Datum van inontvangstneming	:	27/03/2018

Zaak C-80/18

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

6 februari 2018

Verwijzende rechter:

Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 juni 2017

Verzoekende partij:

Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA)

Verwerende partijen:

Administración General del Estado

Iberdrola Generación Nuclear, S.A.U.

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

De rechtmatigheid van besluit HAP/538/2013 van 5 april 2013 tot goedkeuring van de modellen 584 „Belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie. Afdracht op aangifte en termijnbetalingen" en 585 „Belasting op de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties. Afdracht op aangifte en termijnbetalingen"

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Bepalen of Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (wet 15/2012 van 27 december 2012 betreffende belastingmaatregelen ter bevordering van energieduurzaamheid) het beginsel dat „de vervuiler betaalt", zoals neergelegd in artikel 191 VWEU, lid 2, in acht neemt. De rechtsgrondslag is artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

– Staat het in artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie neergelegde beginsel dat „de vervuiler betaalt”, in samenhang met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin de grondbeginselen van gelijkheid en non-discriminatie zijn vastgelegd, betrokken op de regeling die is vervat in artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/72/EG, voor zover daarmee onder meer wordt beoogd een concurrerende en niet-discriminerende markt voor elektriciteit tot stand te brengen, die slechts mag worden verstoord om redenen van algemeen economisch belang, waaronder de bescherming van het milieu, in de weg aan de instelling van belastingen die uitsluitend worden geheven op ondernemingen die elektriciteit opwekken uit nucleaire energie, wanneer het voornaamste doel van deze belastingen niet milieugerelateerd is, maar gericht is op het verhogen van belastinginkomsten uit de productie van elektriciteit op een wijze die tot gevolg heeft dat deze ondernemingen, in vergelijking met andere ondernemingen die dezelfde activiteit verrichten, een grotere bijdrage moeten leveren aan de financiering van het tarieftekort?

Staat het Europese recht toe dat in een concurrerende, niet-discriminerende elektriciteitsmarkt milieubelastingen worden opgelegd op grond van de milieulast die inherent is aan nucleaire activiteiten, zonder dat dit op enigerlei wijze wordt geconcretiseerd in de wettelijke regeling (de rechtvaardiging wordt gegeven in de preambule van de wet), met als gevolg dat, met betrekking tot de belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen, de internalisering van de te dekken kosten niet wordt weerspiegeld in de wettekst met normatieve kracht, en er met betrekking tot de opslag van radioactieve afvalstoffen evenmin sprake is van enige concretisering, gegeven het feit dat de beheer- en opslagkosten reeds worden gedekt door andere belastingen, terwijl de bestemming van de opbrengsten bovendien niet duidelijk is bepaald en de genoemde ondernemingen zich gedwongen zien om wettelijke aansprakelijkheid te aanvaarden tot een bedrag van 1,2 miljard EUR?

Wordt voldaan aan het vereiste in lid 2 van artikel 3 van genoemde richtlijn, te weten dat de verplichtingen die worden opgelegd op grond van een algemeen economisch belang, waaronder begrepen de bescherming van het milieu, duidelijk moeten zijn gedefinieerd en transparant, niet-discriminerend en controleerbaar moeten zijn, wanneer de milieudoelstellingen en de onderscheidende en definiërende kenmerken van milieubelastingen niet zijn omschreven in het deel van de wettelijke regeling dat normatieve kracht heeft?

