



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 1 juni 2017¹

Gevoegde zaken C-215/16, C-216/16, C-220/16 en C-221/16

**Elecdey Carcelen 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)
tegen
Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha**

[Verzoek van de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie Castilla-La Mancha, Spanje) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Milieu – Windenergie – Richtlijn 2009/28/EG – Bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen – Richtlijn 2008/118/EG – Algemene regeling inzake accijns – Richtlijn 2003/96/EG – Heffing van belasting over energieproducten en elektriciteit – Regionale heffing op windmolens („canon eólico”)”

I. Inleiding

1. In de Spaanse regio La Mancha heeft Don Quijote al tegen windmolens gevochten. Daarom wekt het geen verbazing dat het Hof zich nu moet buigen over een nieuw geschil uit de autonome gemeenschap Castilla-La Mancha betreffende windenergie. Nadat recentelijk al in meerdere zaken over de nadelige milieueffecten², maar ook over de bevordering ervan³ moest worden beslist, gaat het in het onderhavige geval om een door de regionale overheid bedachte heffing op windmolens, die men als „pole tax” zou kunnen aanmerken.

2. Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op richtlijn 2009/28/EG⁴ ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en daarnaast op richtlijn 2008/118/EG⁵ inzake een algemene regeling inzake accijns en richtlijn 2003/96/EG⁶ inzake de heffing van belasting over energie. In het bijzonder moet worden onderzocht of de litigieuze belasting verenigbaar is met de doelstelling van richtlijn 2009/28, of met de regeling betreffende administratieve heffingen waarin zij voorziet. Het Hof dient zich echter ook te buigen over de vraag of een dergelijke

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

2 Arresten van 21 juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502), en 14 januari 2016, Commissie/Bulgarije (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8).

3 Arresten van 19 december 2013, Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851), en 1 juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037).

4 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG (PB 2009, L 140, blz. 16).

5 Richtlijn van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van richtlijn 92/12/EEG (PB 2009, L 9 blz. 12), zoals gewijzigd bij richtlijn 2010/12/EU van de Raad van 16 februari 2010 (PB 2010, L 50, blz. 1).

6 Richtlijn van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB 2003, L 283, blz. 51), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/75/EG van de Raad van 29 april 2004 (PB 2004, L 157, blz. 100).

belasting wellicht moet worden afgewezen omdat de doelstellingen van richtlijn 2009/28 daardoor worden belemmerd. Voor wat betreft de twee fiscale richtlijnen moet in de eerste plaats worden vastgesteld of de belasting valt binnen hun werkingssfeer, aangezien zij dan aan bepaalde vereisten zou moeten voldoen.

II. Rechtskader

A. Unierecht

1. Richtlijn 2009/28

3. Richtlijn 2009/28 betreft de bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

4. Artikel 2, onder k), van richtlijn 2009/28 definieert het begrip steunregeling als volgt:

„[...] een instrument, regeling of mechanisme, toegepast door een lidstaat of een groep van lidstaten, die het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen bevordert door de kosten van deze energievorm te verlagen, de verkoopprijs te verhogen of het volume aangekochte energie te vergroten door een verplichting tot het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen of op een andere wijze. Dit omvat, maar blijft niet beperkt tot, investeringssteun, belastingvrijstelling of -verlaging, terugbetaling van belasting, steunregelingen voor verplichting tot gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen met inbegrip van regelingen betreffende groenestroomcertificaten, en directe prijssteunregelingen met inbegrip van feed-in-tarieven en premiebetalingen”.

5. Artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/28 legt de lidstaten de verplichting op om bepaalde minimumpercentages van hun energieverbruik te dekken met energie uit hernieuwbare bronnen:

„1. Elke lidstaat dient ervoor te zorgen dat zijn aandeel energie uit hernieuwbare bronnen [...] in het bruto-eindverbruik van energie in 2020 minstens gelijk is aan zijn algemeen streefcijfer voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen voor dat jaar, zoals uiteengezet in de derde kolom van de tabel in bijlage I, deel A. [...]

2. De lidstaten nemen maatregelen die effectief bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat hun aandeel energie uit hernieuwbare bronnen gelijk is aan of groter is dan het aandeel dat vermeld is in de indicatieve keten die is aangegeven in bijlage I, deel B.”

6. In dit verband noemt artikel 3, lid 3, van richtlijn 2009/28 o.a. steunregelingen:

„Teneinde de in de leden 1 en 2 van dit artikel bedoelde streefcijfers te halen, kunnen de lidstaten onder meer de volgende maatregelen nemen:

a) steunregelingen;

b) [...]”

7. Procedures voor het verlenen van toestemming komen ter sprake in overweging 40 van richtlijn 2009/28:

„De door het bestuur dat verantwoordelijk is voor het toezicht op de toestemming voor en de certificering en het vergunnen van installaties die gebruikmaken van energie uit hernieuwbare bronnen, gebruikte procedure moet objectief, transparant, niet-discriminerend en evenredig zijn bij de toepassing van de voorschriften op specifieke projecten. [...]”

