



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 1 de junho de 2017¹

Processos apensos C-215/16, C-216/16, C-220/16 e 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)
contra
Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha
(Supremo Tribunal de Justiça de Castela-Mancha, Espanha)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Energia eólica — Diretiva 2009/28/CE — Promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis — Diretiva 2008/118/CE — Regime geral dos impostos especiais de consumo — Diretiva 2003/96/CE — Tributação dos produtos energéticos e da eletricidade — Taxa regional sobre centrais eólicas (“canon eólico”)»

I. Introdução

1. Já Dom Quixote lutou contra moinhos de vento na região espanhola de La Mancha. Por isso, não causa admiração que seja submetido ao Tribunal de Justiça um novo litígio em matéria de energia eólica, com origem na comunidade autónoma de Castela-Mancha. Depois de já mais recentemente ter sido chamado, por várias vezes, a pronunciar-se tanto acerca das suas desvantagens ambientais², como acerca da sua promoção³, está em causa, no presente processo, uma taxa, concebida por esta região, sobre centrais eólicas - de certo modo uma «pole tax».

2. O presente pedido de decisão prejudicial refere-se não só à Diretiva 2009/28/CE⁴, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, mas também à Diretiva 2008/118/CE⁵, relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo, bem como à Diretiva 2003/96/CE⁶, relativa à tributação dos produtos energéticos e da eletricidade. Impõe-se então, em concreto, apurar se o imposto controvertido é compatível com o objetivo de promoção da Diretiva 2009/28 ou o regime nela previsto em matéria de encargos administrativos. Porém, o Tribunal de

¹ Língua original: alemão.

² Acórdãos de 21 de julho de 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini e Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502), e de 14 de janeiro de 2016, Comissão/Bulgária (dito «Kaliakra», C-141/14, EU:C:2016:8).

³ Acórdãos de 19 de dezembro de 2013, Vent De Colère! e o. (C-262/12, EU:C:2013:851), e de 1 de julho de 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037).

⁴ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16).

⁵ Diretiva do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo e que revoga a Diretiva 92/12/CEE (JO 2009, L 9, p. 12), na redação da Diretiva 2010/12/UE do Conselho, de 16 de fevereiro de 2010 (JO 2010, L 50, p. 1).

⁶ Diretiva do Conselho, de 27 de outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (JO 2003, L 157, p. 100), na redação da Diretiva do Conselho 2004/75/CE, de 29 de abril de 2004 (JO 2004, L 157, p. 100).

Justiça também deve apreciar em que medida o comprometimento dos objetivos da Diretiva 2009/28 pode obstar a tal imposto. Em relação a ambas as diretivas em matéria tributária impõe-se, antes de mais, determinar se o imposto se encontra abrangido pelos respetivos âmbitos de aplicação, pois se assim for, este terá de respeitar certas exigências.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2009/28

3. A Diretiva 2009/28 tem por objeto a promoção da energia proveniente de fontes renováveis.

4. O artigo 2.º, alínea k), da Diretiva 2009/28 define o conceito de «regime de apoio», nos seguintes termos:

«[...] qualquer instrumento, sistema ou mecanismo aplicado por um Estado-Membro ou por um grupo de Estados-Membros que promove a utilização de energia proveniente de fontes renováveis, reduzindo o custo dessa energia, aumentando o preço pelo qual esta pode ser vendida ou aumentando, por meio da obrigação de utilizar energias renováveis ou de outra forma, o volume das aquisições de energias renováveis. Estão incluídos, designadamente, a ajuda ao investimento, as isenções ou reduções fiscais, o reembolso de impostos, os regimes de apoio à obrigação de utilização de energias renováveis, nomeadamente os que utilizam certificados verdes, e os regimes de apoio direto ao preço, nomeadamente as tarifas de aquisição e os pagamentos de prémios.»

5. O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2009/28 obriga os Estados-Membros a atingirem determinadas quotas mínimas de energia proveniente de fontes renováveis:

«1. Cada Estado-Membro deve assegurar que a sua quota de energia proveniente de fontes renováveis [...] no consumo final bruto de energia em 2020 seja, pelo menos, igual ao objetivo nacional para a quota de energia proveniente de fontes renováveis estabelecida para esse ano na terceira coluna do quadro da parte A do anexo I.

2. Os Estados-Membros devem introduzir medidas efetivamente concebidas para assegurar que a sua quota de energia proveniente de fontes renováveis seja igual ou superior à fixada na trajetória indicativa fixada na parte B do anexo I.»

6. Neste contexto, o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2009/28 faz referência aos seguintes regimes de apoio:

«Para alcançar os objetivos fixados nos n.ºs 1 e 2, os Estados-Membros podem, nomeadamente, aplicar as seguintes medidas:

a) Regimes de apoio;

b) [...]».

7. No quadragésimo considerando da Diretiva 2009/28 alude-se aos procedimentos de autorização:

«O procedimento utilizado pela administração responsável pela fiscalização da autorização, certificação e licenciamento de instalações de produção de energia a partir de fontes renováveis ao aplicar as normas a projetos específicos deverá ser objetivo, transparente, não discriminatório e proporcionado [...]».