– Staan de beginselen dat „de vervuiler betaalt”, zoals neergelegd in artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en van gelijkheid en non-discriminatie, zoals vastgelegd in de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en de artikelen 3 en 5 van richtlijn 2005/89/EG, voor zover zij beogen „de interne markt voor elektriciteit naar behoren te laten functioneren” door de lidstaten op te dragen

„ervoor [te zorgen] dat de overeenkomstig deze richtlijn vastgestelde maatregelen niet discriminerend zijn en geen onredelijke belasting voor de marktdeelnemers […] vormen", in de weg aan een nationale regeling die de lasten van de financiering van het tarieftekort verdeelt over alle ondernemingen in de elektriciteitssector, maar ondernemingen die elektriciteit opwekken uit nucleaire energie (met uitsluiting van ondernemingen die elektriciteit opwekken uit waterkracht, die wordt beschouwd als een hernieuwbare energiebron) relatief hogere belastingen oplegt, waardoor zij een grotere bijdrage moeten leveren dan andere ondernemingen die actief zijn in de energiemarkt, die deze hogere lasten niet hoeven te dragen en waarvan sommige meer milieuverontreiniging veroorzaken, welke hogere lasten worden gerechtvaardigd op grond van redenen van milieubescherming, gegeven de aan nucleaire activiteiten inherente risico's en onzekerheden, zonder dat de kosten worden geconcretiseerd en zonder dat de milieudoelstellingen waaraan de opbrengsten zullen worden besteed worden omschreven, terwijl op het beheer en de opslag van afvalstoffen reeds andere belastingen worden geheven en de ondernemingen die elektriciteit opwekken uit nucleaire energie wettelijke aansprakelijkheid hebben aanvaard, met als gevolg dat de in een geliberaliseerde interne markt vereiste vrije mededinging wordt vervalst ten voordele van elektriciteitsproducerende ondernemingen die deze milieubelastingen niet hoeven te dragen, hoewel zij gebruikmaken van productiebronnen die meer verontreiniging veroorzaken?

– Is een belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie, die uitsluitend wordt geheven in de sector van nucleaire elektriciteitsopwekking en alle andere sectoren die dergelijke afvalstoffen zouden kunnen produceren buiten beschouwing laat, waardoor andere ondernemingen die een activiteit verrichten waarbij ze gebruikmaken van nucleair materiaal of nucleaire bronnen niet worden belast, ook al heeft die activiteit gevolgen voor het te beschermen milieuaspect, in strijd met het in artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie neergelegde beginsel dat „de vervuiler betaalt"?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Richtlijn 2005/89/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 inzake maatregelen om de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening en de infrastructuurinvesteringen te waarborgen. Artikelen 3 en 5 (PB 200[6], L 33, blz. 22).

Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (PB 2009, L 211, blz. 55).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear (wet 25/1964 van 29 april 1964 betreffende kernenergie) (BOE nr. 107 van 4 mei 1964, blz. 5688).

Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos (wet 12/2011 van 27 mei 2011 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid voor kernschade of door radioactieve materialen veroorzaakte schade (BOE nr. 127 van 28 mei 201[1], blz. 52951).

Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (wet 15/2012 van 27 december 2012 betreffende belastingmaatregelen ter bevordering van energieduurzaamheid) (BOE nr. 312 van 28 december 2012, blz. 88081).

Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras (wet 16/2013 van 29 oktober 2013 tot vaststelling van bepaalde maatregelen op het gebied van de milieubelasting en tot vaststelling van andere fiscale en financiële maatregelen (BOE nr. 260 van 28 december 2013, blz. 87528).

Orden (besluit) HAP/538/2013 van de minister van Financiën en Openbaar Bestuur van 5 april 2013 tot goedkeuring van de modellen 584 „Belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie. Afdracht op aangifte en termijnbetalingen” en 585 „Belasting op de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties. Afdracht op aangifte en termijnbetalingen” en tot vaststelling van de vorm van en de procedure voor de aangifte (BOE nr. 83 van 6 april 2013, blz. 25749).

Korte uiteenzetting van de feiten en het hoofdgeding

1 In behandeling bij de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) is het cassatieberoep dat is ingesteld door de Asociación Española de la Industria Eléctrica (Spaanse vereniging van ondernemingen in de elektriciteitssector; hierna: „UNESA”) tegen het arrest van 21 juli 2014 van de Audiencia Nacional (nationaal hof, Spanje), dat als voorwerp besluit HAP/538/2013 van de minister van Financiën en Openbaar bestuur had.