8. De dienovereenkomstige regelingen zijn neergelegd in artikel 13 van richtlijn 2009/28:

„1. De lidstaten zien erop toe dat nationale regels voor toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures die worden toegepast op centrales en bijbehorende transmissie- en distributienetinfrastructuur voor de productie van elektriciteit, verwarming of koeling uit hernieuwbare energiebronnen, en op de omzetting van biomassa in biobrandstoffen of andere energieproducten, evenredig en noodzakelijk zijn. De lidstaten nemen met name passende maatregelen om ervoor te zorgen dat:

[...]

e) de door de consumenten, planologen, architecten, aannemers en installateurs en leveranciers van apparatuur en systemen te betalen administratieve heffingen transparant en kostengerelateerd zijn;

[...]”

2. Richtlijn 2008/118

9. Richtlijn 2008/118 voorziet in een algemene regeling inzake accijns. Artikel 1, lid 1, regelt het toepassingsgebied en lid 2 de toelaatbaarheid van andere indirecte belastingen op het verbruik:

„1. Bij deze richtlijn wordt de algemene regeling vastgesteld ter zake van de directe of indirecte heffing van accijns op het verbruik van de volgende goederen, hierna ‚accijnsgoederen’ genoemd:

a) energieproducten en elektriciteit vallende onder richtlijn 2003/96/EG;

b) alcohol en alcoholhoudende dranken vallende onder de richtlijnen 92/83/EEG en 92/84/EEG;

c) tabaksfabrikaten vallende onder de richtlijnen 95/59/EG, 92/79/EEG en 92/80/EEG.

2. De lidstaten kunnen op accijnsgoederen nog andere indirecte belastingen met specifieke doeleinden heffen, mits daarbij de communautaire belastingvoorschriften inzake de accijns of de btw in acht worden genomen wat betreft de vaststelling van de maatstaf van heffing en de berekening, de verschuldigdheid en de controle van de belasting, met dien verstande dat de bepalingen betreffende vrijstellingen niet tot die belastingvoorschriften behoren.”

3. Richtlijn 2003/96

10. Richtlijn 2003/96 heeft betrekking op de belasting van energie.

11. Zoals in het bijzonder uit artikel 4 ervan blijkt, verlangt richtlijn 2003/96 in beginsel een minimumbelastingniveau voor energie:

„1. De belastingniveaus die de lidstaten toepassen op de in artikel 2 genoemde energieproducten en op elektriciteit, mogen niet onder de bij deze richtlijn voorgeschreven minimumbelastingniveaus liggen.

2. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder ‚belastingniveau’ verstaan het totaal van alle geheven indirecte belastingen (btw uitgezonderd), rechtstreeks of niet-rechtstreeks berekend over de hoeveelheid energieproducten en elektriciteit op het tijdstip van uitslag tot verbruik.”

12. Daarnaast verwijst de nationale rechter naar artikel 15 van richtlijn 2003/96, dat ruimte biedt voor bepaalde belastingvrijstellingen:

„1. Onverminderd andere communautaire bepalingen, kunnen de lidstaten onder fiscaal toezicht gehele of gedeeltelijke belastingvrijstellingen of -verlagingen toepassen op:

a) [...]

b) elektriciteit:

– afkomstig van zon, wind, golven, getijden of aardwarmte;

– [...]”

B. Spaans recht

13. De autonome gemeenschap Castilla-La Mancha heeft met de Ley 9/2011, de 21 de marzo, por la que se crea el canon eólico (wet nr. 9/2011 van 21 maart 2011 betreffende invoering van een windenergieheffing; hierna: „wet nr. 9/2011”) een windenergieheffing ingevoerd.

14. Artikel 4 van de wet nr. 9/2011 regelt het belastbare feit:

„1. Het belastbare feit voor de windenergieheffing bestaat in de aantasting van en het ontstaan van negatieve gevolgen voor het milieu en het grondgebied ten gevolge van de installatie in windparken van windgeneratoren voor de productie van elektriciteit [...].

[...]

3. Het belastbare feit wordt geacht te hebben plaatsgevonden, ook al zijn de windgeneratoren geen eigendom van de houder van de administratieve vergunning voor de installatie van een windpark.”

15. De maatstaf van heffing volgt uit artikel 7 van wet nr. 9/2011:

„1. De maatstaf van heffing wordt gevormd door het totale aantal windgeneratoren in een windpark [...].”

16. Artikel 8 regelt de hoogte van de heffing:

„1. Het heffingsbedrag wordt bepaald door op de maatstaf van heffing de volgende driemaandelijke heffingsstarieven toe te passen:

In windparken met niet meer dan 2 windgeneratoren: 0 EUR per windgenerator.

In windparken met 3 tot 7 windgeneratoren: 489 EUR per windgenerator.

In windparken met 8 tot 15 windgeneratoren: 871 EUR per windgenerator.

In windparken met meer dan 15 windgeneratoren:

a) wanneer het aantal windgeneratoren gelijk is aan of kleiner is dan de geïnstalleerde capaciteit van het park, gemeten in MW: 1 233 EUR per windgenerator;

- b) wanneer het aantal windgeneratoren groter is dan de geïnstalleerde capaciteit van het park, gemeten in MW: 1 275 EUR per windgenerator.

