définie dans cet article est déterminée pour chaque installation réalisant les activités constituant le fait générateur aux fins de cet impôt. »

13 L'article 18 de cette loi prévoit :

« Le montant de l'impôt est calculé en appliquant à la base d'imposition les taux suivants :

- a) pour la production de combustible usé provenant de la production d'électricité nucléaire, visée au paragraphe l'article 17, paragraphe 1, sous a), le taux est de 2 190 euros par kg de métal lourd ;
- b) pour la production de déchets radioactifs visée à l'article 17, paragraphe 1, sous b) :
 - 1. pour les déchets radioactifs de faible et de moyenne activité, le taux est de 6 000 euros par mètre cube ;
 - 2. pour les déchets radioactifs de très faible activité, le taux est de 1 000 euros par mètre cube. »

14 L'article 19 de ladite loi dispose :

« Constitue le fait générateur aux fins de l'impôt, l'activité de stockage de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs dans une installation centralisée.

Aux fins de l'impôt, on entend par stockage de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs, toute activité consistant à les immobiliser temporairement ou définitivement, quelle qu'en soit la manière, et par installation centralisée, une installation pouvant stocker ces matériaux provenant de différentes installations ou origines. »

15 L'article 21 de la loi fiscale sur l'énergie définit les contribuables comme étant « les personnes physiques ou morales et les entités visées à l'article 35, paragraphe 4, de [la loi 58/2003] qui possèdent les installations dans lesquelles sont menées les activités visées à l'article 19 ».

16 Aux termes de l'article 22 de cette loi :

« 1. Constitue la base d'imposition de l'impôt sur le stockage de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs dans des installations centralisées :

- a) la différence de poids de métal lourd contenu dans le combustible nucléaire usé stocké entre la fin et le début de la période imposable, exprimée en kilogrammes ;
- b) la différence de volume de déchets radioactifs de haute activité autre que le combustible usé, ou de moyenne activité à vie longue, stockés entre la fin et le début de la période imposable, exprimée en mètres cubes ;
- c) le volume de déchets radioactifs de moyenne activité non inclus dans le point b), et de faible ou très faible activité placés dans l'installation en vue de leur stockage pendant la période imposable, exprimé en mètres cubes.

2. La base d'imposition définie dans cet article est déterminée pour chaque installation réalisant les activités constituant le fait générateur aux fins de cet impôt. »

17 L'article 24 de ladite loi dispose :

« 1. Le montant de l'impôt résulte de l'application à la base d'imposition, ou à la base nette imposable conformément à l'article 23, des taux suivants :

- a) pour le stockage de combustible usé visé à l'article 22, paragraphe 1, sous a), le taux est de 70 euros par kg de métal lourd ;

- b) pour le stockage de déchets radioactifs visé à l'article 22, paragraphe 1, sous b), le taux est de 30 000 euros par mètre cube de déchets radioactifs ;
- c) pour le stockage de déchets radioactifs mentionné à l'article 22, paragraphe 1, sous c) :
 - 1. pour les déchets radioactifs de faible et de moyenne activité, le taux est de 10 000 euros par mètre cube ;
 - 2. pour les déchets radioactifs de très faible activité, le taux est de 2 000 euros par mètre cube. »

18 L'article 26 de la loi fiscale sur l'énergie énonce :

« 1. Les contribuables sont tenus d'autoliquider l'impôt et d'en acquitter le montant dans les 20 premiers jours calendrier qui suivent l'exigibilité de l'impôt, conformément aux règles et modèles fixés par le ministre des Finances et de l'Administration Publique.

2. Au cours des 20 premiers jours des mois d'avril, de juillet et d'octobre, les contribuables qui réalisent le fait générateur visé aux articles 15 et 19 sont tenus d'effectuer un paiement fractionné au titre de la liquidation correspondant à la période d'imposition en cours, conformément aux normes et modèles fixés par le ministre des Finances et de l'Administration Publique.