8. O seu regime consta do artigo 13.º da Diretiva 2009/28:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que as regras nacionais relativas aos processos de autorização, certificação e licenciamento aplicáveis a instalações e infraestruturas associadas da rede de transporte e distribuição destinadas à produção de eletricidade, aquecimento ou arrefecimento a partir de fontes de energia renováveis e ao processo de transformação de biomassa em biocombustíveis ou outros produtos energéticos sejam proporcionadas e necessárias. Os Estados-Membros devem, em especial, tomar as medidas adequadas para assegurar que:

[...]

e) Os encargos administrativos a pagar pelos consumidores, urbanistas, arquitetos, construtores e instaladores e fornecedores de equipamento e sistemas sejam transparentes e proporcionais aos custos; e

[...]»

2. Diretiva 2008/118

9. A Diretiva 2008/118 tem por objeto o regime geral dos impostos especiais de consumo. O artigo 1.º, n.º 1, estabelece o seu âmbito de aplicação e o n.º 2 a admissibilidade de outros impostos especiais de consumo:

«1. A presente diretiva estabelece o regime geral dos impostos especiais de consumo que incidem direta ou indiretamente sobre o consumo dos seguintes produtos, adiante designados “produtos sujeitos a impostos especiais de consumo”:

- a) Produtos energéticos e eletricidade, abrangidos pela Diretiva 2003/96/CE;
- b) Álcool e bebidas alcoólicas, abrangidos pelas Diretivas 92/83/CEE e 92/84/CEE;
- c) Tabaco manufacturado, abrangido pelas Diretivas 95/59/CE, 92/79/CEE e 92/80/CEE.

2. Os Estados-Membros podem cobrar, por motivos específicos, outros impostos indiretos sobre os produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, desde que esses impostos sejam conformes com as normas fiscais da Comunidade aplicáveis ao imposto especial de consumo e ao imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito à determinação da base tributável, à liquidação, à exigibilidade e ao controlo do imposto, regras estas que não incluem as disposições relativas às isenções.»

3. Diretiva 2003/96

10. A Diretiva 2003/96 tem por objeto a tributação da energia.

11. Como resulta em particular do artigo 4.º da Diretiva 2003/96, esta exige, em princípio, um mínimo de tributação:

«1. Os níveis de tributação aplicados pelos Estados-Membros aos produtos energéticos e à eletricidade enumerados no artigo 2.º não podem ser inferiores aos níveis mínimos previstos na presente diretiva.

2. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por “nível da tributação”, o montante total dos impostos indiretos cobrados (excluindo o IVA), calculados direta ou indiretamente com base na quantidade de produtos energéticos e de eletricidade à data de introdução no consumo.»

12. O tribunal nacional faz referência ao artigo 15.º da Diretiva 2003/96, que possibilita a previsão de determinadas isenções:

«Sem prejuízo de outras disposições comunitárias, os Estados-Membros podem aplicar, sob controlo fiscal, isenções totais ou parciais ou reduções do nível de tributação aos seguintes produtos:

a) [...]

b) Eletricidade:

– de origem solar, eólica, das ondas, maremotriz ou geotérmica;

– [...]»

B. Direito espanhol

13. A comunidade autónoma de Castela-Mancha, através da Lei 9/2011, de 21 de março, que institui uma taxa de exploração de energia eólica (Ley 9/2011, de 21 de marzo, por la que se crea el canon eólico, a seguir «Lei 9/2011»), introduziu na ordem jurídica uma taxa sobre a energia eólica.

14. O artigo 4.º da Lei 9/2011 trata do facto gerador da taxa:

«1. O facto gerador da taxa de exploração de energia de origem eólica é constituído pelos efeitos e impacto nefastos para o meio natural e para o território decorrentes da instalação em parques eólicos de aerogeradores destinados à produção de energia elétrica [...].

[...]

3. O facto gerador considera-se verificado mesmo que o titular dos aerogeradores não seja o titular da autorização administrativa para a instalação de um parque eólico.»

15. A base tributável decorre do artigo 7.º a Lei 9/2011:

«1. A base tributável é constituída pelo número de unidades de aerogeradores existentes num parque eólico [...]»

16. O artigo 8.º regula a liquidação:

«1. A liquidação é efetuada aplicando à base tributável as seguintes taxas trimestrais:

Em parques eólicos que tenham até 2 aerogeradores: 0 euros por cada unidade de aerogerador.

Em parques eólicos que tenham entre 3 e 7 aerogeradores: 489,00 euros por cada unidade de aerogerador.

Em parques eólicos que tenham entre 8 e 15 aerogeradores: 871,00 euros por cada unidade de aerogerador.

Em parques eólicos com mais de 15 aerogeradores:

a) Quando o número de aerogeradores seja igual ou inferior à capacidade instalada do parque medida em MW: 1 233,00 euros por cada unidade de aerogerador.

- b) Quando o número de aerogeradores seja superior à capacidade instalada do parque medida em MW: 1 275,00 euros por cada unidade de aerogerador.

[...]»