2 Verzoekster heeft op 30 oktober 2014 cassatieberoep ingesteld, waarbij zij één enkele cassatiegrond aanvoerde en verzocht om vernietiging van het bestreden arrest en het wijzen van een nieuw arrest tot nietigverklaring van genoemd ministerieel besluit wegens onrechtmatigheid, gelet op het feit dat tijdens de procedure tot vaststelling van dat besluit geen advies van de Consejo de Estado (raad van state, Spanje) is ingewonnen, of, subsidiair, om de voorlegging van een

grondwettelijkheidsvraag met het oog op een juiste uitspraak op het geformuleerde rechtsmiddel.

3 Bij beschikking van 12 april 2016 werd de Tribunal Supremo een vraag voorgelegd over de verenigbaarheid met de Spaanse grondwet van de artikelen 12, 15, 17, 18, 19, 22, 24 en 26 van wet 15/2012 van 27 december 2012 betreffende belastingmaatregelen ter bevordering van energieduurzaamheid, die voorzien in belastingen op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie en de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties, gelet op de eventuele schending door deze artikelen van het beginsel van economische draagkracht dat is neergelegd in artikel 31, lid 1, van de Spaanse grondwet.

4 De Tribunal Constitucional verklaarde de grondwettelijkheidsvraag niet-ontvankelijk, overwegende dat, aangezien de Tribunal Supremo twijfelt over de verenigbaarheid van wet 15/2012 met het recht van de Europese Unie, op grond van het beginsel van toepasselijkheid op de zaak eerst de prejudiciële vraag dient te worden gesteld.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

5 UNESA betoogt dat, naast de redenen die ten grondslag lagen aan het stellen van de grondwettelijkheidsvraag wegens een mogelijke inbreuk op artikel 3[1], lid 1, van de Spaanse grondwet, gegeven het ontbreken van een verband met milieubescherming van de heffingen op ondernemingen die elektriciteit opwekken uit nucleaire energie, deze heffingen een schending vormen van de artikelen 17, 10 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsook van verschillende beginselen en normen, met name de beginselen van economische draagkracht en gelijkheid.

6 Verzoekster stelt dat de nucleaire belastingen uit hoofde van wet 15/2012 inbreuk maken op artikel 3, lid 1, en artikel 3, lid 2, van richtlijn 2009/72/EG door een specifieke verplichting ten laste van de sector van nucleaire elektriciteitsopwekking te creëren, die niet kan worden beschouwd als een openbaredienstverplichting die beantwoordt aan een algemeen belang, en die niet duidelijk is gedefinieerd, niet transparant is – aangezien zij steunt op fictieve gronden –, niet evenredig is en discriminerend kan uitwerken. De oplegging van deze verplichting is niet gerechtvaardigd en dient geen enkel ander doel dan de financiering van het tarieftekort ten laste van deze exploitanten, en is derhalve discriminerend.

7 Volgens verzoekster wordt inbreuk gemaakt op het beginsel dat de vervuiler betaalt en de overige beginselen die richting geven aan het milieubeleid, zoals vastgelegd in artikel 191, lid 2, VWEU, in samenhang met artikel 4, lid 4, van richtlijn 2004/35/EG en de internationale overeenkomsten van Parijs en Brussel inzake wettelijke aansprakelijkheid. Volgens deze partij veroorzaakt de nucleaire

activiteit, nu en in de toekomst, geen enkele milieuschade die niet reeds specifiek wordt gedekt, waardoor de creatie van een nucleaire belasting op basis van hypothetische toekomstige schade, die onzeker, onbepaald en niet meetbaar is, in strijd is met artikel 2, lid 2, en artikel 4, lid 4, van richtlijn 2004/35/EG en de overeenkomsten van Parijs en Brussel, terwijl de vergoeding van alle theoretische en potentiële schade door de Spaanse nucleaire sector reeds is geregeld via het systeem van wettelijke aansprakelijkheid.