Le montant des paiements fractionnés est calculé en fonction des critères déterminant la base d'imposition du trimestre civil qui précède le point de départ du délai pour effectuer chacun des paiements fractionnés, et en appliquant le taux d'imposition, selon le cas, visé aux articles 18 et 24 de la loi. »

19 La deuxième disposition additionnelle de la loi fiscale sur l'énergie, relative aux coûts du système électrique, dispose :

« Chaque année, les lois de finances générales de l'État affectent au financement des coûts du système électrique prévus à l'article 16 de la Ley 54/1997, de 27 de novembre, del Sector Eléctrico [loi 54/1997, du 27 novembre 1997, relative au secteur de l'électricité] un montant équivalent à la somme de :

- a) l'estimation des montants annuellement perçus revenant à l'État au titre des prélèvements et des redevances prévus dans la présente loi ;
- b) le produit estimé de la vente aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre, à hauteur de 500 millions d'euros au maximum. »

20 La Ley 16/2013, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras (loi 16/2013, qui établit certaines mesures en matière de fiscalité environnementale et qui adopte d'autres mesures fiscales et financières, du 29 octobre 2013) (BOE n° 260, du 30 octobre de 2013, p. 87528), a prévu certaines mesures en matière de fiscalité environnementale qui modifient partiellement la loi fiscale sur l'énergie, instituant désormais trois impôts au lieu des deux impôts précédents, à savoir un impôt sur la production de combustible nucléaire, un impôt sur la production de déchets radioactifs résultant de la production d'électricité nucléaire et un impôt sur le stockage.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

21 Les requérantes au principal sont des sociétés qui produisent de l'électricité nucléaire. Elles ont introduit devant l'Audiencia Nacional (Cour centrale, Espagne) des recours tendant à l'annulation de la 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 nucleoelectrica. 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 (arrêté HAP/538/2013, du 5 avril 2013, qui approuve les modèles 584 « Impôts sur la production de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs résultant de la production d'électricité nucléaire. Autoliquidation et paiements fractionnés » et 585 « Impôt sur le stockage de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs dans des installations centralisées. Autoliquidation et paiements fractionnés ») portant approbation des formulaires relatifs aux impôts sur l'énergie nucléaire.

- 22 À la suite du rejet de leurs recours, ces sociétés ont formé des pourvois devant la juridiction de renvoi.
- 23 Cette juridiction expose que l'arrêté dont l'annulation est demandée a été adopté sur le fondement de la loi fiscale sur l'énergie qui prévoit ces impôts sur l'énergie nucléaire. Elle indique que, afin de se prononcer sur la légalité de cet arrêté, elle doit déterminer si les obligations prévues par cette loi sont contraires ou non au droit de l'Union, plus particulièrement aux règles et aux principes régissant le marché de l'électricité. Elle considère que les impôts sur l'énergie nucléaire font partie du domaine de la fiscalité de l'énergie, bien qu'ils grèvent non pas la production de l'électricité elle-même, mais le combustible utilisé pour sa production et les déchets qu'elle génère. Dès lors que les prélèvements qui résultent de ces impôts portent sur la production et sur le stockage de ce combustible et des déchets nucléaires dérivés, elle estime qu'ils concernent la production de l'électricité elle-même et qu'ils affectent, par voie de conséquence, les entreprises productrices d'électricité.
- 24 Selon la juridiction de renvoi, l'objectif desdits impôts est d'accroître le volume des recettes du système financier de l'électricité afin que les producteurs d'électricité nucléaire supportent une part plus importante que les autres producteurs d'électricité dans le financement du « déficit tarifaire », ce déficit correspondant à la différence entre les recettes que les entreprises électriques espagnoles perçoivent auprès des consommateurs et les coûts de fourniture d'électricité reconnus par la réglementation nationale.
- 25 Cette juridiction estime que la libre concurrence sur le marché de l'électricité est faussée si certaines entreprises sont imposées en raison de leur forme de production, même si le prélèvement frappe non pas directement la production d'électricité proprement dite ou l'électricité produite, mais le combustible et les déchets et le stockage des moyens employés à cet effet, sans justification objective. De plus, une telle différence de traitement pourrait être contraire au droit de l'Union s'il était établi qu'une telle imposition n'est pas fondée sur la protection de l'environnement et a été instaurée pour des raisons liées uniquement au déficit tarifaire.
- 26 Dans ces conditions, le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes, identiques dans les quatre affaires jointes C-80/18 à C-83/18 :
- « 1) Le principe du "pollueur-payeur", au sens de l'article 191, paragraphe 2, [TFUE] en liaison avec les articles 20 et 21 de la [Charte], établissant les principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination, qui se retrouvent à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive [2009/72], en ce qu'il vise notamment à réaliser un marché de l'électricité concurrentiel et non discriminatoire, auquel il ne peut être porté atteinte que pour des raisons d'intérêt économique général, y compris la protection de l'environnement, s'oppose-t-il à l'établissement d'impôts auxquels ne sont assujetties que les entreprises de production d'électricité qui utilisent l'énergie nucléaire, alors que l'objectif principal de ces prélèvements est non pas de protéger l'environnement, mais d'augmenter le volume des recettes du système financier de l'électricité de sorte que le financement du déficit tarifaire pèse davantage sur ces entreprises que sur d'autres qui poursuivent la même activité ?
- 2) Dans un marché de l'électricité concurrentiel et non discriminatoire, la réglementation européenne permet-elle l'introduction de prélèvements environnementaux fondés, au regard du préambule de la [loi fiscale sur l'énergie], sur le caractère polluant propre à l'activité nucléaire, mais sans