[...]"

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

17. Elecdey Carcelen SA (zaak C-215/16), Energías Eólicas de Cuenca SA (zaak C-216/16), Ibernova Promociones SAU (zaak C-220/16) en Iberdrola Renovables Castilla La Mancha SA (zaak C-221/16) exploiteren windmolens in de autonome gemeenschap Castilla-La Mancha, die zijn onderworpen aan de regionale windenergieheffing. Deze ondernemingen hebben bij de bevoegde autoriteit een verzoek ingediend tot rectificatie van de in het boekjaar 2011 gedane aangiften voor de windenergieheffing en om teruggaaf van de betaalde bedragen.

18. Tegen de afwijzing van deze verzoeken hebben zij bij de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie Castilla-La Mancha, Spanje) beroep ingesteld. In dit verband stelt de verwijzende rechter het Hof de volgende prejudiciële vragen:

- „1) Moeten – aangezien de in artikel 2, onder k), van richtlijn 2009/28/EG gedefinieerde ‚steunregelingen‘, waaronder fiscale stimulansen in de vorm van belastingverlaging, vrijstellingen en terugbetaling van belasting, zijn opgevat als instrumenten ter verwezenlijking van de in richtlijn 2009/28 vastgestelde doelstellingen inzake het verbruik van hernieuwbare energie – de voornoemde stimulansen of maatregelen worden geacht dwingend en bindend te zijn voor de lidstaten en rechtstreekse werking te hebben, zodat zij door de betrokken particulieren bij allerlei overheidsinstanties, rechterlijke instanties en administratieve instanties kunnen worden aangevoerd?
- 2) Moeten – aangezien de in de vorige vraag genoemde ‚steunregelingen‘ bestaan uit ‚maar niet beperkt blijven tot‘ fiscale stimuleringsmaatregelen in de vorm van belastingverlaging, vrijstellingen en terugbetaling van belasting – die stimulansen worden geacht specifiek de niet-heffing van belasting, dus het verbod op alle soorten specifieke en bijzondere belastingen op energie uit hernieuwbare bronnen naast de algemene belastingen op de economische activiteiten en de productie van elektriciteit, te omvatten? In dit verband rijst ook de volgende vraag: omvat het voornoemde algemene verbod ook het verbod op samenloop, dubbele heffing of overlapping van diverse algemene of bijzondere belastingen die op verschillende fasen van de opwekking van hernieuwbare energie drukken en waarvoor het belastbare feit hetzelfde is als dat voor de aan de orde zijnde windenergieheffing?
- 3) Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord en wordt aanvaard dat belasting kan worden geheven op energie uit hernieuwbare bronnen, moet het begrip ‚specifiek doeleinde‘ voor de toepassing van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG dan aldus worden uitgelegd dat het om één doel moet gaan en dat de belasting die wordt geheven op hernieuwbare energie wat haar structuur betreft bovendien daadwerkelijk van niet-fiscale aard moet zijn en niet louter een budgettair doeleinde mag hebben of louter tot doel mag hebben inkomsten te genereren?
- 4) Moet artikel 4 van richtlijn 2003/96/EG – dat als referentiewaarde voor de belastingniveaus die de lidstaten moeten toepassen op energieproducten en elektriciteit, de in de richtlijn vermelde minima neemt, waaronder de som wordt verstaan van alle directe en indirecte belastingen die op die producten worden geheven op het tijdstip van uitslag tot verbruik – aldus worden uitgelegd dat die som ertoe moet leiden dat van het door de richtlijn vereiste belastingniveau worden uitgesloten nationale belastingen die niet daadwerkelijk van niet-fiscale aard zijn zowel wat hun structuur betreft als gelet op hun specifieke doeleinde, zoals uitgelegd in het antwoord op de vorige vraag?

- 5) Vormt het begrip heffing in artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/28 een autonoom Unierechtelijk begrip dat ruimer moet worden uitgelegd, in die zin dat het het begrip belasting in het algemeen omvat en daar ook een synoniem van is?
- 6) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, kunnen de door de consumenten te betalen heffingen als bedoeld in het voornoemde artikel 13, lid 1, onder e), dan alleen de belastingen of fiscale heffingen omvatten die, indien nodig, dienen tot compensatie van de door de milieueffecten van energie uit hernieuwbare bronnen veroorzaakte schade en tot vergoeding – met het geheven bedrag – van de met die negatieve effecten verbonden schade, maar niet de belastingen of heffingen die op schone energie drukken en hoofdzakelijk een budgettair doeleinde hebben of tot doel hebben inkomsten te genereren?"

19. Bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de exploitanten van windenergie Elecdey Carcelén S.A., Energías Eólicas de Cuenca S.A., Ibernova Promociones S.A. en Iberdrola Renovables Castilla la Mancha S.A. en de Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha als bij het hoofdgeding betrokkenen, alsmede door het Koninkrijk Spanje en de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 29 maart 2017 hebben dezelfde partijen mondelinge opmerkingen gemaakt.