III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

17. A Elecdey Carcelen SA (processo C-215/16), a Energías Eólicas de Cuenca SA (processo C-216/16), a Iberenova Promociones SAU (processo C-220/16) e a Iberdrola Renovables Castilla La Mancha SA (processo C-221/16) exploram centrais eólicas na comunidade autónoma de Castela-Mancha, que se encontram sujeitas à taxa regional sobre a energia eólica. Estas empresas apresentaram junto das autoridades competentes um pedido de retificação das autoliquidações efetuadas a título de taxa sobre a energia eólica, no exercício de 2011, bem como de reembolso das quantias pagas.

18. Indeferidos estes pedidos, intentaram uma ação junto do Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Supremo Tribunal de Justiça de Castela-Mancha, Espanha). Este, por seu turno, submeteu as seguintes questões, para decisão a título prejudicial:

- 1) Configurados os «regimes de apoio» definidos no artigo 2.º, alínea k), da Diretiva 2009/28, nomeadamente os incentivos fiscais constituídos pelas reduções fiscais, isenções e reembolso de impostos, como instrumentos destinados ao cumprimento dos objetivos de consumo de energias renováveis previstos na referida Diretiva 2009/28, deve entender-se que esses incentivos ou medidas têm caráter obrigatório e são vinculativos para os Estados-Membros, tendo efeito direto na medida em que podem ser invocados pelos particulares em questão perante quaisquer instâncias públicas, judiciais e administrativas?
- 2) Uma vez que se utiliza a expressão «designadamente» ao enumerar, entre os «regimes de apoio» referidos na questão anterior, medidas de incentivo fiscal constituídas por reduções fiscais, isenções e reembolso de impostos, deve entender-se abrangida especificamente nesses incentivos a não tributação, ou seja, a proibição de qualquer tipo de taxa especial e concreta, além dos impostos gerais que tributam a atividade económica e a produção de eletricidade, que tribute a energia proveniente de fontes renováveis? Além disso, e neste mesmo número, coloca-se a seguinte questão: deve, [ainda], entender-se que a proibição geral anteriormente enunciada abrange igualmente a relativa à coexistência, dupla tributação ou sobreposição de vários impostos gerais ou especiais sobre as diferentes fases da atividade de produção de energias renováveis, incidindo sobre o mesmo facto tributado pela taxa da energia eólica em análise?
- 3) Caso a resposta à questão anterior seja negativa e aceitando-se a tributação da energia proveniente de fontes renováveis, para efeitos do previsto no artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2008/118, deve o conceito de «finalidade específica» ser interpretado no sentido de que o objetivo em que se traduz deve ser exclusivo e, ainda, de que o imposto que incida sobre as energias renováveis, do ponto de vista da respetiva estrutura, tenha uma efetiva natureza extrafiscal e não meramente orçamental ou tributária?
- 4) De acordo com o disposto no artigo 4.º da Diretiva 2003/96, que, ao referir os níveis de tributação a aplicar pelos Estados-Membros aos produtos energéticos e à eletricidade, toma como referência os mínimos referidos na diretiva entendidos como a soma de todos os impostos diretos e indiretos aplicáveis a esses produtos à data de introdução no consumo, deve considerar-se que essa soma leva a excluir do nível de tributação exigido pela diretiva os impostos nacionais que não tenham uma efetiva natureza extrafiscal, quer do ponto de vista da respetiva estrutura quer da sua finalidade específica, interpretada consoante a resposta que venha a ser dada à questão anterior?

- 5) O termo «encargo», usado no artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/28, configura um conceito autónomo de direito europeu que deve ser interpretado num sentido mais amplo, abrangendo e sendo também sinónimo do conceito de tributo em geral?
- 6) Caso a resposta à questão anterior seja afirmativa, coloca-se a seguinte questão: os encargos a pagar pelos consumidores, aos quais se refere o mencionado artigo 13.º, n.º 1, alínea e), só podem incluir as taxas ou a tributação fiscal que visem compensar, se for esse o caso, os danos causados pelo seu impacto ambiental e reparar com o montante cobrado os danos produzidos por esse impacto ou os efeitos nefastos, mas já não os impostos ou prestações que, incidindo sobre as energias não poluentes, tenham sobretudo uma finalidade orçamental ou tributária?

19. No âmbito do processo no Tribunal de Justiça apresentaram observações escritas e participaram na audiência realizada a 29 de março de 2017 as empresas exploradoras de energia eólica, Elecdey Carcelén S.A., Energías Eólicas de Cuenca S.A., Ibernova Promociones S.A. e Iberdrola Renovables Castilla la Mancha S.A., bem como a Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, como intervenientes no processo principal, e, ainda, o Reino de Espanha e a Comissão Europeia.