aucune disposition concrète à cet égard, de sorte que, s'agissant de l'impôt sur la production de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs, la partie contraignante de la loi ne précise pas quels sont les coûts à couvrir et, s'agissant du stockage de déchets radioactifs, la partie contraignante de la loi est tout aussi muette, étant donné que les coûts de gestion et de stockage sont déjà couverts par d'autres prélèvements, et alors que, par ailleurs, l'affectation des recettes de ces prélèvements n'est pas clairement précisée et que les entreprises susmentionnées sont tenues d'assumer la responsabilité civile en résultant à concurrence de 1,2 milliard d'euros ?

- 3) L'article 3, paragraphe 2, de la directive [2009/72], selon lequel les obligations de service public à imposer dans l'intérêt économique général, y compris la protection de l'environnement, doivent être définies de manière claire, transparente, non discriminatoire et contrôlable, est-il respecté alors que l'objectif environnemental et les traits caractéristiques des impôts environnementaux ne trouvent pas de concrétisation dans la partie contraignante de la loi ?
- 4) Les principes du "pollueur-payeur", visé à l'article 191, paragraphe 2, [TFUE], d'égalité et de non-discrimination, visés aux articles 20 et 21 de la [Charte], et les articles 3 et 5 de la directive [2005/89], en ce qu'ils visent à assurer "le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité" et exhortent les États membres à veiller à ce que "toute mesure adoptée conformément à la présente directive ne soit pas discriminatoire et ne constitue pas une charge déraisonnable pour les acteurs du marché", s'opposent-ils à une législation nationale qui fait supporter le financement du déficit tarifaire par l'ensemble des entreprises du secteur de l'électricité, mais soumet les entreprises de production d'électricité nucléaire (outre les entreprises productrices d'hydroélectricité tenues pour renouvelables) à des prélèvements fiscaux particulièrement élevés, de sorte que la pression fiscale est plus forte à leur égard qu'à celui des autres entreprises sur le marché de l'énergie, qui ne sont pas soumises à ces prélèvements, alors même que certaines sont davantage polluantes, en les justifiant par des motifs de protection de l'environnement compte tenu des risques et des incertitudes que font peser les activités nucléaires, sans préciser les coûts ni la destination environnementale des recettes de ces prélèvements, et alors que la gestion et le stockage des déchets font l'objet d'autres prélèvements et que les entreprises de production d'électricité nucléaire assument la responsabilité civile, dans la mesure où cette loi fausse la libre concurrence exigée dans un marché intérieur libéralisé puisqu'elle favorise les autres opérateurs de la production d'électricité qui ne sont pas soumis à des impôts environnementaux lorsqu'ils utilisent des sources de production davantage polluantes ?
- 5) L'article 191, paragraphe 2, [TFUE], à savoir le "principe du pollueur-payeur", s'oppose-t-il à un impôt sur la production de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs résultant de la production d'électricité nucléaire pesant sur la seule industrie de production d'électricité nucléaire, à l'exclusion de tout autre secteur pouvant produire de tels déchets, ce qui signifie que d'autres entreprises qui réalisent une activité en utilisant du matériel ou des sources nucléaires ne sont pas imposées, qui pourtant ont un impact sur l'environnement à protéger ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la recevabilité