8 Tot slot betoogt verzoekster dat de configuratie van de nucleaire belastingen niet strookt met artikel 4, lid 3, en de artikelen 6, 9 en 11 van richtlijn 2011/70/EURATOM, aangezien het nationale systeem inzake radioactieve afvalstoffen de in de genoemde normen vervatte beginselen niet respecteert, aangezien de financiële lasten uitsluitend worden gedragen door de eigenaars van kerncentrales en niet door alle producenten van radioactieve materialen, zonder dat de ingevorderde bedragen beschikbaar zijn wanneer daar behoefte aan is, omdat ze worden gebruikt om de kosten van het elektriciteitssysteem te financieren, en de belasting enkel aan bepaalde producenten wordt opgelegd.

9 De Administración General del Estado (Spaanse centrale overheid) komt op tegen de prejudiciële vraag door te stellen dat wet 15/2012 geheel in overeenstemming is met het Unierecht. Zij stelt dat de argumenten betreffende het beginsel dat „de vervuiler betaalt”, richtlijn 2004/35/EG en richtlijn 2009/71/EURATOM niet-ontvankelijk zijn, aangezien via wet 15/2012 geen Unierecht wordt toegepast. Het betreffende beginsel wordt voornamelijk toegepast middels richtlijn 2004/35/EG, die niet van toepassing is op producenten van nucleaire elektriciteit. Verweerster betoogt dat het een directe en zakelijke belasting betreft en dat directe belastingen een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten zijn, zodat richtlijn 2008/118/EG in casu niet van toepassing is. Zij concludeert dat er geen sprake is van een inbreuk op de richtlijnen 2009/72/EG en 2005/89/EG, aangezien die niet van toepassing zijn op de onderhavige zaak en hun doeleinden niet fiscaal van aard zijn, maar liggen in het domein van de productie, het transport, de distributie en de levering van elektrische energie en de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

10 De Tribunal Supremo dient, om het bij hem aanhangige geding te kunnen beslechten, te weten of de voorschriften van wet 15/2012 die voorzien in de belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie en de belasting op de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties, waarvan het bestreden ministerieel besluit de ontwikkeling en toepassing is, al dan niet strijdig zijn met het Unierecht.

11 Wet 15/2012 van 27 december 2012 betreffende belastingmaatregelen ter bevordering van energieduurzaamheid stelt nieuwe belastingen in: de belasting op

de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie en de belasting op de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties.

12 In de preambule van wet 15/2012 verklaart de wetgever dat het doel van de belastingheffing waarin deze wet voorziet tweeledig is, te weten bescherming van het milieu en verkrijging van belastingmiddelen. Bovendien acht hij de instelling van een belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie en een belasting op de opslag ervan in centrale installaties passend om de samenleving te compenseren voor de lasten die zij moet dragen als gevolg van de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie. In het Spaanse recht heeft de preambule evenwel geen normatieve kracht.

13 In het dispositief van de wet wordt bepaald dat de belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie en de belasting op de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties directe en zakelijke belastingen zijn. Het belastbare feit van de belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie wordt gevormd door de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen ten gevolge van de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie, en de belastingplichtigen zijn de natuurlijke of rechtspersonen die deze activiteit uitvoeren. Het belastbare feit van de belasting op de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties wordt gevormd door de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in een centrale installatie, en de belastingplichtigen zijn de eigenaars van de installaties waar deze activiteiten worden uitgevoerd.

14 Uit de tweede aanvullende bepaling, inzake de kosten van het elektriciteitssysteem, kan worden afgeleid dat de bestemming van de ingevorderde belastingen de dekking van het tarieftekort is.