IV. Apreciação jurídica

20. A taxa controvertida é liquidada trimestralmente, em relação a cada central eólica, sendo que o nível da tributação depende da dimensão do parque eólico em causa e da capacidade das centrais eólicas. Através do pedido de decisão prejudicial pretende-se apurar se esta taxa é compatível com o regime de apoio para energias renováveis, previsto na Diretiva 2009/28 (a este propósito, *infra*, A), e com as disposições, também aí previstas, que tratam de certos encargos (a este propósito, *infra*, B). O órgão jurisdicional nacional questiona ainda a sua compatibilidade com a Diretiva 2008/118, relativa a impostos especiais de consumo (a este propósito, *infra*, C), bem como com a Diretiva 2003/96, relativa a impostos sobre energia (a este propósito, *infra*, D).

A. Quanto à primeira e segunda questões - regime de apoio

21. Através das primeiras duas questões, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se o artigo 2.º, alínea k), da Diretiva 2009/28 se opõe à taxa sobre a energia eólica controvertida.

22. O artigo 2.º, alínea k), da Diretiva 2009/28 define o conceito de «regime de apoio». A definição abrange, designadamente, isenções fiscais, reduções fiscais e reembolsos de impostos.

23. Sucede que uma definição deste tipo não é, em si mesma, de molde a obstar à cobrança de uma taxa nacional. O que releva é, isso sim, o regime consagrado em desenvolvimento desta definição.

24. Neste sentido, impõe-se começar por analisar o artigo 3.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2009/28. Segundo esta disposição, os Estados-Membros *podem* aplicar regimes de apoio, para alcançar a quota de energia renovável prevista no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, e no anexo I. Contudo, da possibilidade de se aplicar regimes de apoio não decorre a inadmissibilidade da previsão de taxas sobre centrais eólicas.

25. Também a possibilidade de combinação ou coordenação de regimes de apoio entre vários Estados-Membros, nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2009/28, não obsta ao imposto controvertido. A suposição da Elecdey Carcelen, segundo a qual o imposto reduz o potencial de tal combinação com o objetivo de uma «transferência estatística» de energia renovável, nos termos do artigo 6.º, afigura-se certamente plausível. Porém, a diretiva não obriga os Estados-Membros a criar tais potenciais e tampouco existem indícios de que já tivesse sido celebrada uma tal combinação, posteriormente posta em causa pelo imposto.

26. As demais disposições previstas na Diretiva 2009/28, referentes a regimes de apoio, tampouco obstam a uma taxa sobre centrais eólicas. As referidas disposições têm por objeto as especificações técnicas a cumprir para se poder beneficiar de regimes de apoio (artigo 13.º, n.º 2), a previsão de medidas em regulamentos e códigos de construção para aumento da quota de energia renovável no setor da construção (artigo 13.º, n.º 4), a relação entre a garantia de origem e os regimes de apoio (artigo 15.º) e o dever de apresentação de relatórios (artigos 22.º e 23.º).

27. No entanto, o pedido de decisão prejudicial também estabelece uma relação com a principal obrigação consagrada na Diretiva 2009/28, em concreto, a obrigação prevista no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2 de se atingirem as quotas mínimas de energia renovável no consumo bruto de energia. A fim de se poder dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio⁷, incidirei também sobre este tema.

28. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/28, cada Estado-Membro deve assegurar que a sua quota de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia em 2020 seja, pelo menos, igual ao objetivo global estabelecido no anexo. O artigo 3.º, n.º 2, exige que os Estados-Membros introduzam medidas efetivamente concebidas para assegurar que a sua quota de energia proveniente de fontes renováveis seja igual ou superior à fixada na trajetória indicativa igualmente estabelecida no anexo.

29. Desta forma, a Diretiva 2009/28 estabelece as quotas de energia renovável que os Estados-Membros têm de atingir tanto em 2020 como também durante o período de transição até essa data. Quotas superiores seriam bem-vindas, mas não são impostas, pelo menos, pela diretiva.

30. Assim, o cumprimento do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/28 implica que os Estados-Membros adotem ainda durante o período de transição, enquanto decorre o prazo estabelecido para se atingir as quotas previstas para 2020, as medidas necessárias à efetiva consecução do objetivo. É por isso que não é necessário recorrer, a par desta disposição, à proibição, que resulta do princípio da lealdade para com a União, de adoção de disposições de direito interno suscetíveis de comprometer seriamente a obtenção do resultado prescrito pela diretiva em causa⁸.

31. Pelo contrário, a taxa controvertida violaria, desde logo, o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2009/28 se impedisse a Espanha de cumprir as quotas de energia renovável nele previstas.

32. Afigura-se contudo duvidoso que seja sequer viável produzir prova no sentido de que certa taxa imposta por determinada região impede que o Estado-Membro em causa, no seu todo, atinja os objetivos previstos. Pois, em regra, aplicar-se-ão também outras taxas e existirão outros entraves económicos e técnicos que impedirão uma utilização mais intensa de energias renováveis. Mas, na realidade, não se afigura *in casu* necessário decidir esta questão, em termos definitivos.

33. Sucede que, segundo o alegado, em especial, pela Comissão no decurso da audiência, e de acordo com os números mais recentes do Eurostat⁹, tidos em conta por todos os intervenientes nessa mesma audiência, no caso de Espanha - ao contrário do que sucede com os Países Baixos ou, temporariamente, com a França - não se vislumbra até ao momento, nem se antevê para o futuro,

7 V., a título de mero exemplo, acórdãos de 11 de fevereiro de 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e o. (C-531/13, EU:C:2015:79, n.º 37); de 13 de outubro de 2016, M. e S. (C-303/15, EU:C:2016:771, n.º 16); e de 1 de fevereiro de 2017, Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76, n.º 20).