- ²⁷ En premier lieu, dans la mesure où les première, quatrième et cinquième questions concernent l'interprétation du principe du pollueur-payeur, tel que prévu à l'article 191, paragraphe 2, TFUE, il convient de rappeler que cette disposition prévoit que la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé et est fondée, notamment, sur le principe du pollueur-payeur. Ladite disposition se borne ainsi à définir les objectifs généraux de l'Union en matière d'environnement dans la mesure où l'article 192 TFUE confie au Parlement européen et au

Conseil de l'Union européenne, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, le soin de décider de l'action à entreprendre en vue de réaliser ces objectifs (arrêt du 4 mars 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, point 39 ainsi que jurisprudence citée).

- 28 Par conséquent, dès lors que l'article 191, paragraphe 2, TFUE s'adresse à l'action de l'Union, cette disposition ne saurait être invoquée en tant que telle par des particuliers aux fins d'exclure l'application d'une réglementation nationale susceptible d'intervenir dans un domaine relevant de la politique de l'environnement lorsque n'est applicable aucune réglementation de l'Union adoptée sur le fondement de l'article 192 TFUE couvrant spécifiquement la situation concernée (arrêt du 4 mars 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, point 40 ainsi que jurisprudence citée).
- 29 Or, il convient de constater que ni la directive 2009/72 ni la directive 2005/89, invoquées par la juridiction de renvoi dans ses questions, n'ont été adoptées sur le fondement de l'article 175 CE (devenu article 192 TFUE).
- 30 Partant, l'article 191, paragraphe 2, TFUE n'étant pas susceptible de s'appliquer dans les affaires au principal dans la mesure où celui-ci n'est mis en œuvre ni par la directive 2009/72 ni par la directive 2005/89, il y a lieu de considérer irrecevables, en raison de leur absence manifeste de pertinence pour trancher les litiges au principal, la cinquième question préjudicielle ainsi que les première et quatrième questions préjudicielles en ce qu'elles concernent cette disposition.
- 31 En second lieu, il importe de constater que, ainsi que l'a souligné la Commission européenne dans ses observations écrites, la juridiction de renvoi n'indique pas les raisons pour lesquelles les articles 3 et 5 de la directive 2005/89, visés à la quatrième question préjudicielle, qui énoncent des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité ainsi qu'un équilibre entre la demande d'électricité et la capacité de production disponible, seraient pertinents aux fins des affaires au principal.
- 32 Or, il est de jurisprudence constante que la procédure instituée à l'article 267 TFUE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu'elles sont appelées à trancher (arrêt du 5 juillet 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, point 16 et jurisprudence citée).
- 33 Les exigences concernant le contenu d'une demande de décision préjudicielle figurent de manière explicite à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, dont la juridiction de renvoi est censée, dans le cadre de la coopération instaurée à l'article 267 TFUE, avoir connaissance et qu'elle est tenue de respecter scrupuleusement (arrêt du 5 juillet 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, point 19 et jurisprudence citée).
- 34 À cet égard, la demande de décision préjudicielle doit contenir, conformément à l'article 94, sous c), du règlement de procédure, l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal.
- 35 En l'occurrence, il convient de constater que les décisions de renvoi ne contiennent ni l'exposé requis ni une explication relative au lien pouvant exister entre les dispositions de la directive 2005/89 et la législation nationale en cause au principal, ce qui prive la Cour de la possibilité de vérifier l'applicabilité de cette directive aux litiges au principal et de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi s'agissant de la quatrième question.
- 36 En outre, ce manque d'informations ne permet pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre de cette quatrième question, sur l'applicabilité des articles 20 et 21 de la Charte.