15 Wet 16/2013 van 29 oktober 2013 stelt bepaalde milieubelastingmaatregelen in en strekt tot gedeeltelijke wijziging van wet 15/2012, waarbij de eerste van de belastingen wordt opgesplitst, met als gevolg dat de twee belastingen er, krachtens deze wet, drie zijn geworden: de belasting op de productie van splijtstoffen, de belasting op de productie van radioactieve afvalstoffen ten gevolge van de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie, en de belasting op de opslag.

16 De betrokken belastingen zijn directe en zakelijke belastingen: ze worden geheven op basis van de economische draagkracht van de belastingplichtige door diens inkomsten te belasten, terwijl het belastbare feit wordt gevormd door een bepaalde activiteit, namelijk de productie (uiteenvallend, na de herziening van 2013, in twee afzonderlijke takken) of de opslag van radioactieve afvalstoffen. De belastingen houden derhalve geen verband met de tegenprestatie die kan worden

geleverd door de verrichting van openbare diensten voor de behandeling en opslag van nucleaire afvalstoffen.

17 In de wil van de wetgever zoals hij deze tot uitdrukking heeft gebracht, spelen, uiteraard, milieuoverwegingen inzake het hoge risico dat aan de productie van elektriciteit uit nucleaire energie is verbonden, alsook de toekomstige onzekerheden rond het beheer van de radioactieve afvalstoffen, een rol; maar uit de tweede aanvullende bepaling, die voorziet in het gebruik van de ingevorderde belasting om de kosten van het elektriciteitssysteem te financieren, blijkt dat de echte redenen van de oplegging ervan van financiële aard zijn, en specifiek betrekking hebben op de dekking van het enorme tarieftekort. De uit deze belastingen verkregen opbrengsten zijn losgekoppeld van de directe kosten van het beheer en de opslag van de radioactieve afvalstoffen. Wat de mogelijke risico's betreft, vereist wet 12/2011 van producenten van nucleaire energie dat ze wettelijke aansprakelijkheid aanvaarden tot een bedrag van 1,2 miljard EUR.

18 Het belastbare feit van de belasting op de productie van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen die ontstaan bij de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie, zoals neergelegd in artikel 15, kent een belangrijke nuance, in de zin dat de verwijzing naar de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie met zich meebrengt dat de belasting uitsluitend wordt geheven op de sector van nucleaire elektriciteitsopwekking, en alle andere sectoren die dergelijke afvalstoffen kunnen produceren buiten beschouwing laat.

19 Wat betreft de belasting op de opslag van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen in centrale installaties, wordt de eigendom van de radioactieve afvalstoffen, nadat deze zijn opgeslagen, evenals het toezicht op ontmantelde installaties gedurende een op de datum van sluiting vastgestelde termijn, door wet 25/1964 van 29 april 1964 betreffende kernenergie toegekend aan de staat. Deze activiteit wordt sinds 2009 aangemerkt als een „essentiële openbare dienst". De staat draagt zorg voor het verstrekken van de financiële middelen die nodig zijn om de bestaande nucleaire noodplannen operationeel te houden; het zesde nationaal plan voor het beheer van radioactieve afvalstoffen voorziet in „de in Spanje te ontwikkelen strategieën, acties en technische oplossingen die noodzakelijk zijn voor het verantwoordelijke en veilige beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactieve afvalstoffen, de ontmanteling en sluiting van nucleaire installaties en alle overige activiteiten die verband houden met het voorgaande", met het beheer waarvan ENRESA, een staatsonderneming, is belast.

