



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 7 november 2019\*

”Begäran om förhandsavgörande – Principen om att förorenaren betalar – Gemensamma regler för den inre marknaden för el – Direktiv 2009/72/EG – Artikel 3.1 och 3.2 –  
Icke-diskrimineringsprincipen – Finansiering av det taxerelaterade underskottet – Skatt som endast omfattar företag som använder kärnenergi för att framställa el”

I de förenade C-80/18–C-83/18,

angående fyra beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien), av den 27 juni 2017 samt den 10 och den 18 juli 2017, som inkom till domstolen den 6 februari 2018 och den 7 februari 2018, i målen

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

**Endesa Generación SA (C-82/18)**

mot

**Administración General del Estado,**

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

och

**Endesa Generación SA (C-81/18),**

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

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič och C. Lycourgos (referent),

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

\* Rättegångsspråk: spanska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 februari 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), genom J.C. García Muñoz och J.M. Mohedano Fuertes, abogados, biträdda av M.C. Villaescusa Sanz, procuradora,
- Endesa Generación SA, genom J.L. Buendía Sierra, F.J. López Villalta y Peinado, E. Gardeta González, J.M. Cobos Gómez och A. Lamadrid de Pablo, abogados,
- Iberdrola Generación Nuclear SAU, genom J. Ruiz Calzado, J. Domínguez Pérez och L. Cazorla Prieto, abogados, biträdda av J.L. Martín Jaureguibeitia, procurador,
- Spaniens regering, genom A. Rubio González och V. Ester Casas, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom O. Beynet, S. Pardo Quintillán och C. Hermes, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 8 maj 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 191.2 FEUF, artikel 3.1 och 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 2009, s. 55), artiklarna 3 och 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/89/EG av den 18 januari 2006 om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar (EUT L 33, 2006, s. 22) samt artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) och Endesa Generación SA och, å andra sidan, Iberdrola Generación Nuclear SAU och Administración General del Estado (allmänna statsförvaltningen, Spanien) samt i mål mellan, å ena sidan, Endesa Generación och Iberdrola Generación Nuclear och, å andra sidan, Administración General del Estado. Målen rör skatt på produktion av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall till följd av produktion av kärnkraftsel samt lagring av detta kärnbränsle och detta avfall i centraliserade anläggningar.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

#### *Direktiv 2005/89*

- 3 Artikel 3.1 och 3.4 i direktiv 2005/89 hade följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall trygga elförsörjningen på en hög nivå genom att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att underlätta ett stabilt investeringsklimat och genom att fastställa vilka funktioner och ansvarsområden som de behöriga myndigheterna, i tillämpliga fall inbegripet tillsynsmyndigheter, och alla relevanta marknadsaktörer skall ha samt offentliggöra information om detta. ...

...

4. Medlemsstaterna skall se till att de åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv inte är diskriminerande och inte utgör någon orimlig belastning för marknadsaktörerna, inbegripet nya marknadsaktörer och företag med små marknadsandelar. ...”

- 4 Artikel 5.1 i detta direktiv hade följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla jämvikt mellan efterfrågan på el och tillgänglig produktionskapacitet.

...”

- 5 Direktiv 2005/89 upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 (EUT L 158, 2019, s. 1).

#### *Direktiv 2009/72*

- 6 Skäl 1 i direktiv 2009/72 har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs gemensamma regler för produktion, överföring, distribution och leverans av el, samt bestämmelser om konsumentskydd, i syfte att förbättra och integrera konkurrensutsatta elmarknader i gemenskapen. Det innehåller regler för elsektorns organisation och funktion, öppet tillträde till marknaden, kriterier och förfaranden som ska tillämpas för anbud, för beviljande av tillstånd och för driften av system. Det fastställer även krav på samhällsomfattande tjänster och elkonsumenters rättigheter och klargör konkurrenskraven.”

- 7 I artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och skyddet av kunderna”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”1. Medlemsstaterna ska, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2, på grundval av sin institutionella organisation och med vederbörlig hänsyn till subsidiaritetsprincipen, se till att elföretag drivs i enlighet med principerna i detta direktiv för att uppnå en konkurrensutsatt, säker och miljömässigt hållbar elmarknad, och de får inte göra någon diskriminerande åtskillnad mellan dessa företag när det gäller deras rättigheter eller skyldigheter.