- 37 Il y a lieu, à cet égard, de rappeler que l'article 51, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.
- 38 L'article 51, paragraphe 1, de la Charte confirme la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais pas en dehors de telles situations (voir, notamment, arrêt du 6 octobre 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, point 26 et jurisprudence citée).
- 39 Ainsi, lorsqu'une situation juridique ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, la Cour n'est pas compétente pour en connaître et les dispositions éventuellement invoquées de la Charte ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence (arrêt du 6 octobre 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, point 27 et jurisprudence citée).
- 40 Ainsi, dans le cadre de la quatrième question, l'applicabilité des articles 20 et 21 de la Charte n'aurait pu être constatée que si les autres dispositions du droit de l'Union qui y sont visées étaient applicables dans l'affaire au principal. Or, pour les raisons indiquées aux points 27 à 35 du présent arrêt, la quatrième question est irrecevable en ce qu'elle vise ces autres dispositions, dès lors qu'il n'apparaît pas que celles-ci soient susceptibles de s'appliquer aux litiges au principal.
- 41 Il s'ensuit que la quatrième question préjudicielle est irrecevable dans son ensemble.
- 42 Il résulte de ce qui précède qu'il convient de considérer irrecevables, d'une part, les quatrième et cinquième questions préjudicielles ainsi que, d'autre part, la première question préjudicielle en ce qu'elle concerne l'article 191, paragraphe 2, TFUE.
- 43 Il convient, dès lors, uniquement de répondre à la première question en ce qu'elle porte sur l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/72, ainsi qu'aux deuxième et troisième questions.

Sur les première et deuxième questions

- 44 Par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 20 et 21 de la Charte ainsi que l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/72 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause dans les affaires au principal, instituant des impôts sur la production et le stockage de combustible et de déchets nucléaires, auxquels ne sont assujetties que les entreprises de production d'électricité utilisant l'énergie nucléaire et dont l'objectif principal consiste non pas à protéger l'environnement, mais à augmenter le volume des recettes du système financier de l'électricité.
- 45 Aux fins de répondre aux questions posées, il convient d'examiner, en premier lieu, le champ d'application de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/72.
- 46 Aux termes de cette disposition, les États membres, sur la base de leur organisation institutionnelle et dans le respect du principe de subsidiarité, veillent à ce que les entreprises d'électricité, sans préjudice du paragraphe 2 de cet article, soient exploitées conformément aux principes de cette directive, en vue de réaliser un marché de l'électricité concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental, et s'abstiennent de toute discrimination pour ce qui est des droits et des obligations de ces entreprises.
- 47 Il y a lieu de relever que cet article 3, paragraphe 1, consacre, dans le domaine du marché intérieur de l'électricité, le principe général de non-discrimination, qui fait partie intégrante des principes généraux du droit de l'Union. Or, la Cour a déjà jugé que ce principe lie les États membres lorsque la situation

nationale en cause dans l'affaire au principal relève du champ d'application du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 11 juillet 2006, *Chacón Navas*, C-13/05, EU:C:2006:456, point 56, ainsi que du 19 janvier 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21, points 21 et 23).