20 Wet 15/2012 voorziet in de noodzaak van het beheer van radioactieve afvalstoffen en het gebruik van deze materialen, hetgeen tevens de financiering van deze activiteiten noodzakelijk maakt op basis van de kosten van de ontmanteling van de installaties en het beheer van de radioactieve afvalstoffen, het toezicht op genoemde activiteiten teneinde de verspreiding van deze afvalstoffen in het milieu te voorkomen, en de verstrekking door de staat van de financiële middelen die nodig zijn om de nucleaire noodplannen operationeel te houden; dit alles zou de instelling van „een belasting", met als oogmerk om de samenleving te

compenseren voor de gevolgen van bedoelde elektriciteitsopwekking, rechtvaardigen. De overheidsinkomsten die nodig waren om het beheer en de opslag van radioactieve afvalstoffen mogelijk en levensvatbaar te maken waren echter, althans schijnbaar, gedekt, aangezien er wel vier nationale belastingen bestonden die ten doel hadden om het nationaal fonds voor de financiering van de activiteiten van het algemeen plan inzake radioactieve afvalstoffen te onderhouden, met daarnaast nog door autonome gemeenschappen opgelegde belastingen. Deze motivering, gericht op de financiering van de kosten van de opslag van radioactieve afvalstoffen, lijkt niet redelijk in het licht van het feit dat de financiële dekking van de beheerkosten, inclusief die van de opslag, is gebaseerd op genoemde vier belastingen waarmee de activiteiten van ENRESA worden bekostigd.

21 Niettegenstaande de strekking van artikel 21, is er slechts één belastingplichtige, zijnde de enige eigenaar van de enige centrale opslaginstallatie die Spanje, ten tijde van de uitvaardiging van het bestreden besluit, rijk was: ENRESA.

22 Paradoxaal genoeg wordt een energiebron met gematigde milieueffecten, die in dezelfde markt concurreert met andere die duidelijk vervuilender zijn, aan een hogere belastingdruk onderworpen, met als gevolg dat de meer vervuilende energiebronnen, waaronder, gelet op hun bijzondere virulentie op milieugebied, energiebronnen die CO_2 uitstoten, worden bevoordeeld. Ondernemingen die elektriciteit uit niet-nucleaire energie opwekken worden, ondanks hun vervuilende karakter, niet aan deze belasting onderworpen.

23 Het is evident dat wet 15/2012, en in concreto de belastingen in casu, zien op domeinen die op duidelijke en eenduidige wijze worden gereguleerd door Europese wetgeving, zoals die betreffende milieubescherming en de elektriciteitssector. Het betreft hier derhalve een kader voor milieubelastingen met rechtstreekse gevolgen voor het energiebeleid van de Unie, dat zijn legitimiteit vindt in het beginsel „de vervuiler betaalt”, in samenhang met het fiscale beginsel van gelijkwaardigheid of van de kostenbron, dat impliceert dat de veroorzaker van milieuschade de uit zijn activiteiten voortvloeiende kosten moet dragen.

24 Een doelstelling van milieubescherming vormt in het Europese kader, als door de vervuilende elektriciteitsproducerende ondernemingen te vervullen openbaredienstverplichting, een objectieve en voldoende rechtvaardiging voor het opleggen van belastingen met een heffingskarakter. Wanneer echter duidelijk wordt dat het doel van de belastingen die worden geheven op met name bepaalde elektriciteitsproducerende ondernemingen, in dit geval ondernemingen die elektriciteit opwekken uit nucleaire bronnen, het vergroten van de financiële inkomsten van het elektriciteitssysteem is, met als gevolg dat deze ondernemingen een grotere bijdrage leveren aan de financiering van het tarieftekort dan andere elektriciteitsproducerende ondernemingen, komt de door de Europese wetgeving vereiste eerbiediging van een concurrerende markt in het gedrang, omdat de vrije mededinging op fatale wijze wordt vervalst door bepaalde ondernemingen te belasten op grond van hun productiewijze, ook al wordt de belasting rechtstreeks