8 V., a título de mero exemplo, acórdãos de 18 de dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, n.º 45); de 26 de maio de 2011, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.ºs 78 e 79); e de 11 de setembro de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e o. (C-43/10, EU:C:2012:560, n.ºs 57 e 58).

9 V. comunicado de imprensa do Eurostat n.º 43/2017, de 14 de março de 2017, e os respetivos dados numéricos da tabela «Eurostat SHARES 2015» (ambos acessíveis através de <http://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/shares>).

uma violação das estipulações da Diretiva 2009/28. Pelo contrário, a Espanha utilizou continuamente, até 2015 inclusive, uma quota superior de energia renovável do que aquela que a diretiva lhe exige. Aliás, já em 2015 ultrapassou inclusivamente a quota média de 16%, que apenas se encontrava prevista para 2017 e 2018.

34. Só se afiguraria necessário prosseguir com este raciocínio acerca dos efeitos da taxa controvertida se o órgão jurisdicional nacional concluísse, em face de números mais recentes ou mais exatos, que a tendência que os números do Eurostat revelam não se mantém. Todavia, uma vez que no presente processo não foram alegados indícios convincentes disso mesmo, não se afigura necessário que o Tribunal de Justiça prossiga, nesta fase, este raciocínio.

35. Neste sentido, afigura-se efetivamente lamentável que a comunidade autónoma de Castela-Mancha cobre taxas que tornam menos atrativa a utilização de energias renováveis pretendida pela Diretiva 2009/28, e que, além disso, subvertem, pelo menos em parte, a promoção da energia eólica levada a cabo na totalidade do país. No entanto, enquanto o Estado-Membro continuar apesar de tudo, em termos gerais, a cumprir com as suas obrigações decorrentes do direito da União, não existe violação dos regimes de apoio, tal como consagrados na diretiva, nem das quotas previstas para a utilização de energia renovável, verificando-se, no limite, um problema de direito interno.

36. Desta forma, o artigo 2.º, alínea k), e o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2009/28 não obstam à adoção de uma taxa sobre centrais eólicas, que é liquidada trimestralmente, desde que essa taxa não impeça o Estado-Membro em causa de atingir as quotas mínimas de energia renovável no consumo bruto previstas na diretiva.

B. Quanto à quinta e sexta questões - encargos aplicáveis a centrais eólicas

37. Através da quinta e sexta questões, às quais também se impõe responder conjuntamente, o órgão jurisdicional nacional pretende apurar se o regime em matéria de encargos, consagrado pelo artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/28, obsta à adoção da taxa controvertida.

38. Segundo o artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/28, os Estados-Membros devem, em especial, tomar as medidas adequadas para assegurar que os encargos administrativos a pagar pelos consumidores, urbanistas, arquitetos, construtores e instaladores e fornecedores de equipamento e sistemas sejam transparentes e proporcionais aos custos.

39. O pano de fundo desta disposição é a regra de carácter mais genérico contida no artigo 13.º, n.º 1, primeira frase, da Diretiva 2009/28. Segundo a mesma, os Estados-Membros devem assegurar que as regras nacionais relativas aos processos de autorização, certificação e licenciamento aplicáveis a instalações e infraestruturas associadas da rede de transporte e distribuição destinadas à produção de eletricidade, aquecimento ou arrefecimento a partir de fontes de energia renováveis e ao processo de transformação de biomassa em biocombustíveis ou outros produtos energéticos sejam proporcionadas e necessárias.

40. Ao contrário do que pretende a comunidade autónoma de Castela-Mancha, o conceito de encargos administrativos não deve ser definido à luz do direito interno, constituindo antes um conceito de direito da União, pois não existe qualquer remissão para os direitos nacionais¹⁰.

¹⁰ V., a título de mero exemplo, acórdãos de 9 de novembro de 2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, n.º 29), e de 2 de março de 2017, J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, n.º 24).

41. Acontece que, logo à primeira vista, a taxa controvertida não se encontra abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/28. Não estão em causa encargos administrativos a pagar pelos consumidores, urbanistas, arquitetos, construtores e instaladores e fornecedores de equipamento e sistemas, nem a taxa se aplica no quadro de processos de autorização, certificação e licenciamento de centrais eólicas. Aplica-se, isso sim, em virtude da exploração das centrais. Por conseguinte, poder-se-ia encerrar aqui a apreciação desta questão.

42. Sucede que, em particular, a Iberenova Promociones e a Iberdrola Renovables Castilla la Mancha defendem o ponto de vista, que por sinal é retomado no pedido de decisão prejudicial, de que o artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/28 tem um âmbito significativamente mais vasto do que aquele que o seu sentido literal permitiria presumir. Neste contexto, baseiam-se na jurisprudência proferida a propósito do artigo 11.º da Diretiva 97/13/CE¹¹ e, mais tarde, a propósito dos artigos 12.º e 13.º da Diretiva 2002/20/CE¹², referentes a autorizações no domínio das comunicações eletrónicas.