IV. Juridische beoordeling

20. De litigieuze heffing dient driemaandelijks voor elke windmolen te worden afgedragen, waarbij de hoogte van het te betalen bedrag afhangt van de grootte van het windpark en het vermogen van de windmolens. Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft het doel, te vernemen of deze heffing in overeenstemming is met de steunregelingen voor hernieuwbare energie uit hoofde van richtlijn 2009/28 (zie onder A) of de regelingen voor bepaalde heffingen waarin deze richtlijn voorziet (zie onder B). Bovendien stelt de nationale rechter de vraag naar de verenigbaarheid met richtlijn 2008/118 inzake accijns (zie onder C) en richtlijn 2003/96 inzake belastingen op energie (zie onder D).

A. Eerste en tweede vraag – Steunregeling

21. Met de eerste twee vragen wenst de nationale rechter te vernemen of artikel 2, onder k), van richtlijn 2009/28 zich verzet tegen de litigieuze windenergieheffing.

22. Artikel 2, onder k), van richtlijn 2009/28 geeft een definitie van het begrip „steunregeling”. Die definitie omvat met name belastingvrijstellingen, belastingverlagingen en terugbetalingen van belasting.

23. Een definitie op zichzelf kan zich echter niet tegen een nationale heffing verzetten. Van wezenlijk belang is veeleer, in welke regelingen wordt gerefereerd aan die definitie.

24. Wat dat betreft valt allereerst te denken aan artikel 3, lid 3, onder a), van richtlijn 2009/28. Op grond van die bepaling *kunnen* de lidstaten steunregelingen toepassen om het krachtens artikel 3, leden 1 en 2, en bijlage I, vastgelegde aandeel energie uit hernieuwbare bronnen te halen. Uit de mogelijkheid om steunregelingen toe te passen kan echter niet worden geconcludeerd dat heffingen op windmolens verboden zouden zijn.

25. Ook de in artikel 11 van richtlijn 2009/28 geboden mogelijkheid van samenvoeging of coördinatie van steunregelingen door verschillende lidstaten verzet zich niet tegen de litigieuze belasting. Het is juist dat de stelling van Elecdey Carcelen dat de belasting het potentieel van een dergelijke samenvoeging met het oog op een „statistische overdracht” van hernieuwbare energie overeenkomstig artikel 6 vermindert, plausibel is. De richtlijn verplicht de lidstaten evenwel niet een dergelijk potentieel te creëren en niets wijst erop dat een dergelijke samenvoeging al zou zijn overeengekomen en door die belasting in het gedrang zou worden gebracht.

26. Ook de overige bepalingen van richtlijn 2009/28 die betrekking hebben op steunregelingen, verzetten zich niet tegen een heffing op windmolens. Die bepalingen hebben betrekking op technische vereisten om voor de steunregelingen in aanmerking te komen (artikel 13, lid 2), bouwvoorschriften en -regels om het aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in de bouwsector te vergroten (artikel 13, lid 4), de betekenis van garanties van oorsprong voor steunregelingen (artikel 15) en rapportageverplichtingen (artikelen 22 en 23).

27. In het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt overigens ook een verband gelegd met de kernverplichting van richtlijn 2009/28, het in artikel 3, leden 1 en 2, vastgelegde minimumaandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in het totale energieverbruik. Teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven⁷, wil ik ook daarop ingaan.

28. Volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/28 dient elke lidstaat ervoor te zorgen dat zijn aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in 2020 minstens gelijk is aan het in de bijlage vastgelegde algemene streefcijfer. Artikel 3, lid 2, eist van de lidstaten dat zij maatregelen nemen die effectief bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat hun aandeel energie uit hernieuwbare bronnen gelijk is aan of groter is dan het aandeel dat vermeld is in de eveneens in de bijlage vastgelegde indicatieve keten.

29. Bijgevolg legt richtlijn 2009/28 vast welk aandeel hernieuwbare energie de lidstaten moeten bereiken, zowel in 2020 als tijdens de overgangperiode tot dat tijdstip. Een hoger aandeel zou weliswaar toe te juichen zijn, maar wordt door de richtlijn in elk geval niet geëist.

30. De inachtneming van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2009/28 waarborgt dus dat de lidstaten reeds in de overgangstijd tot afloop van de termijn voor het behalen van het voor 2020 nagestreefde aandeel hernieuwbare energie, de nodige maatregelen nemen om dat doel ook daadwerkelijk te bereiken. Daarom is het niet nodig, naast deze bepaling, een beroep te doen op het uit het beginsel van Unietrouw afgeleid verbod op nationale bepalingen die ertoe kunnen leiden dat het bereiken van een in een richtlijn voorgeschreven doel ernstig in gevaar wordt gebracht.⁸

31. De litigieuze heffing zou integendeel al in strijd zijn met artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/28, wanneer Spanje erdoor het door de richtlijn geëiste aandeel hernieuwbare energie niet zou halen.

32. Het valt echter te betwijfelen of het überhaupt mogelijk zou zijn aan te tonen dat een bepaalde regionale heffing verhindert dat de lidstaat in zijn totaliteit de genoemde doelstellingen niet haalt. In de regel is het immers zo dat er nog andere belastingen zijn en er zullen ook andere economische of technische hinderpalen bestaan voor een versterkt gebruik van hernieuwbare energie. Deze vraag behoeft in casu echter niet definitief te worden beantwoord.

