



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

7 ноември 2019 година *

„Преюдициално запитване — Принцип „замърсителят плаща“ — Общи правила за вътрешния пазар на електроенергия — Директива 2009/72/ЕО — Член 3, параграфи 1 и 2 — Принцип на недопускане на дискриминация — Финансиране на тарифния дефицит — Данъци, с които се облагат само предприятията, използващи ядрена енергия за производството на електроенергия“

По съединени дела C-80/18—C-83/18

с предмет четири преюдициални запитвания на основание член 267 ДФЕС, отправени от Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) с актове от 27 юни 2017 г. и 10 и 18 юли 2017 г., постъпили в Съда на 6 февруари 2018 г. и на 7 февруари 2018 г., в рамките на производства по дела

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

Endesa Generación, SA (C-82/18)

срещу

Administración General del Estado,

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

и

Endesa Generación SA (C-81/18)

Iberdrola Generación Nuclear SAU (C-83/18)

срещу

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

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: Е. Regan, председател на състава, I. Jarukaitis, Е. Juhász, М. Pešič и С. Lycourgos (докладчик), съдии,

генерален адвокат: G. Hogan,

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

* Език на производството: испански.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 февруари 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), от J. C. García Muñoz и J. M. Mohedano Fuertes, abogados, подпомагани от M. C. Villaescusa Sanz, procuradora,
- за Endesa Generación SA, от J. L. Buendía Sierra, F. J. López Villalta y Peinado, E. Gardeta González, J. M. Cobos Gómez и A. Lamadrid de Pablo, abogados,
- за Iberdrola Generación Nuclear SAU, от J. Ruiz Calzado, J. Domínguez Pérez и L. Cazorla Prieto, abogados, подпомагани от J. L. Martín Jaureguibeitia, procurador,
- за испанското правителство, от A. Rubio González и V. Ester Casas, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от O. Beynet, S. Pardo Quintillán и C. Hermes, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 май 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 191, параграф 2 ДФЕС, на член 3, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 55), на членове 3 и 5 от Директива 2005/89/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 януари 2006 година относно мерки за гарантиране сигурност на доставките на електрическа енергия и инфраструктурните инвестиции (ОВ L 33, 2006 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 51, стр. 309) и на членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитванията са отправени в рамките на спорове, от една страна, на Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) и Endesa Generación SA срещу Iberdrola Generación Nuclear SAU и Administración General del Estado (Централна държавна администрация, Испания), и от друга, Endesa Generación и Iberdrola Generación Nuclear срещу тази администрация, относно законосъобразността на данъците върху генерирането на отработено ядрено гориво и на радиоактивни отпадъци, получени при производството на електроенергия от ядрени източници, както и върху съхраняването на това ядрено гориво и на тези отпадъци в централни съоръжения („наричани по-нататък „данъците върху ядрената енергия“).

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2005/89

- 3 Съгласно член 3, параграфи 1 и 4 от Директива 2005/89:

„1. Държавите членки осигуряват високо ниво на сигурност на доставките на електрическа енергия, като вземат необходимите мерки за изграждане на стабилен инвестиционен климат и като определят ролите и отговорностите на компетентните органи, в това число, когато е необходимо и на регулаторните органи, както и на всички пазарни участници, за което публикуват необходимата информация. [...]

[...]

4. [В съответствие с тази директива] [д]ържавите членки се задължават да приемат мерки, които не са дискриминиращи и не поставят непреодолими пречки пред пазарните участници, включително фирми, които тепърва навлизат в него и фирми с малък пазарен дял. [...].“

- 4 Член 5, параграф 1 от тази директива гласи:

„Държавите членки предприемат подходящи мерки за поддържане на баланса между търсене на електрическа енергия и наличния производствен капацитет.

[...]“.

- 5 Директива 2005/89 е отменена с Регламент (ЕС) 2019/941 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. (ОВ L 158, 2019 г., стр. 1).