43. Estas disposições tratam do âmbito admissível de encargos administrativos impostos às empresas que, ao abrigo de autorizações reguladas pelo direito da União, atuam no domínio das telecomunicações ou das redes e serviços de comunicações eletrónicas. Estes encargos administrativos destinam-se a cobrir determinados custos administrativos e têm de ser impostos de forma objetiva, transparente e proporcional.

44. O Tribunal de Justiça interpretou efetivamente estes regimes legais no sentido de que os Estados-Membros, no quadro destas diretivas, só podem cobrar as taxas ou os encargos sobre o fornecimento de redes e de serviços de comunicações eletrónicas previstos na diretiva aplicável¹³.

45. À primeira vista, compreende-se que as empresas que exploram as centrais eólicas queiram transpor esta jurisprudência para o artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/28 e, com este fundamento, impugnar a taxa controvertida.

46. A favor deste entendimento milita o objetivo principal da Diretiva 2009/28 e da política ambiental da União, que consiste em combater as alterações climáticas através da redução das emissões de gases com efeito de estufa. Está em harmonia com este objetivo reduzir os obstáculos à utilização de energia proveniente de fontes renováveis.

47. Contudo, se o quadro jurídico aplicável à comunicação eletrónica tem por objetivo, em princípio, a liberalização total dos serviços e das infraestruturas de telecomunicações¹⁴, já a Diretiva 2009/28 tem objetivos claramente menos ambiciosos. O Tribunal de Justiça já decidiu no sentido de que o legislador da União esteve longe de pretender levar a cabo uma total harmonização dos regimes nacionais de apoio à produção de energias renováveis¹⁵. O objetivo essencial mais imediato da Diretiva 2009/28 consiste antes em garantir o cumprimento das quotas de energias renováveis no consumo bruto, sendo que é deixado aos Estados-Membros uma margem de apreciação ampla ao nível da escolha dos meios que permitem atingir atempadamente essas quotas. Estes objetivos de alcance limitado fazem duvidar que o artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/28 contenha uma proibição geral de adoção de taxas que onerem as energias renováveis.

11 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de abril de 1997, relativa a um quadro comum para autorizações gerais e licenças individuais no domínio dos serviços de telecomunicações (JO 1997, L 117, p. 15).

12 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva autorização) (JO 2002, L 108, p. 21).

13 Acórdãos de 18 de setembro de 2003, Albacom e Infostrada (C-292/01 e C-293/01, EU:C:2003:480, n.º 42); de 18 de julho de 2013, Vodafone Omnitel e o. (C-228/12 a C-232/12 e C-254/12 a C-258/12, EU:C:2013:495, n.º 36); e de 17 de dezembro de 2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, n.º 27).

14 Acórdãos de 18 de setembro de 2003, Albacom e Infostrada (C-292/01 e C-293/01, EU:C:2003:480, n.ºs 35 e 37); de 19 de setembro de 2006, i-21 Germany e Arcor (C-392/04 e C-422/04, EU:C:2006:586, n.º 70); e de 21 de julho de 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513, n.º 18).

15 Acórdão de 1 de julho de 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, n.ºs 59 a 63).

48. Além disso, o Tribunal de Justiça mitigou, mais recentemente, a sua jurisprudência acerca das limitações no quadro das comunicações eletrónicas. Assim, esclareceu que não é todo e qualquer encargo adicional de serviços de telecomunicações, por via de taxas, que fica abrangido pela proibição de previsão de novas taxas. Efetivamente, para que assim seja, o seu facto gerador deve estar ligado ao procedimento de autorização regulado na Diretiva 2002/20¹⁶. Neste sentido, considerou-se então que este requisito não estava preenchido no caso de taxas municipais aplicáveis a postes para a telefonia móvel¹⁷.

49. Este raciocínio aplica-se, por maioria de razão, no caso do artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/28. Esta disposição não pode ser interpretada tão para além do seu sentido literal, no sentido de uma proibição geral de toda e qualquer carga tributária, sob a forma de taxa, que recaia sobre as energias renováveis.

50. Por conseguinte, o artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/28 não obsta à adoção de uma taxa sobre a exploração de centrais eólicas, que é liquidada trimestralmente.

C. Quanto à terceira questão - relação com os impostos especiais de consumo

51. A terceira questão visa apurar se a aplicação da taxa controvertida é compatível com o artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2008/118. O órgão jurisdicional nacional suscita esta questão para o caso de se responder negativamente à segunda questão (como aqui se propõe) e se aceitar a tributação da energia proveniente de fonte renováveis, para efeitos do previsto no artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2008/118. Por conseguinte, impõe-se começar por esclarecer se a taxa se encontra abrangida pelo âmbito de aplicação da referida disposição.

52. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2008/118, os Estados-Membros podem, em determinadas condições, cobrar, por motivos específicos, outros impostos indiretos sobre os produtos sujeitos a impostos especiais de consumo.