⁷ Zie bijvoorbeeld de arresten van 11 februari 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e.a. (C-531/13, EU:C:2015:79, punt 37); 13 oktober 2016, M. en S. (C-303/15, EU:C:2016:771, punt 16), en 1 februari 2017, Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76, punt 20).

⁸ Zie bijvoorbeeld de arresten van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punt 45); 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punten 78 en 79), en 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punten 57 en 58).

33. Volgens de argumentatie van met name de Commissie tijdens de behandeling ter terechtzitting en de meest recente cijfers van Eurostat⁹, waar alle deelnemers aan de terechtzitting zich op hebben gebaseerd, valt – anders dan bijvoorbeeld geldt voor Nederland, of tijdelijk ook voor Frankrijk – tot dusver niet af te zien of te verwachten dat Spanje de door richtlijn 2009/28 voorgeschreven waarden niet zal halen. Spanje heeft tot en met 2015 juist voortdurend een hoger aandeel hernieuwbare energie gebruikt dan door de richtlijn wordt verlangd. Het voor 2017 en 2018 geëiste gemiddelde aandeel van 16 % is zelfs al in 2015 overschreden.

34. Alleen als de nationale rechter op grond van nieuwere of betere cijfers tot de slotsom zou komen dat de trend die uit de cijfers van Eurostat naar voren komt zich niet voortzet, zou het nodig zijn nog dieper op de uitwerkingen van de litigieuze heffing in te gaan. Aangezien daarvoor in de onderhavige zaak echter geen overtuigende aanwijzingen zijn aangedragen, bestaat voor het Hof geen noodzaak deze hypothese thans nader te onderzoeken.

35. Het valt daarom weliswaar te betreuren dat de autonome gemeenschap Castilla-La Mancha heffingen oplegt die het gewenste gebruik van hernieuwbare energie overeenkomstig richtlijn 2009/28 minder aantrekkelijk maken en bovendien op zijn minst ten dele afbreuk doet aan de ondersteuning van windenergie door de staat in zijn totaliteit, maar zolang de lidstaat desondanks in zijn geheel beschouwd aan zijn Unierechtelijke verplichtingen voldoet, vormt dit geen schending van de steunregelingen van de richtlijn of van het voorgeschreven aandeel hernieuwbare energie, maar is hooguit sprake van een probleem op nationaalrechtelijk niveau.

36. Mitsdien verzetten artikel 2, onder k), en artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/28 zich niet tegen een driemaandelijke heffing op de exploitatie van windmolens wanneer deze heffing voor de lidstaat geen hinderpaal vormt het in de richtlijn vastgestelde minimumaandeel hernieuwbare energie in het totale verbruik te bereiken.

B. Vijfde en zesde vraag – heffingen op windmolens

37. Met de vijfde en de zesde vraag, die eveneens samen kunnen worden beantwoord, wenst de nationale rechter te vernemen of de heffingsregelingen van artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/28 zich tegen de litigieuze heffing verzetten.

38. Uit hoofde van artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/28 nemen de lidstaten met name passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de door de consumenten, planologen, architecten, aannemers en installateurs en leveranciers van apparatuur en systemen te betalen administratieve heffingen transparant en kostengerelateerd zijn.

39. Achtergrond van deze bepaling vormt de algemener geformuleerde regeling van artikel 13, lid 1, eerste zin, van richtlijn 2009/28. Volgens deze bepaling zien de lidstaten erop toe dat nationale regels voor toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures die worden toegepast op centrales en bijbehorende transmissie- en distributienetinfrastructuur voor de productie van elektriciteit, verwarming of koeling uit hernieuwbare energiebronnen, en op de omzetting van biomassa in biobrandstoffen of andere energieproducten, evenredig en noodzakelijk zijn.

40. Anders dan de autonome gemeenschap Castilla-La Mancha meent, dient het begrip „administratieve heffingen” niet te worden uitgelegd aan de hand van het nationale recht, maar is het een Unierechtelijk begrip; er wordt immers niet verwezen naar het nationale recht.¹⁰

⁹ Zie Eurostat News Release 43/2017 van 14 maart 2017 en de bijbehorende cijfers in het tabellarische overzicht „Eurostat SHARES 2015” (beide toegankelijk via).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de arresten van 9 november 2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, punt 29), en 2 maart 2017, J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, punt 24).

41. De litigieuze heffing valt echter op het eerste gezicht niet onder artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/28. Het gaat in casu niet om door consumenten, planologen, architecten, aannemers en installateurs en leveranciers van apparatuur en systemen te betalen administratieve heffingen, en de heffing ontstaat evenmin naar aanleiding van toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures voor windmolens. Ze wordt geheven op de exploitatie van de windmolens. Men zou de toetsing van deze vraag daarom op dit punt kunnen afbreken.