2. Medlemsstaterna får med beaktande fullt ut av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel 86 i detta, för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset ålägga företag som bedriver verksamhet inom elsektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet,

inbegripet försörjningstrygghet, regelbundenhet i leveranserna, kvalitet och pris samt miljöskydd, inbegripet energieffektivitet, energi från förnybara energikällor och klimatskydd. Dessa åligganden ska vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag i gemenskapen kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor. ...”

### *Spansk rätt*

- 8 I ingressen till Ley 15/2012, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (lag nr 15/2012 om skatteåtgärder för en hållbar användning av energi) av den 27 december 2012 (BOE nr 312 av den 28 december 2012, s. 88081) (nedan kallad energiskattelagen) anges följande:

”Syftet med [denna lag] är att anpassa vårt skattesystem för en effektivare och mer miljövänlig och hållbar användning ...

...

Denna lag grundar sig i huvudsak på artikel 45 i konstitutionen ... Ett av huvuddragen i denna skattereform är således att internalisera de miljökostnader som uppkommer vid elproduktion ... Lagen ska uppmuntra till förbättringar av energieffektiviteten och samtidigt göra det möjligt att säkerställa en bättre förvaltning av naturresurser och stödja den nya modellen för hållbar utveckling, såväl i ekonomiskt och socialt hänseende som i miljöhänseende.

...

I detta syfte föreskrivs i denna lag tre nya skatter: ... skatt på produktion av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall till följd av produktion av kärnkraftsel och skatt på lagring av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall i centraliserade anläggningar.

...

Elproduktion med användning av kärnenergi förutsätter att samhället godtar en rad ålägganden och skyldigheter, vilka beror på de särskilda egenskaperna hos detta slag av energi, vars ekonomiska påverkan är svår att bestämma. Samhället måste åta sig en lång rad skyldigheter till följd av denna produktion, till exempel hanteringen av det uppkomna radioaktiva avfallet och den eventuella användningen av material i icke fredliga syften.

... [B]edömningen av den totala kostnaden för stängning av kärnkraftverk och den slutliga hanteringen av radioaktivt avfall är fortfarande förenad med betydande osäkerhet, som definitivt kommer att påverka samhället även efter det att kärnkraftverken har upphört att vara i drift, bland annat på grund av den slutliga hanteringen av använt kärnbränsle och högaktivt avfall. ...

Visst radioaktivt avfall har en lång livslängd som sträcker sig över generationer. Det är därför angeläget att fastställa vilka åtgärder som är nödvändiga för att förhindra att en utomstående aktör, efter avfallets slutliga omhändertagande, orsakar att detta släpps ut i miljön eller att andra negativa verkningar uppkommer, vilket kommer att kräva långvarig institutionell övervakning under statens ansvar. ...

Ett annat utmärkande kännetecken för kärnkraftsindustrin är användning och produktion av material som måste stå under strikt kontroll i syfte att förhindra att det används i icke fredliga syften eller i samband med något annat slags illasinnad handling, som påverkar dessa material, vilket tvingar Spanien ... att ta på sig ansvaret för följderna och att tillhandahålla resurser för att åtgärda dessa.

Staten måste således tillhandahålla de nödvändiga resurserna för att hålla den för kärnkraftanvändningen existerande räddningstjänsten i operationellt skick ...

Med hänsyn till ovanstående bör det fastställas en avgift för produktionen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall i kärnkraftsanläggningar och för förvaringen därav i centraliserade utrymmen i syfte att begränsa de kostnader som samhället tvingas bära till följd av denna produktion.”

- 9 I artikel 12 i energiskattelagen, som har rubriken ”Karaktär”, föreskrivs följande:

”Skatt på produktion av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall till följd av produktion av kärnkraft och skatt på förvaring av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall i centraliserade anläggningar är direkta skatter av verklig karaktär, vilka påförs verksamheter som, inklusive de respektive händelser som ger upphov till skattskyldighet, definieras i artiklarna 15 och 19 i denna lag.”