Директива 2009/72

- 6 Член 1 от Директива 2009/72 предвижда:

„Настоящата директива установява общите правила за производството, преноса, разпределението и доставката на електроенергия, както и разпоредби относно защитата на потребителите, с оглед на усъвършенстването и интегрирането на конкурентни пазари на електроенергия в Общността. Тя определя правилата, свързани с организацията и функционирането на електроенергийния сектор, свободния достъп до пазара, критериите и процедурите, приложими към организирането на търгове и към предоставянето на разрешения и управлението на системите. Тя урежда също така задълженията за предоставяне на универсална услуга и правата на потребителите на електроенергия и изяснява изискванията по отношение на конкуренцията“.

- 7 Член 3 („Задължения за обществени услуги и защита на клиентите“) от тази директива предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. Държавите членки гарантират, въз основа на своята институционална организация и с необходимото внимание към принципа на субсидиарността, че, без да се засяга параграф 2, електроенергийните предприятия се управляват в съответствие с принципите на настоящата

директива, с цел да се постигне конкурентен, сигурен и екологично устойчив пазар на електроенергия, и не упражняват дискриминация спрямо тези предприятия както по отношение на правата, така и по отношение на задълженията.

2. При пълно зачитане на съответните разпоредби на Договора, по-специално член 86 от него, държавите членки може да налагат на предприятия, работещи в електроенергийния сектор, в общ икономически интерес, задължения за обществени услуги, които може да се отнасят до сигурността, включително сигурност на доставките, редовността, качеството и цената на доставките и опазването на околната среда, включително енергийна ефективност, енергия от възобновяеми източници и опазване на климата. Такива задължения са ясно определени, прозрачни, недискриминационни, подлежат на проверка и гарантират равни условия на достъп за електроенергийните предприятия от Общността до националните потребители. [...]“.

Испанското право

- 8 Преамбюлът на Ley 15/2012 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (Закон 15/2012 за данъчните мерки за енергийна устойчивост) от 27 декември 2012 г. (ВОЕ бр. 312 от 28 декември 2012 г., стр. 88081, наричан по-нататък „Данъчният закон за енергетиката“) предвижда:

„Целта на този закон е да адаптира [испанската] данъчна система в посока на по-ефикасно и по-внимателно използване от гледна точка на околната среда и устойчивото развитие [...].

[...]

Този закон се основава главно на член 45 от Конституцията [...]. Поради това един от акцентите на тази данъчна реформа е да се интернализират екологичните разходи, резултат от производството на електроенергия [...]. По този начин законът трябва да стимулира подобряването на [испанските] нива на енергийна ефективност, като в същото време се гарантира по-добро управление на природните ресурси и се подкрепя новият модел на устойчиво развитие както от икономическа, така и от социална гледна точка и от гледна точка на околната среда.

[...]

За тази цел този закон урежда три нови вида данък: [...] данък върху генерирането на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци, получени при производството на електроенергия от ядрени източници, и данък върху съхраняването на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци в централни съоръжения [...]

[...]

Производството на електроенергия чрез използване на ядрена енергия предполага приемането от страна на обществото на редица тежести и задължения поради специфичните характеристики на този вид енергия, чието икономическо въздействие трудно може да се определи. Обществото трябва да поема широк кръг от отговорности, произтичащи от това производство, като например управлението на генерираните радиоактивни отпадъци и възможното използване на материали за не-мирни цели.

[...] Оценката на общия размер на разходите за извеждане от експлоатация на атомните електроцентрали и окончателното обезвреждане на радиоактивните отпадъци съдържат все още значителни неясноти, които в крайна сметка ще окажат влияние върху обществото след

прекратяването на експлоатацията на атомните електроцентрали, по-специално по отношение на окончателното обезвреждане на отработеното ядрено гориво и високоактивните отпадъци. [...]