42. Met name Iberenova Promociones en Iberdrola Renovables Castilla la Mancha verdedigen echter het standpunt, dat ook in het verzoek om een prejudiciële beslissing naar voren komt, dat artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/28 een duidelijk ruimere werkingssfeer toekomt dan zijn bewoordingen doen vermoeden. Zij baseren zich daarbij op de rechtspraak over artikel 11 van richtlijn 97/13/EG¹¹ en later over de artikelen 12 en 13 van richtlijn 2002/20/EG¹², betreffende machtigingen op het gebied van de elektronische communicatie.

43. Deze bepalingen regelen de toelaatbare omvang van administratieve bijdragen die worden opgelegd aan ondernemingen die op grond van Unierechtelijk geregelde machtigingen in de telecommunicatiesector respectievelijk op het gebied van de elektronische-communicatienetwerken en -diensten actief zijn. Deze bijdragen dienen ter dekking van bepaalde administratiekosten en moeten op objectieve, transparante en evenredige wijze worden opgelegd.

44. Het Hof heeft de betreffende regelingen inderdaad aldus uitgelegd, dat de lidstaten in het kader van de toepassing van die richtlijnen geen andere heffingen of vergoedingen voor het aanbieden van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten kunnen opleggen dan die waarin de betreffende richtlijn voorziet.¹³

45. Op het eerste gezicht valt te begrijpen dat de exploitanten van windmolens van mening zijn dat deze jurisprudentie ook geldt voor artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/28 en zich daarom tegen de litigieuze heffing verzetten.

46. Daarvoor spreekt met name de algemene doelstelling van richtlijn 2009/28 en van het milieubeleid van de Unie, de klimaatverandering te bestrijden door reductie van de emissie van broeikasgassen. Het is in overeenstemming met deze doelstelling hinderpalen voor het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen zo klein mogelijk te maken.

47. Terwijl het regelgevingskader voor elektronische communicatie in beginsel de volledige liberalisering van de telecommunicatiediensten en -infrastructuur ten doel heeft¹⁴, zijn de doelstellingen van richtlijn 2009/28 duidelijk minder ambitieus. Het Hof heeft al vastgesteld dat de Uniewetgever in ieder geval geen uitputtende harmonisatie tot stand heeft gebracht van de nationale steunregelingen voor de productie van hernieuwbare energie.¹⁵ Het primaire directe doel van richtlijn 2009/28 bestaat integendeel in het voorgeschreven aandeel hernieuwbare energie in het totale verbruik, waarbij voor de lidstaten veel ruimte bij de keuze van de middelen blijft om dat aandeel binnen de gestelde termijn te halen. Gezien deze beperkte doelstelling valt te betwijfelen of artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/28 een volledig verbod van belastingen op hernieuwbare energie inhoudt.

11 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 10 april 1997 betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten (PB 1997, L 117, blz. 15).

12 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 21).

13 Arresten van 18 september 2003, Albacom en Infostrada (C-292/01 en C-293/01, EU:C:2003:480, punt 42); 18 juli 2013, Vodafone Omnitel e.a. (C-228/12–C-232/12 en C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, punt 36), en 17 december 2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, punt 27).

14 Arresten van 18 september 2003, Albacom en Infostrada (C-292/01 en C-293/01, EU:C:2003:480, punten 35 en 37); 19 september 2006, i-21 Germany en Arcor (C-392/04 en C-422/04, EU:C:2006:586, punt 70), en 21 juli 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513, punt 18).

15 Arrest van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punten 59-63).

48. Bovendien heeft het Hof recentelijk zijn jurisprudentie aangaande belemmeringen op het gebied van de elektronische communicatie genuanceerd. Het heeft verduidelijkt dat niet elke extra heffing op telecommunicatiediensten onder het verbod van andere belastingen valt. Het belastbare feit dient integendeel verband te houden met de machtigingsprocedure van richtlijn 2002/20.¹⁶ Dat was bijvoorbeeld niet het geval bij een gemeentelijke belasting op masten voor mobiele telefonie.¹⁷

49. Deze gedachtegang dient te meer te gelden voor artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/28. Die bepaling mag niet door een haar bewoordingen ver overschrijdende interpretatie worden begrepen als algemeen verbod van elke vorm van fiscale belasting op hernieuwbare energie.

50. Bijgevolg verzet artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/28 zich niet tegen een driemaandelijks heffing op de exploitatie van windmolens.

C. Derde vraag – verhouding tot accijns

51. Bij de derde vraag gaat het erom of het gebruik van de litigieuze heffing verenigbaar is met artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118. De nationale rechter stelt deze vraag voor het geval dat de tweede vraag – zoals door mij voorgesteld – ontkennend wordt beantwoord en de heffing van belasting op energie uit hernieuwbare bronnen wordt geacht in overeenstemming te zijn met artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118. Bijgevolg moet eerst duidelijkheid worden verkregen of de heffing binnen de werkingssfeer van laatstgenoemde bepaling valt.

52. Uit hoofde van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118 kunnen de lidstaten onder bepaalde voorwaarden op accijnsgoederen nog andere indirecte belastingen met specifieke doeleinden heffen.

53. Alle op grondslag van deze regeling geldende eisen gaan uit van de premisse dat de litigieuze heffing op windmolens een indirecte belasting op accijnsgoederen is.