53. Tudo indica que a taxa sobre centrais eólicas, ora controvertida, constitui um imposto indireto sobre produtos sujeitos a impostos especiais de consumo.

54. O Tribunal de Justiça já decidiu que o conceito de «outros impostos indiretos», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2008/118, visa os impostos indiretos que incidem sobre o consumo dos produtos enumerados no artigo 1.º, n.º 1, desta diretiva, que não constituam «impostos especiais de consumo», na aceção desta última disposição, e que são cobrados por motivos específicos¹⁸.

55. No artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2008/118 enunciam-se produtos energéticos e eletricidade, abrangidos pela Diretiva 2003/96 [alínea a)], álcool e bebidas alcoólicas, abrangidos pelas Diretivas 92/83/CEE e 92/84/CEE [alínea b)], e tabaco manufacturado, abrangido pelas Diretivas 95/59/CE, 92/79/CEE e 92/80/CEE [alínea c)].

56. Uma taxa sobre centrais eólicas não está diretamente abrangida por nenhuma destas categorias. Só o estará, se puder ser considerada um imposto indireto sobre a eletricidade, produzida na central onerada pela taxa.

16 Acórdãos de 4 de setembro de 2014, Provincie Antwerpen (C-256/13 e C-264/13, EU:C:2014:2149, n.º 36); de 6 de outubro de 2015, Base Company (C-346/13, EU:C:2015:649, n.º 17); e de 17 de dezembro de 2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, n.º 28); cf., também, neste sentido, acórdãos de 17 de setembro de 2015, Fratelli De Pra e SAIV (C-416/14, EU:C:2015:617, n.º 41); de 27 de junho de 2013, Comissão/França (C-485/11, não publicado, EU:C:2013:427, n.ºs 30, 31 e 34); e de 27 de junho de 2013, Vodafone Malta e Mobisile Communications (C-71/12, EU:C:2013:431, n.ºs 24 e 25).

17 Acórdãos de 6 de outubro de 2015, Base Company (C-346/13, EU:C:2015:649, n.ºs 22 e 23), e de 17 de dezembro de 2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820, n.ºs 32 e segs.).

18 Acórdão de 4 de junho de 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, n.º 59).

57. A este propósito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que tem de existir uma ligação direta e indissociável entre tal imposto indireto e o consumo da eletricidade¹⁹.

58. O Tribunal de Justiça, no caso dos elementos de combustível de centrais nucleares²⁰ ou do respetivo rendimento térmico²¹, rejeitou a verificação da referida ligação, por entender que o facto gerador da taxa não estava suficientemente associado ao consumo da eletricidade produzida.

59. O mesmo raciocínio aplica-se também à taxa sobre centrais eólicas ora em apreço. Efetivamente, esta não é calculada em função da eletricidade produzida pelas centrais ou com base no seu rendimento teórico, mas sim de acordo com a dimensão do parque eólico no qual a central se integra, sendo que no caso de parques eólicos particularmente grandes se tem ainda em consideração estarem em causa centrais com uma capacidade particularmente elevada²². Neste último caso, as centrais com maior capacidade até são menos tributadas do que as centrais com menor capacidade.

60. Os intervenientes debateram ainda, de resto, se a taxa controvertida pode ser repercutida sobre o consumidor. É verdade que o Tribunal de Justiça, no caso do imposto sobre os elementos de combustível, também baseou a sua argumentação no facto de o imposto não poder ser integralmente repercutido²³. Contudo, pelo menos uma das razões invocadas pelo Tribunal de Justiça, para o efeito, também se verifica no presente caso, pois a taxa sobre centrais eólicas, que é independente da produção de eletricidade, não pode ser imputada, de forma exata, no preço da eletricidade produzida. Está também fora de questão imputá-la ao consumidor final, sob a forma de um suplemento de preço totalmente transparente. De facto, não é possível apurar que parte da eletricidade por ele consumida foi gerada pelas centrais eólicas oneradas pela taxa. Desta forma, a eventual possibilidade de repercussão económica, sobre o consumidor, do ónus da taxa, não pode, neste caso, conduzir a que se considere a taxa um imposto indireto, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2008/118.

61. Desta forma, o artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2008/118 não obsta à adoção de uma taxa sobre a exploração de centrais eólicas, que é liquidada trimestralmente, mas que não revela uma ligação direta e indissociável com o consumo da eletricidade gerada.

D. Quanto à quarta questão — relação com os impostos sobre a energia

62. Através da quarta questão, o órgão jurisdicional nacional pretende apurar se a taxa controvertida, na aceção do artigo 4.º da Diretiva 2003/96, deve ser considerada para efeitos do montante total dos impostos indiretos cobrados (excluindo o IVA), calculados direta ou indiretamente com base na quantidade de produtos energéticos e de eletricidade à data de introdução no consumo. O nível de tributação assim calculado tem pelo menos de atingir o nível mínimo previsto na diretiva.

63. À primeira vista não se vislumbra em que medida esta questão releva para a boa decisão do processo principal. Neste sentido, o Tribunal de Justiça poderia considerá-la meramente hipotética e julgá-la, conseqüentemente, inadmissível.