Ето защо, като се има предвид голямата продължителност на живота на някои радиоактивни отпадъци, простираща се поколения напред, след окончателното им обезвреждане от съществено значение е да се установят необходимите мерки за предотвратяване на възможността външен агент да предизвика тяхното разпръскване в околната среда или за предотвратяване на други отрицателни последици, като за целта ще са необходими дългосрочни институционални механизми за мониторинг, за който отговорност ще носи държавата. [...]

Друга особеност на производството на ядрена електроенергия е използването и генерирането на материали, които трябва да бъдат строго контролирани, за да се избегне използването им за не-мирни цели или за друг вид злонамерен акт, свързан с тях, което принуждава Испания [...] да поеме произтичащите от това отговорности и съответно да осигури ресурси за справянето с тях.

Така държавата трябва да осигури необходимите ресурси, за да се запазят в действие съществуващите планове за аварийна безопасност на атомните електроцентрали. [...]

С оглед на гореизложеното е целесъобразно да се установи данък върху генерирането на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци в ядрените инсталации и върху съхраняването им в централни съоръжения с цел компенсиране на разходите, които обществото трябва да поеме в резултат на това генериране“.

9 Съгласно член 12 („Естество“) от Данъчния закон за енергетиката:

„Данъкът върху генерирането на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци, получени при производството на електроенергия от ядрени източници, и данъкът върху съхраняването на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци в централни съоръжения са преки данъци с имуществено изражение, налагани върху дейности, които заедно със съответните данъчни събития са определени в членове 15 и 19 от настоящия закон“.

10 Член 15 от този закон предвижда:

„За целите на данъка данъчното събитие е генерирането на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци, получени при производството на електроенергия от ядрени източници“.

11 Член 16 от цитирания закон гласи:

„1. Данъчнозадължени лица са физическите лица, юридическите лица и субектите по член 35, параграф 4 от Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria [Закон 58/2003 от 17 декември 2003 г. за общ данъчен кодекс], които извършват дейността по член 15.

2. Лицата, които са собственици на ядрените съоръжения, пораждащи данъчното събитие, но не са оператори на тези съоръжения, са солидарно задължени за данъка“.

12 Съгласно член 17 от Данъчния закон за енергетиката:

„1. Данъчната основа на данъка върху генерирането на отработено ядрено гориво и на радиоактивни отпадъци, получени при производството на електроенергия от ядрени източници, е:

- a) изразеното в килограми количество тежки метали, съдържащо се в произведеното през данъчния период ядрено гориво, като под тежки метали се разбира съдържащият се уран и плутоний, а под отработено ядрено гориво — изгореното ядрено гориво в реактора, което е било окончателно отделено от реактора през данъчния период;
- b) изразеното в кубични метри количество средно-, ниско- и много нискоактивни радиоактивни отпадъци, които са били обработени през данъчния период с оглед на временното им съхраняване на мястото на съоръжението.

2. Определената в този член данъчна основа се установява за всяко съоръжение, където се извършват дейностите, които представляват данъчното събитие за целите на този данък“.

13 Член 18 от посочения закон предвижда:

„Размерът на данъка се изчислява, като към данъчната основа се прилагат следните ставки:

- a) за генерирането на отработено гориво, което е получено от производството на електроенергия от ядрени източници и е посочено в член 17, параграф 1, буква а), ставката е 2 190 EUR на килограм тежки метали;
- b) за генерирането на радиоактивни отпадъци, посочено в член 17, параграф 1, буква б):
 1. за ниско- и средноактивните радиоактивни отпадъци ставката е 6 000 EUR на кубичен метър;
 2. за много нискоактивните радиоактивни отпадъци ставката е 1 000 EUR на кубичен метър“.

14 Член 19 от цитирания закон гласи:

„За целите на данъка данъчното събитие е дейността по съхраняване на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци в централно съоръжение.