geheven, niet op de opwekking op zichzelf of op de geproduceerde elektriciteit, maar op de afvalstoffen en de opslag van de voor het doel van de elektriciteitsopwekking gebruikte middelen. Het wel belasten van bepaalde elektriciteitsproducerende ondernemingen en het niet belasten van andere heeft om overduidelijke redenen rechtstreeks nadelige effecten op de vrije mededinging tussen deze ondernemingen. De opgelegde belasting zal in overeenstemming met het Unierecht zijn indien ermee wordt beoogd om, ten behoeve van een algemeen economisch belang, het milieu te beschermen. Bezien in het licht van alleen de preambule van de wet, zou er geen enkele twijfel bestaan dat de specifieke kosten waartoe de nucleaire activiteiten van de staat leiden de belasting in kwestie, om redenen van milieubescherming, rechtvaardigen. Het geval wil echter dat deze intentieverklaring niet alleen geen pendant vindt in het normatieve deel van de wet, maar evenmin de dekking beoogt van de specifieke kosten die de opslag van radioactieve afvalstoffen met zich meebrengt. Aangezien het beheer en de opslag van radioactieve afvalstoffen in financieel opzicht worden gedekt door de voor dit doel ingestelde belastingen, en de enige belastingplichtige de staatsonderneming ENRESA blijkt te zijn, lijkt de belasting de voorwaarde van transparantie die de belastingplicht volgens het Europees recht moet kenmerken, niet te vervullen.

25 Zoals kan worden afgeleid uit de Europese wetgeving, moeten de kosten van preventieve of corrigerende maatregelen worden gedragen door de veroorzaker van de milieuschade. In dit geval verwatert het milieudoel ten gunste van het doel om de financiële inkomsten van het elektriciteitssysteem te verhogen; de verplichtingen die wet 15/2012 oplegt strekken zich uit tot alle elektriciteitsproducerende ondernemingen, maar worden (onder uitsluiting van ondernemingen die elektriciteit opwekken uit waterkracht [waarvoor een canon voor het gebruik van de voor de productie van elektrische energie gebruikte binnenwateren wordt ingesteld]) specifiek geheven op nucleaire ondernemingen, die een, zeker niet onbeduidende, opslag op hun bijdrage moeten betalen om het tarieftekort aan te zuiveren. De instelling van deze belastingen voor alleen nucleaire ondernemingen zou, als zij niet wordt gerechtvaardigd vanuit milieuoogpunt, strijdig kunnen zijn met het Europees recht aangezien dit tot niet-gerechtvaardigde discriminatie leidt, terwijl tegelijkertijd de goede werking van de interne markt voor elektriciteit zou kunnen worden verstoord.

26 Geconcludeerd kan worden dat de eigenaars van elektriciteitsproducerende installaties die niet zijn onderworpen aan de belasting goedkopere energie kunnen leveren, waardoor een situatie van ongelijkheid, en, bijgevolg, wanneer daar geen objectieve rechtvaardiging voor bestaat, van discriminatie ontstaat, hetgeen discriminatie op grond van productiewijze oplevert. Niets zou zich verzetten tegen een belasting op elektriciteit die, op basis van de productiemethode of de voor de productie gebruikte grondstoffen, wordt opgelegd aan bepaalde elektriciteitsproducerende ondernemingen, mits, uiteraard, dit gebeurt om redenen van milieubescherming; omdat er echter geen objectieve redenen van milieubescherming bestaan die een dergelijke ongelijke behandeling rechtvaardigen, en het tegendeel zelfs het geval is, aangezien er in casu ook begunstiging van de ondernemingen met meer vervuilende productiewijzen

plaatsvindt, zou er sprake kunnen zijn van verboden discriminatie. De verwijzing in artikel 15 van wet 15/2012 naar de opwekking van elektriciteit uit nucleaire energie, die tot gevolg heeft dat de belasting enkel wordt opgelegd aan de sector van nucleaire elektriciteitsopwekking, met uitsluiting van alle andere sectoren die dergelijke afvalstoffen zouden kunnen produceren, waardoor andere ondernemingen die een activiteit uitvoeren waarbij ze gebruikmaken van nucleaire materialen of bronnen deze belasting niet hoeven te betalen, zou in strijd kunnen zijn met het beginsel dat de vervuiler betaalt, en zou discriminatie kunnen opleveren.