64. Contudo, da fundamentação da questão resulta que o órgão jurisdicional nacional tem dúvidas acerca da compatibilidade da taxa controvertida com o objetivo da Diretiva 2003/96, de promoção do bom funcionamento do mercado interno.

19 Acórdãos de 4 de junho de 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, n.º 61); e de 1 de outubro de 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, n.º 35), bem como, neste mesmo sentido, acórdão de 10 de junho de 1999, Braathens (C-346/97, EU:C:1999:291, n.º 23).

20 Acórdão de 4 de junho de 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, n.ºs 62 e 63).

21 Acórdão de 1 de outubro de 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, n.º 35).

22 V., *supra*, n.º 15.

23 Acórdão de 4 de junho de 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, n.º 64).

65. Esta questão tem, pelo menos em princípio, interesse para a boa decisão do processo principal. Porém, desconsidera o conteúdo regulativo da Diretiva 2003/96. É que esta diretiva não contém propriamente uma regulamentação exaustiva dos impostos e taxas suscetíveis de serem instituídos no contexto da produção de eletricidade, limitando-se antes a prever um *nível mínimo* de tributação do consumo de eletricidade. Esta não se opõe, contudo, a uma tributação mais elevada da produção de eletricidade.

66. O facto de o artigo 15.º, n.º 1, alínea b), primeiro travessão, da Diretiva 2003/96, referido pelo órgão jurisdicional nacional, permitir uma isenção da eletricidade de origem eólica, em nada altera esta conclusão. É que esta possibilidade nem obriga os Estados-Membros a concederem esta isenção, nem impede que se tribute a eletricidade produzida a partir de energia eólica.

67. A Energías Eólicas de Cuenca, em particular, alega que a taxa controvertida viola a Diretiva 2003/96, na medida em que esta prevê expressamente reduções do nível de tributação mas não permite uma diferenciação regional da tributação da energia; porém, impõe-se fazer notar, aqui, que esta questão não constitui objeto do pedido de decisão prejudicial.

68. Não obstante, para o caso de o Tribunal de Justiça pretender incidir sobre ela, a fim de fornecer uma resposta útil para a boa decisão do processo principal, sempre se dirá que também esta linha argumentativa é improcedente. Efetivamente, a taxa não constitui um imposto na aceção da Diretiva 2003/96.

69. Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2003/96, o seu âmbito de aplicação é limitado à tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, como definidos, respetivamente, no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da mencionada diretiva²⁴. A taxa controvertida poderia, no limite, ser considerada como uma forma de tributação indireta da eletricidade gerada pelas centrais eólicas em questão.

70. Porém, tal imposto pressupõe uma relação entre, por um lado, o respetivo facto gerador e, por outro lado, a produção efetiva de eletricidade²⁵. Inexiste, por exemplo, uma tal relação no caso de um imposto que é calculado sobre o rendimento térmico máximo autorizado por reator nuclear e cuja fixação não depende da quantidade efetiva de eletricidade produzida²⁶.

71. A relação entre a taxa controvertida e a produção de eletricidade pelas centrais eólicas em causa é ainda menos intensa. Enquanto o rendimento térmico máximo de um reator nuclear ainda permite que se calcule quanta eletricidade pode ser produzida, o nível da taxa controvertida depende essencialmente da dimensão do parque eólico que integra as centrais. Só no caso de parques eólicos com mais de quinze aerogeradores é que se passa a distinguir consoante a capacidade instalada dos aerogeradores seja ou não em média superior a um megawatt. Além disso, esta distinção não conduz a uma taxa de tributação que aumente em proporção da produção de eletricidade, mas sim a uma redução da carga tributária que recai sobre os aerogeradores mais potentes.

72. Neste sentido, a taxa controvertida não constitui um imposto na aceção da Diretiva 2003/96, pelo que não se aplica uma eventual proibição de diferenciação regional da tributação.

73. Em consequência, a Diretiva 2003/96 também não obsta à taxa controvertida.

24 Acórdão de 1 de outubro de 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, n.º 24).

25 Acórdão de 1 de outubro de 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, n.ºs 32 e 33).

26 Acórdão de 1 de outubro de 2015, OKG (C-606/13, EU:C:2015:636, n.ºs 31 e 32).

V. Conclusão

74. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que decida nos termos seguintes:

- 1) O artigo 2.º, alínea k), e o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2009/28/CE, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, não obstam à adoção de uma taxa sobre centrais eólicas, que é liquidada trimestralmente, desde que essa taxa não impeça o Estado-Membro em causa de atingir as quotas mínimas de energia renovável no consumo bruto.
- 2) O artigo 13.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/28 e o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2003/96/CE, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, não obsta à adoção de uma taxa sobre a exploração de centrais eólicas, que é liquidada trimestralmente.
- 3) O artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2008/118/CE, relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo, não obsta à adoção de uma taxa sobre centrais eólicas, que é liquidada trimestralmente, mas sem que exista uma ligação direta e indissociável com o consumo da eletricidade gerada.