- 10 I artikel 15 i denna lag föreskrivs följande:

”Produktion av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, som uppkommer vid produktion av kärnkraft utgör den händelse som ligger till grund för skattskyldighet.”

- 11 Artikel 16 i nämnda lag har följande lydelse:

”1. Beskattningsbara är fysiska och juridiska personer och enheter som avses i artikel 35.4 i Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (lag 58/2003 av den 17 december 2003 om införande av den allmänna skattelagen), som utövar den verksamhet som avses i artikel 15.

2. Ägarna till kärnenergianläggningar, vid vilka den händelse som ligger till grund för skattskyldighet inträffar, är solidariskt ansvariga för skatteskulden om de inte är verksamhetsutövare.”

- 12 I artikel 17 i energiskattelagen föreskrivs följande:

”1. Beskattningsunderlaget för skatten på produktion av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall från produktion av kärnkraft utgörs av

- a) antalet kilogram tung metall som ingår i kärnbränsle producerat under beskattningsperioden, med beaktande av att den tunga metallen är uran och ingående plutonium och att det använda kärnbränslet är det kärnbränsle som har bestrålats i reaktorn och som slutligt har utvunnits ur denna under beskattningsperioden,
- b) antalet kubikmeter radioaktivt avfall, med låg eller mycket låg aktivitet, som har producerats och förpackats under beskattningsperioden för tillfällig lagring inom anläggningsområdet.

2. Det beskattningsunderlag som definieras i denna artikel fastställs för varje anläggning vid vilken utförs en verksamhet som utgör den beskattningsgrundande händelsen för denna skatt.”

- 13 I artikel 18 i denna lag föreskrivs följande:

”Skattebeloppet beräknas genom att följande skattesatser tillämpas på beskattningsunderlaget:

- a) för produktion av använt bränsle från produktion av kärnkraft, som avses i artikel 17.1 a, uppgår skattesatsen till 2 190 euro per kg tung metall,
- b) för produktion av radioaktivt avfall som avses i artikel 17.1 b,
  1. för radioaktivt avfall med låg eller medelhög aktivitet uppgår skattesatsen till 6 000 euro per kubikmeter,
  2. för radioaktivt avfall med mycket låg aktivitet uppgår skattesatsen till 1 000 euro per kubikmeter.”

14 Artikel 19 i nämnda lag har följande lydelse:

”Den händelse som ger upphov till skattskyldighet utgörs av förvaring av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall i en centraliserad anläggning.

I skattehänseende avses med lagring av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall all verksamhet som består i att tillfälligt eller definitivt lagra dem, oavsett på vilket sätt det sker, och med centraliserad anläggning en anläggning som kan lagra dessa material från olika anläggningar eller ursprung.”

15 I artikel 21 i energiskattelagen definieras skattskyldiga personer som ”de fysiska eller juridiska personer och enheter som avses i artikel 35.4 i [lag 58/2003] och som äger de anläggningar i vilka de verksamheter som avses i artikel 19 bedrivs”.

16 Artikel 22 i denna lag har följande lydelse:

”1. Beskattningsunderlaget för skatten på lagring av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall i centraliserade anläggningar utgörs av

- a) skillnaden i vikt, avseende den tunga metall som ingår i det använda kärnbränsle som lagras, mellan slutet av och början av beskattningsperioden, uttryckt i kilogram,
- b) skillnaden i volym, avseende radioaktivt avfall med hög aktivitet som inte består av använt bränsle eller med medelhög aktivitet och lång livslängd, som lagras mellan slutet av och början av beskattningsperioden, uttryckt i kubikmeter,
- c) mängden radioaktivt avfall med medelhög aktivitet som inte omfattas av punkt b eller med låg eller mycket låg aktivitet som placerats i anläggningen i syfte att lagra dem under beskattningsperioden, uttryckt i kubikmeter.

2. Det beskattningsunderlag som definieras i denna artikel fastställs för varje anläggning vid vilken utförs en verksamhet som utgör den beskattningsgrundande händelsen för denna skatt.”