За целите на този данък „съхраняване на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци“ означава всяка дейност, която се състои във временното или окончателното им имобилизиране по какъвто и да било начин, а „централно съоръжение“ означава съоръжение, което може да съхранява такива материали от различни съоръжения или места на произход“.

15 Съгласно член 21 от Данъчния закон за енергетиката данъчнозадължени лица са „физическите лица, юридическите лица и субектите по член 35, параграф 4 от [Закон 58/2003], собственици на съоръженията, в които се извършват посочените в член 19 дейности“.

16 Член 22 от този закон предвижда:

„1. Данъчната основа на данъка върху съхраняването на отработено ядрено гориво и на радиоактивни отпадъци в централни съоръжения е:

- a) изразената в килограми разлика в теглото на тежките метали, съдържащи се в отработеното ядрено гориво, между края и началото на данъчния период;

- b) изразената в кубични метри разлика в обема на съхраняваните високоактивни радиоактивни отпадъци, различни от отработено гориво, или на средноактивните радиоактивни отпадъци с дълъг живот, между края и началото на данъчния период;
- c) изразеният в кубични метри обем на невключени в буква b) средноактивни радиоактивни отпадъци и на ниско- или много нискоактивни радиоактивни отпадъци, поставени в съоръжението с оглед на тяхното съхраняване през данъчния период.

2. Определената в този член данъчна основа се установява за всяко съоръжение, където се извършват дейностите, които представляват данъчното събитие за целите на този данък“.

17 Член 24 от посочения закон гласи:

„1. Размерът на данъка следва от прилагането към данъчната основа или към нетната данъчна основа съгласно член 23 на следните ставки:

- a) за съхраняването на отработено гориво, посочено в член 22, параграф 1, буква а), ставката е 70 EUR на килограм тежки метали;
- b) за съхраняването на радиоактивни отпадъци, посочено в член 22, параграф 1, буква b), ставката е 30 000 EUR на кубичен метър радиоактивни отпадъци;
- c) за съхраняването на радиоактивни отпадъци, споменато в член 22, параграф 1, буква c):
 - 1. за ниско- и средноактивните радиоактивни отпадъци, ставката е 10 000 EUR на кубичен метър;
 - 2. за много нискоактивните радиоактивни отпадъци, ставката е 2 000 EUR на кубичен метър“.

18 Член 26 от Данъчния закон за енергетиката гласи:

„1. Данъчнозадължените лица са длъжни да самоначислят данъка и да го внесат през първите 20 календарни дни след деня, в който данъкът е станал изискуем, в съответствие с правилата и моделите, определени от министъра на финансите и публичната администрация.

2. През първите 20 дни от април, юли и октомври данъчнозадължените лица, които извършват действията, съставляващи данъчното събитие по членове 15 и 19, са длъжни да направят частично плащане за текущия данъчен период, в съответствие с правилата и моделите, определени от министъра на финансите и публичната администрация.

Размерът на частичните плащания се изчислява съобразно критериите, определящи данъчната основа за календарното тримесечие, което предхожда началния момент на срока за извършване на всяко от частичните плащания, и чрез прилагане на данъчната ставка, според случая, визирана в членове 18 и 24 от Закона“.

19 Втората допълнителна разпоредба на Данъчния закон за енергетиката, свързана с разходите на електроенергийната система, гласи:

„Всяка година държавните общи финансови закони разпределят за финансирането на разходите на електроенергийната система, предвидени в член 16 от Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [Закон 54/1997 от 27 ноември 1997 г. за сектора на електроенергията], сума, равна на сбора от:

- a) прогнозната стойност на годишните суми, събрани от държавата от предвидените в този закон данъци и такси;

б) очакваните приходи от търговете за квоти за емисии на парникови газове при максимален размер 500 милиона евро“.