- 48 En l'occurrence, il importe de souligner que, dans la mesure où il ressort des éléments dont dispose la Cour, d'une part, que les situations en cause au principal sont purement internes, en ce sens qu'elles sont dépourvues de tout élément transfrontalier, et que, d'autre part, les impôts sur l'énergie nucléaire en cause constituent des mesures de nature fiscale, le principe de non-discrimination, tel que prévu à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/72, n'est applicable à ces impôts que s'il peut être considéré que cette directive vise au rapprochement des dispositions fiscales des États membres.
- 49 À cet égard, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 35 de ses conclusions, il convient de constater que l'objectif de la directive 2009/72 consistant à réaliser un marché intérieur de l'électricité, le législateur de l'Union a eu recours à la procédure législative ordinaire prévue à l'article 95, paragraphe 1, CE (devenu article 114, paragraphe 1, TFUE), pour l'adoption de mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres dans l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.
- 50 Toutefois, conformément au libellé même de l'article 95, paragraphe 2, CE (devenu article 114, paragraphe 2, TFUE), cet article 95, paragraphe 1 (devenu article 114, paragraphe 1, TFUE), ne s'applique pas aux dispositions fiscales.
- 51 Dans la mesure où la directive 2009/72 ne constitue pas une mesure relative au rapprochement des dispositions fiscales des États membres, il y a lieu de considérer que le principe de non-discrimination prévu à son article 3, paragraphe 1, ne s'applique pas à une réglementation nationale instituant des impôts sur la production et le stockage de combustible et de déchets nucléaires, tels que les impôts sur l'énergie nucléaire en cause dans les affaires au principal.
- 52 Il résulte des considérations qui précèdent que le principe de non-discrimination, tel que prévu à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/72, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale instituant des impôts sur la production et le stockage de combustible et de déchets nucléaires, tels que les impôts sur l'énergie nucléaire en cause dans les affaires au principal, auxquels ne sont assujetties que les entreprises de production d'électricité utilisant l'énergie nucléaire et dont l'objectif principal consiste non pas à protéger l'environnement, mais à augmenter le volume des recettes du système financier de l'électricité.
- 53 S'agissant, en second lieu, des articles 20 et 21 de la Charte, il découle des points 37 à 39 du présent arrêt que, dans la mesure où l'article 3 de la directive 2009/72 n'est pas applicable à une réglementation nationale instituant des impôts sur la production et le stockage de combustible et de déchets nucléaires, tels que les impôts sur l'énergie nucléaire en cause dans les affaires au principal, et en l'absence de toute autre précision dans la décision de renvoi quant à un autre instrument du droit de l'Union que cette réglementation mettrait en œuvre, il ne saurait être considéré que, par l'adoption de cette réglementation, le Royaume d'Espagne a mis en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. Il s'ensuit que, conformément à la jurisprudence citée au point 38 de cet arrêt, la Cour n'est pas compétente pour répondre aux première et deuxième questions en ce qui concerne l'interprétation des articles 20 et 21 de la Charte.
- 54 Il résulte des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre aux première et deuxième questions que le principe de non-discrimination, tel que prévu à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/72, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale instituant des impôts sur la production et le stockage de combustible et de déchets nucléaires, tels que ceux en cause dans les affaires au principal, auxquels ne sont assujetties que les entreprises de production d'électricité utilisant l'énergie nucléaire et dont l'objectif principal consiste non pas à protéger l'environnement, mais à augmenter le volume des recettes du système financier de l'électricité.

Sur la troisième question

- 55 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause dans les affaires au principal, lorsque l'objectif environnemental et les caractéristiques des impôts environnementaux prévus par celle-ci ne sont pas matérialisés dans la partie contraignante de cette réglementation.
- 56 Il résulte, toutefois, de la réponse à la première question, et en particulier des points 46 à 51 du présent arrêt, que la directive 2009/72 ne constitue pas une mesure relative au rapprochement des dispositions fiscales des États membres. Il s'ensuit que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 ne s'applique pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, instituant des impôts sur la production et le stockage de combustible et de déchets nucléaires.
- 57 Il convient, dès lors, de répondre à la troisième question que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause dans les affaires au principal, lorsque l'objectif environnemental et les caractéristiques des impôts environnementaux prévus par celle-ci ne trouvent pas de concrétisation dans la partie contraignante de cette réglementation.

Sur les dépens

- 58 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

- 1) **Le principe de non-discrimination, tel que prévu à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale instituant des impôts sur la production et le stockage de combustible et de déchets nucléaires, tels que ceux en cause dans les affaires au principal, auxquels ne sont assujetties que les entreprises de production d'électricité utilisant l'énergie nucléaire et dont l'objectif principal consiste non pas à protéger l'environnement, mais à augmenter le volume des recettes du système financier de l'électricité.**
- 2) **L'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause dans les affaires au principal, lorsque l'objectif environnemental et les caractéristiques des impôts environnementaux prévus par celle-ci ne trouvent pas de concrétisation dans la partie contraignante de cette réglementation.**

Signatures