17 Artikel 24 i nämnda lag har följande lydelse:

”1. Skattebeloppet följer av en tillämpning av följande skattesatser på beskattningsunderlaget eller på den beskattningsbara nettoinkomsten i enlighet med artikel 23:

- a) för lagring av sådant använt bränsle som avses i artikel 22.1 a uppgår skattesatsen till 70 euro per kg tung metall,
- b) för lagring av radioaktivt avfall som avses i artikel 22.1 b uppgår skattesatsen till 30 000 euro per kubikmeter radioaktivt avfall,
- c) för lagring av radioaktivt avfall som anges i artikel 22.1 c:
  1. för radioaktivt avfall med låg eller medelhög aktivitet uppgår skattesatsen till 10 000 euro per kubikmeter,
  2. för radioaktivt avfall med mycket låg aktivitet uppgår skattesatsen till 2 000 euro per kubikmeter.”

18 I artikel 26 i energiskattelagen föreskrivs följande:

”1. De beskattningsbara personerna är skyldiga att själva betala in skatten och att betala skatten inom 20 kalenderdagar från det att skatten blir verkställbar, i enlighet med de regler och formulär som fastställts av ministern för finanser och offentlig förvaltning.

2. De skattskyldiga som genomför den beskattningsgrundande åtgärden som avses i artiklarna 15 och 19 är under de första 20 dagarna i april, juli och oktober skyldiga att göra en delbetalning som motsvarar den pågående beskattningsperioden i enlighet med de regler och formulär som fastställts av ministern för finanser och offentlig förvaltning.

Beloppet avseende delbetalningarna ska beräknas på grundval av de kriterier som bestämmer beskattningsunderlaget för det kvartal som föregår den tidpunkt då fristen för att göra respektive delbetalning börjar löpa och genom att tillämpa den relevanta skattesats som anges i artiklarna 18 och 24 i lagen.”

- 19 I den andra tilläggsbestämmelsen i energiskattelagen, som handlar om kostnaderna för elsystemet, föreskrivs följande:

”I varje års lag om den allmänna statsbudgeten ska de kostnader för elektriska system som anges i artikel 16 i Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [lag 54/1997 av den 27 november 1997 om elsektorn] finansieras med ett belopp som motsvarar summan av

- a) uppskattningen av statens årliga uppbörd av skatter och avgifter som anges i denna lag,
- b) uppskattad inkomst från auktion av utsläppsrätter för växthusgaser, dock maximalt 500 miljoner euro.”

- 20 I Ley 16/2013, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras (lag 16/2013 om införande av vissa åtgärder på området för miljöskatter och om antagande av andra skattemässiga och finansiella åtgärder, av den 29 oktober 2013) (BOE nr 260, av den 30 oktober 2013, s. 87528) föreskrivs vissa åtgärder på området för miljöskatter som delvis ändrar energiskattelagen, genom införande av tre skatter som ersätter de två tidigare, nämligen en skatt på produktion av kärnbränsle, en skatt på produktion av radioaktivt avfall som härrör från produktion av kärnkraftsel och en skatt på lagring.

### **Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 21 Sökandena i det nationella målet är bolag som producerar kärnkraftsel. De väckte talan vid Audiencia Nacional (Centrala domstolen, Spanien) om ogiltigförklaring av 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 (förordning HAP/538/2013 av den 5 april 2013 om godkännande av formulären 584 ”Skatt på produktion av använt kärnavfall och av radioaktivt avfall från produktion av kärnkraftsel. Betalning på eget initiativ och delbetalningar” och 585 ”Skatt på lagring av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall i centraliserade anläggningar. Betalning på eget initiativ och delbetalningar”) om godkännande av formulären avseende skatt på kärnenergi.
- 22 Efter det att dessa bolags talan hade ogillats överklagade bolagen avgörandet till den hänskjutande domstolen.
- 23 Den hänskjutande domstolen har angett att den förordning som begärs ogiltigförklarad har antagits på grundval av den energiskattelag som föreskriver dessa skatter på kärnenergi. Den hänskjutande domstolen har angett att den, för att avgöra huruvida denna förordning är lagenlig, ska fastställa huruvida de skyldigheter som föreskrivs i denna lag strider mot unionsrätten, i synnerhet de regler och principer som reglerar elmarknaden. Den hänskjutande domstolen anser att skatter på kärnenergi

ingår i området för energibeskattnings, trots att de inte belastar själva elproduktionen, utan det bränsle som används för produktionen av el och det avfall som den genererar. Eftersom den uppbörd som följer av dessa skatter avser produktion och lagring av detta bränsle och härlett kärnavfall, anser den hänskjutande domstolen att de avser själva elproduktionen och att de följaktligen påverkar elproducenterna.