54. Het Hof heeft al geoordeeld dat het begrip „andere indirecte belastingen” in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118 ziet op de andere indirecte belastingen op het verbruik van de in artikel 1, lid 1, van deze richtlijn genoemde producten dan de in laatstgenoemde bepaling bedoelde „accijns”, voor zover zij voor specifieke doeleinden worden geheven.¹⁸

55. In artikel 1, lid 1, van richtlijn 2008/118 worden energieproducten en elektriciteit vallende onder richtlijn 2003/96/EG [onder a)], alcohol en alcoholhoudende dranken vallende onder de richtlijnen 92/83/EEG en 92/84/EEG [onder b)] en tabaksfabrikaten vallende onder de richtlijnen 95/59/EG, 92/79/EEG en 92/80/EEG [onder c)] genoemd.

56. Een heffing op windmolens valt niet direct onder een van deze categorieën. Een dergelijke heffing zou alleen onder dit artikel kunnen vallen wanneer zij zou moeten worden beschouwd als indirecte belasting op elektriciteit die wordt geproduceerd door de windmolens waarvoor die heffing wordt afgedragen.

16 Arresten van 4 september 2014, Provincie Antwerpen (C-256/13 en C-264/13, EU:C:2014:2149, punt 36), 6 oktober 2015, Base Company (C-346/13, EU:C:2015:649, punt 17), en 17 december 2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, punt 28); zie in die zin ook de arresten van 17 september 2015, Fratelli De Pra en SAIV (C-416/14, EU:C:2015:617, punt 41); 27 juni 2013, Commissie/Frankrijk (C-485/11, niet gepubliceerd, EU:C:2013:427, punten 30, 31 en 34), en 27 juni 2013, Vodafone Malta en Mobisile Communications (C-71/12, EU:C:2013:431, punten 24 en 25).

17 Arresten van 6 oktober 2015, Base Company (C-346/13, EU:C:2015:649, punten 22 en 23), en 17 december 2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, punten 32 e.v.).

18 Arrest van 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, punt 59).

57. Dienaangaande blijkt uit de jurisprudentie van het Hof dat een dergelijke indirecte belasting rechtstreeks en onlosmakelijk verband moet houden met het verbruik van de stroom.¹⁹

58. Voor belasting op splijststofelementen van kerncentrales²⁰ of hun thermische vermogen²¹ heeft het Hof dit verband ontkend, omdat het betreffende belastbare feit niet voldoende samenhang met het verbruik van de geproduceerde elektriciteit.

59. Dat geldt ook voor de in casu te beoordelen heffing op windmolens. Die wordt immers niet berekend aan de hand van de door de windmolens geproduceerde elektriciteit of op basis van hun theoretische capaciteit. De hoogte ervan hangt integendeel af van de grootte van het windpark waarvan de molen deel uitmaakt, en bij zeer grote windparken ook nog van de omstandigheid, of het al of niet molens met een zeer grote capaciteit betreft.²² In het laatste geval worden molens met een grotere capaciteit zelfs lager belast dan kleinere molens.

60. Verder vragen de deelnemers aan de procedure zich af of de litigieuze heffing op de eindverbruikers kan worden afgewenteld. Het is juist dat het Hof zich er in het geval van de belasting op splijststofelementen mede op heeft gebaseerd dat die belasting niet volledig kon worden afgewenteld.²³ Tenminste een van de gronden die het Hof daarvoor heeft aangevoerd is echter ook op het onderhavige geval van toepassing, aangezien de van de productie van elektriciteit onafhankelijke heffing op windmolens niet exact in de prijs van de geproduceerde elektriciteit kan worden doorberekend. En het is al helemaal onmogelijk de heffing in de vorm van een transparante prijstoeslag aan de eindverbruiker in rekening te brengen. Het is namelijk niet mogelijk vast te stellen welk aandeel van de door hem afgenomen elektriciteit is geproduceerd door de windmolens waarvoor die heffing is afgedragen. Daarom kan de heffing niet, bijvoorbeeld op grond van de mogelijkheid deze economisch op de eindverbruiker af te wentelen, als indirecte belasting in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118 worden beschouwd.

61. Mitsdien verzet artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG zich niet tegen een driemaandelijke heffing op de exploitatie van windmolens die niet rechtstreeks en onlosmakelijk verband houdt met het verbruik van de geproduceerde elektriciteit.

D. Vierde vraag – verhouding tot energiebelasting

62. Met de vierde vraag wenst de nationale rechter te vernemen of de litigieuze heffing wordt gerekend tot het totaal van alle geheven indirecte belastingen (btw uitgezonderd), rechtstreeks of niet-rechtstreeks berekend over de hoeveelheid energieproducten en elektriciteit op het tijdstip van uitslag tot verbruik, in de zin van artikel 4 van richtlijn 2003/96. Het op die manier berekende bedrag moet minstens zo groot zijn als het minimumbedrag waarin de richtlijn voorziet.

63. Op het eerste gezicht is niet duidelijk in hoeverre deze vraag van belang zou kunnen zijn voor de beslissing van het hoofdgeding. Het Hof zou deze vraag dus als hypothetisch en daarom niet-ontvankelijk kunnen afwijzen.