- 24 Enligt den hänskjutande domstolen är syftet med nämnda skatter att öka intäkterna i det finansiella systemet för el för att producenterna av kärnkraftsel ska bära en större del än övriga elproducenter av finansieringen av "det taxerelaterade underskottet", vilket motsvarar skillnaden mellan de intäkter som de spanska elföretagen uppbär från konsumenterna och de kostnader för tillhandahållande av el som erkänns i den nationella lagstiftningen.
- 25 Den hänskjutande domstolen anser att den fria konkurrensen på elmarknaden är snedvriden om vissa företag utan sakliga skäl beskattas på grund av deras produktionssätt, även om beskattningen inte direkt påverkar vare sig elproduktionen i sig eller den producerade elen, utan bränsle och avfall samt lagring av det som använts för detta ändamål. En sådan skillnad i behandling skulle dessutom kunna strida mot unionsrätten om det fastställs att en sådan beskattning inte är grundad på miljöskydd och endast har införts av skäl som hänför sig till det taxerelaterade underskottet.
- 26 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till EU-domstolen, vilka är identiska i de fyra förenade målen C-80/18–C-83/18:

- ”1) Utgör principen om att 'förorenaren ska betala', i den mening som avses i artikel 191.2 [FEUF], jämförd med artiklarna 20 och 21 i [stadgan], som föreskriver de grundläggande principerna om jämlikhet och icke-diskriminering – vilka återfinns i artikel 3.1 och 3.2 i direktiv [2009/72] vad gäller bland annat målet att uppnå en konkurrensutsatt och icke-diskriminerande elmarknad, där ingripanden får ske endast på grund av allmänna ekonomiska intressen, inbegripet miljöskydd – hinder för införande av skatter, som uteslutande åläggs elproduktionsföretag som använder kärnenergi, när det huvudsakliga syftet med dessa skatter inte är att skydda miljön utan att öka intäkterna från elsektorn, på så sätt att dessa företag i högre grad än andra företag som bedriver samma verksamhet bidrar till att finansiera det taxerelaterade underskottet?
- 2) Medger unionslagstiftningen att det på en konkurrensutsatt och icke-diskriminerande elmarknad införs miljöskatter som enligt ingressen till [energiskattelagen] införs på grund av den nedsmutsning som orsakas av kärnkraftsverksamhet, men utan att införa några närmare bestämmelser om detta i lagstiftningen, vilket beträffande skatten på produktion av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall har fått till följd att det i de relevanta bestämmelserna saknas en reglering av hur kostnaderna ska täckas och beträffande förvaringen av radioaktivt avfall har lett till oklarheter i den bindande delen av lagstiftningen mot bakgrund av att kostnaderna för omhändertagande och förvaring redan täckts av andra pålagor samt att det saknas ett klart uttalande om vad skatteintäkterna ska användas till och att de ovannämnda företagen är skyldiga att ta på sig ett skadeståndsansvar på upp till 1,2 miljarder euro?
- 3) Uppfylls det i artikel 3.2 i direktiv [2009/72] uppställda kravet på att skyldigheter, som införs med hänvisning till allmänna ekonomiska intressen, inbegripet miljöskydd, ska vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande samt kontrollerbara, när det miljösyfte och de egenskaper som kännetecknar miljöskatter inte specificeras i den bindande delen av lagen?
- 4) Utgör principen om att 'förorenaren ska betala' i artikel 191.2 [FEUF], principerna om jämlikhet och icke-diskriminering i artiklarna 20 och 21 i [stadgan] och artiklarna 3 och 5 i direktiv [2005/89] – i den mån dessa ska garantera att 'den inre marknaden för el fungerar väl' och uppmanar medlemsstaterna att se till att 'de åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv inte är diskriminerande och inte utgör någon orimlig belastning på marknadsaktörerna' –



hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken finansieringen av det taxerelaterade underskottet ankommer på samtliga företag i elsektorn (med undantag för de vattenkraftföretag vilkas energi anses vara förnybar), men påför en särskilt tung skattebörda på kärnkraftsproducenter, som ska bidra mer än andra aktörer på energimarknaden, av vilka vissa är mer förorenande men ändå inte behöver betala dessa avgifter, mot bakgrund av att dessa skatter motiverats av miljöhänsyn på grund av de risker och den osäkerhet som finns i kärnkraftsverksamhet, att lagen inte anger kostnaderna härför eller hur uppbörden ska användas för att skydda miljön, att hanteringen och förvaringen av avfallet redan är föremål för andra skatter, att kärnkraftsföretag har skadeståndsansvar samt att den fria konkurrens som ska råda på den liberaliserade inre marknaden snedvrids genom att andra elföretag gynnas på grund av att de inte behöver betala miljöskatt ens när deras produktionskällor är mer förorenande?

- 5) Strider det mot principen om att 'förorenaren ska betala' i artikel 191.2 [FEUF] att ha en skatt på produktion av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall till följd av produktion av kärnkraftsel, som endast ska betalas av kärnkraftsföretag och som inte gäller för andra sektorer som kan ge upphov till sådant avfall, vilket innebär att andra företag kan använda sådana ämnen eller källor i sina verksamheter utan att beskattas trots att de påverkar den miljö som ska skyddas?"

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning*

- 27 Eftersom den första, den fjärde och den femte frågan avser tolkningen av principen om att förorenaren ska betala, i den mening som avses i artikel 191.2 FEUF, ska det för det första erinras om att det i denna bestämmelse anges att unionens miljöpolitik syftar till att åstadkomma en hög skyddsnivå och att denna politik bland annat grundas på principen om att förorenaren ska betala. I denna bestämmelse definieras således endast unionens allmänna mål på miljöområdet, eftersom artikel 192 FEUF överlämnar åt Europaparlamentet och Europeiska unionens råd att enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet avgöra vilka åtgärder som bör vidtas för att uppnå dessa mål (dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 28 Eftersom artikel 191.2 FEUF avser åtgärder från unionens sida, kan denna bestämmelse inte som sådan åberopas av enskilda i syfte att göra gällande att en nationell lagstiftning inte får tillämpas, när denna lagstiftning kan påverka ett område som omfattas av miljöpolitiken och det inte finns någon tillämplig unionslagstiftning som antagits med stöd av artikel 192 FEUF som omfattar just denna situation (dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 29 Domstolen konstaterar att varken direktiv 2009/72 eller direktiv 2005/89, som den hänskjutande domstolen har åberopat i sina frågor, har antagits med stöd av artikel 175 EG (nu artikel 192 FEUF).
- 30 Eftersom artikel 191.2 FEUF inte är tillämplig i de nationella målen, på grund av att den varken har genomförts genom direktiv 2009/72 eller direktiv 2005/89, kan det konstateras att den femte tolkningsfrågan samt den första och den fjärde tolkningsfrågan i den del de avser denna bestämmelse inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det är uppenbart att de saknar relevans för avgörandet av målen vid den nationella domstolen.
- 31 Domstolen konstaterar för det andra, såsom Europeiska kommissionen har påpekat i sitt skriftliga yttrande, att den hänskjutande domstolen inte har angett skälen till att artiklarna 3 och 5 i direktiv 2005/89, som avses i den fjärde tolkningsfrågan och som föreskriver åtgärder för att trygga elförsörjningen och en balans mellan efterfrågan på el och tillgänglig produktionskapacitet, är relevanta för målen vid den nationella domstolen.