64. Uit de motivering van deze vraag blijkt echter dat de nationale rechter betwijfelt of de litigieuze heffing in overeenstemming is met de doelstelling van richtlijn 2003/96, de goede werking van de interne markt te bevorderen.

19 Arresten van 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, punt 61), en 1 oktober 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, punt 35). Zie in die zin ook het arrest van 10 juni 1999, Braathens (C-346/97, EU:C:1999:291, punt 23).

20 Arrest van 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, punten 62 en 63).

21 Arrest van 1 oktober 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, punt 35).

22 Zie hierboven, punt 15.

23 Arrest van 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, punt 64).

65. Deze vraag is althans in beginsel voor de beslissing in het hoofdgeding van belang. Zij miskent evenwel de normatieve inhoud van richtlijn 2003/96. De richtlijn geeft namelijk geen complete regeling van belastingen en heffingen die in verband met de productie van elektriciteit verschuldigd kunnen worden, maar stelt voor het elektriciteitsverbruik slechts een *minimumbelastingniveau* vast. Zij verzet zich er echter niet tegen dat de productie van elektriciteit hoger wordt belast.

66. De omstandigheid dat het door de nationale rechter genoemde artikel 15, lid 1, onder b), eerste streepje, van richtlijn 2003/96 de vrijstelling van met windkracht geproduceerde elektriciteit toestaat, leidt niet tot een ander resultaat. Deze optie verplicht de lidstaten namelijk niet om die vrijstelling te verlenen en verbiedt hen evenmin de productie van elektriciteit uit windenergie met bepaalde heffingen te belasten.

67. Waar met name Energías Eólicas de Cuenca stelt dat de litigieuze heffing in strijd is met richtlijn 2003/96 doordat die naast uitdrukkelijk toegelaten belastingverlagingen geen regionale verschillen in de heffing van belasting op energie toestaat, kan worden opgemerkt dat die kwestie in het verzoek om een prejudiciële beslissing niet aan de orde is.

68. Zelfs als het Hof desondanks op die kwestie zou willen ingaan, om een voor de beslissing van het hoofdgeding nuttig antwoord te geven, kan ook dit argument niet slagen. De heffing is immers geen belasting in de zin van richtlijn 2003/96.

69. Volgens artikel 1 van richtlijn 2003/96 is haar werkingssfeer beperkt tot de heffing van belasting op energieproducten en elektriciteit in de zin van artikel 2, leden 1 en 2, van die richtlijn.²⁴ De litigieuze heffing zou hoogstens kunnen worden beschouwd als indirecte belasting op de door de betrokken windmolens geproduceerde elektriciteit.

70. Voorwaarde voor een dergelijke belasting is echter dat er een verband bestaat tussen het belastbare feit en de feitelijke productie van stroom.²⁵ Dat verband ontbreekt bijvoorbeeld bij de belasting die wordt geheven op het maximaal toegestane thermische vermogen van een kernreactor, zonder daarbij rekening te houden met de feitelijk geproduceerde elektriciteit.²⁶

71. Het verband tussen de litigieuze heffing en de door de betrokken windmolens geproduceerde elektriciteit is zelfs nog zwakker. Terwijl uit het maximale thermische vermogen van een kernreactor nog kan worden afgeleid hoeveel elektriciteit daarmee kan worden geproduceerd, wordt het verschil in hoogte van de litigieuze heffing vooral bepaald door de grootte van het betreffende windpark. Alleen bij windparken met meer dan 15 windmolens wordt ook nog onderscheiden tussen parken waarin het gemiddeld vermogen van de molens groter of kleiner is dan een megawatt. En dat onderscheid leidt dan niet tot een hoger belastingtarief, navenant aan de geproduceerde hoeveelheid elektriciteit, maar juist tot een verlaging van de belasting op windmolens met een groter vermogen.

72. Mitsdien is de litigieuze heffing geen belasting in de zin van richtlijn 2003/96 en een eventueel verbod op regionaal verschillende belastingheffing zou geen toepassing kunnen vinden.

73. Bijgevolg verzet ook richtlijn 2003/96 zich niet tegen de litigieuze heffing.

²⁴ Arrest van 1 oktober 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, punt 24).

²⁵ Arrest van 1 oktober 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, punten 32 en 33).

²⁶ Arrest van 1 oktober 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, punten 31 en 32).

V. Conclusie

74. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

- „1) Artikel 2, onder k), en artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen verzetten zich niet tegen een driemaandelijke heffing op de exploitatie van windmolens wanneer deze heffing voor de betrokken lidstaat geen hinderpaal vormt om het in de richtlijn vastgestelde minimumaandeel hernieuwbare energie te bereiken.
- 2) Artikel 13, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/28 en de artikelen 4 en 15, lid 1, van richtlijn 2003/96/EG tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit verzetten zich niet tegen een driemaandelijke heffing op de exploitatie van windmolens.
- 3) Artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG houdende een algemene regeling inzake accijns verzet zich niet tegen een driemaandelijke heffing op de exploitatie van windmolens die niet rechtstreeks en onlosmakelijk verband houdt met het verbruik van de geproduceerde elektriciteit.”