- 32 Det framgår av fast rättspraxis att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra de mål som de ska pröva (dom av den 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 16 och där angiven rättspraxis).
- 33 Kraven avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande anges uttryckligen i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, vilka den nationella domstolen förväntas ha kännedom om och måste iaktta ytterst noggrant inom ramen för det samarbete som har inrättats genom artikel 267 FEUF (dom av den 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 19 och där angiven rättspraxis).
- 34 I enlighet med artikel 94 c i rättegångsreglerna ska begäran om förhandsavgörande innehålla en redogörelse för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen av vissa unionsrättsliga bestämmelser och för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan de unionsrättsliga bestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet.
- 35 I förevarande fall ska det konstateras att besluten om hänskjutande varken innehåller en sådan redogörelse som krävs eller en förklaring avseende det samband som kan finnas mellan bestämmelserna i direktiv 2005/89 och den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet, vilket berövar domstolen möjligheten att pröva huruvida detta direktiv är tillämpligt i det nationella målet och att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar på den fjärde frågan.
- 36 Denna brist på information leder också till att domstolen inte har möjlighet att, inom ramen för den fjärde frågan, uttala sig om tillämpligheten av artiklarna 20 och 21 i stadgan.
- 37 I detta hänseende erinrar domstolen om att det i artikel 51.1 i stadgan föreskrivs att dess bestämmelser riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.
- 38 Artikel 51.1 i stadgan bekräftar domstolens fasta praxis enligt vilken de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall (se, bland annat, dom av den 6 oktober 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 39 Om en rättslig situation inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde saknar domstolen således behörighet att pröva situationen, och de bestämmelser i stadgan som eventuellt åberopas kan inte i sig grunda någon sådan behörighet (dom av den 6 oktober 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 40 Inom ramen för den fjärde frågan skulle således artiklarna 20 och 21 i stadgan endast ha kunnat anses tillämpliga om de andra unionsrättsliga bestämmelser som avses i denna hade varit tillämpliga i målet vid den nationella domstolen. Av de skäl som anges i punkterna 27–35 i förevarande dom kan den fjärde frågan inte tas upp till sakprövning i den del den avser dessa andra bestämmelser, eftersom det inte framgår att dessa bestämmelser kan vara tillämpliga i de nationella målen.
- 41 Härav följer att den fjärde tolkningsfrågan ska avvisas i sin helhet.
- 42 Av det ovan anförda följer dels att den fjärde och den femte tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning, dels att den första tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning i den del den avser artikel 191.2 FEUF.
- 43 Domstolen ska således endast besvara den första frågan i den del den avser tolkningen av artikel 3.1 i direktiv 2009/72 samt den andra och den tredje frågan.

### *Den första och den andra frågan*

- 44 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 20 och 21 i stadgan och artikel 3.1 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i de nationella målen, om införande av skatter på produktion och lagring av kärnbränsle och kärnavfall, vilka endast påförs företag som producerar el och därvid använder kärnenergi, och vars huvudsakliga syfte inte är att skydda miljön, utan att öka intäkterna från elsektorn.
- 45 För att besvara de frågor som har ställts ska domstolen för det första pröva tillämpningsområdet för artikel 3.1 i direktiv 2009/72.
- 46 Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2 i den artikeln, på grundval av sin institutionella organisation och med vederbörlig hänsyn till subsidiaritetsprincipen, se till att elföretag drivs i enlighet med principerna i detta direktiv för att uppnå en konkurrensutsatt, säker och miljömässigt hållbar elmarknad, och de får inte göra någon diskriminerande åtskillnad mellan dessa företag när det gäller deras rättigheter eller skyldigheter.
- 47 Domstolen påpekar att det i artikel 3.1 föreskrivs att på området för den inre marknaden för el ska den allmänna principen om icke-diskriminering gälla, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten. Domstolen har redan slagit fast att denna princip är bindande för medlemsstaterna när den nationella situation som är i fråga i det nationella målet omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2006, Chacón Navas, C-13/05, EU:C:2006:456, punkt 56, och dom av den 19 januari 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punkterna 21 och 23).
- 48 I förevarande fall ska det understrykas att det framgår av de uppgifter som domstolen har tillgång till att de situationer som är i fråga i de nationella målen är rent interna, i den meningen att de saknar gränsöverskridande inslag, samt att de aktuella skatterna på kärnenergi utgör skatteåtgärder. Därför är principen om icke-diskriminering i artikel 3.1 i direktiv 2009/72 tillämplig på dessa skatter endast om detta direktiv kan anses syfta till att tillnärma medlemsstaternas skattebestämmelser.
- 49 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 35 i sitt förslag till avgörande ska det konstateras att unionslagstiftaren, eftersom målet med direktiv 2009/72 är att skapa en inre marknad för el, har använt sig av det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 95.1 EG (nu artikel 114.1 FEUF) för att anta åtgärder för tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar när det gäller den inre marknadens upprättande och funktion.
- 50 Det framgår dock av själva lydelsen av artikel 95.2 EG (nu artikel 114.2 FEUF) att artikel 95.1 EG (nu artikel 114.1 FEUF) inte ska tillämpas på skattebestämmelser.
- 51 Eftersom direktiv 2009/72 inte utgör en åtgärd för tillnärmning av medlemsstaternas skattebestämmelser, ska principen om icke-diskriminering i artikel 3.1 inte tillämpas på en nationell lagstiftning som inför skatter på produktion och lagring av kärnbränsle och kärnavfall, såsom de skatter på kärnenergi som är i fråga i de nationella målen.
- 52 Av det ovan anförda följer att icke-diskrimineringsprincipen, såsom den föreskrivs i artikel 3.1 i direktiv 2009/72, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning om införande av skatter på produktion och lagring av kärnbränsle och kärnavfall, såsom de skatter på kärnenergi som är i fråga i de nationella målen, vilka endast påförs företag som producerar el och därvid använder kärnenergi, när de skatternas huvudsakliga syfte inte är att skydda miljön, utan att öka intäkterna från elsektorn.

- 53 Vad för det andra gäller artiklarna 20 och 21 i stadgan, framgår det av punkterna 37–39 i förevarande dom att eftersom artikel 3 i direktiv 2009/72 inte är tillämplig på en nationell lagstiftning om införande av skatter på produktion och lagring av kärnbränsle och kärnavfall, såsom de skatter på kärnenergi som är i fråga i de nationella målen, och i avsaknad av ytterligare preciseringar i beslutet om hänskjutande beträffande en annan unionsrättsakt som denna lagstiftning genomför, kan Konungariket Spanien inte anses ha genomfört unionsrätten genom att anta denna lagstiftning i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Av detta följer att domstolen, i enlighet med den rättspraxis som citerats i punkt 38 i denna dom, inte är behörig att besvara den första och den andra frågan vad gäller tolkningen av artiklarna 20 och 21 i stadgan.
- 54 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första och den andra frågan besvaras enligt följande. Icke-diskrimineringsprincipen, såsom den föreskrivs i artikel 3.1 i direktiv 2009/72, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning om införande av skatter på produktion och lagring av kärnbränsle och kärnavfall, såsom de skatter som är i fråga i de nationella målen, vilka endast påförs företag som producerar el och därvid använder kärnenergi, när de skatternas huvudsakliga syfte inte är att skydda miljön, utan att öka intäkterna från elsektorn.

### *Den tredje frågan*

- 55 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i de nationella målen, när miljöskyddssyftet och särdragen hos de miljöskatter som föreskrivs i lagstiftningen inte kommer till uttryck i den bindande delen av denna lagstiftning.
- 56 Det framgår emellertid av svaret på den första frågan, och särskilt av punkterna 46–51 i förevarande dom, att direktiv 2009/72 inte utgör en åtgärd för tillnärmning av medlemsstaternas skattebestämmelser. Härav följer att artikel 3.2 i direktiv 2009/72 inte är tillämplig på en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i de nationella målen, genom vilken det införs skatter på produktion och lagring av kärnbränsle och kärnavfall.
- 57 Den tredje frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 3.2 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i de nationella målen, när miljöskyddssyftet och särdragen hos de miljöskatter som föreskrivs i lagstiftningen inte kommer till uttryck i den bindande delen av denna lagstiftning.

### **Rättegångskostnader**

- 58 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) **Icke-diskrimineringsprincipen, såsom den föreskrivs i artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning om införande av skatter på produktion och lagring av kärnbränsle och kärnavfall, såsom de skatter som är i fråga i de nationella målen, vilka endast påförs företag som producerar el och därvid använder kärnenergi, när de skatternas huvudsakliga syfte inte är att skydda miljön, utan att öka intäkterna från elsektorn.**

- 2) Artikel 3.2 i direktiv 2009/72 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i de nationella målen, när miljöskyddssyftet och särdragen hos de miljöskatter som föreskrivs i lagstiftningen inte kommer till uttryck i den bindande delen av denna lagstiftning.**

Underskrifter