- 20 Ley 16/2013, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras (Закон 16/2013 от 29 октомври 2013 г. за определяне на някои мерки в областта на данъчното облагане, свързано с околната среда, и приемане на други данъчни и финансови мерки) (BOE бр. 260 от 30 октомври 2013 г., стр. 87528) предвижда някои мерки в областта на данъчното облагане, свързано с околната среда, които частично изменят Данъчния закон за енергетиката, като понастоящем въвеждат три данъка на мястото на предходните два, а именно данък върху генерирането на ядрено гориво, данък върху генерирането на радиоактивни отпадъци, получени при производството на електроенергия от ядрени източници, и данък върху съхраняването.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

- 21 Жалбоподателите в главните производства са дружества, които произвеждат електричество от ядрена енергия. Те подават пред Audiencia Nacional (Национален съд, Испания) жалби за отмяна на Orden HAR/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 nucleoelectrónica. Autoliquidación y pagos fraccionados“ и 585 „Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Autoliquidación y pagos fraccionados“, и се установява формата и процедурата за представяне, поред на които се одобряват формулярите относно данъците върху ядрената енергия (Наредба HAR/538/2013 от 5 април 2013 г. за одобряване на образец 584 „Данък върху генерирането на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци, получени при производството на електроенергия от ядрени източници. Самоначисляване и частични плащания“ и на образец 585 „Данък върху съхраняването на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци в централни съоръжения. Самоначисляване и частични плащания“), с която се одобряват формулярите, свързани с данъците върху ядрената енергия.
- 22 След като жалбите им са отхвърлени, тези дружества подават жалби пред запитващата юрисдикция.
- 23 Тази юрисдикция посочва, че наредбата, чиято отмяна се иска, е била приета въз основа на Данъчния закон за енергетиката, който предвижда тези данъци върху ядрената енергия. Тя изтъква, че за да се произнесе по законосъобразността на тази наредба, трябва да установи дали предвидените от този закон задължения са в разрез с правото на Съюза, и по-конкретно с правилата и принципите, които регулират пазара на електроенергия. Тя смята, че данъците върху ядрената енергия са част от данъчното облагане в областта на енергетиката, макар че засягат не самото производство на електроенергия, а и отработеното гориво, използвано за неговото производство, и отпадъците, които то генерира. След като предмет на публичноправните вземания, произтичащи от тези данъци, са производството и съхранението на това гориво и на производните ядрени отпадъци, според нея те се отнасят до самото производство на електроенергия, и оттук засягат предприятията — производители на електроенергия.
- 24 По мнение на запитващата юрисдикция целта на въпросните данъци е да се увеличи размерът на приходите на финансовата система в електроенергийния сектор, за да понесат производителите на електроенергия от ядрени източници по-голяма част, в сравнение с останалите производители на електроенергия, от финансирането на „тарифния дефицит“, съответстващ на разликата между приходите, които испанските електрически компании събират от потребителите, и разходите за доставка на електроенергия, признати от националната правна уредба.

- 25 Според тази юрисдикция облагането без обективна обосновка на определени предприятия поради начина им на производство — макар данъкът да не се налага пряко върху самото производство на електроенергия или произведената електроенергия, а върху горивото, отпадъците и съхраняването на използваните за тази цел средства — нарушава свободната конкуренция на пазара на електроенергия. Освен това посоченото различно третиране би могло да противоречи на правото на Съюза, ако бъде установено, че с него не се цели опазването на околната среда, както и че е въведено по причини, свързани единствено с тарифния дефицит.
- 26 При тези условия Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) решава да спре производството и да постави на Съда следните еднакви по дела C-80/18—C-83/18 преюдициални въпроси:

- „1. Допуска ли принципът „замърсителят плаща“, закрепен в член 191, параграф 2 [ДФЕС], във връзка с членове 20 и 21 от [Хартата], които прогласяват като основни принципи равенството и недопускането на дискриминация, отразени в член 3, параграфи 1 и 2 от Директива [2009/72] — доколкото с него се цели по-специално постигането на конкурентен и недискриминационен пазар на електроенергия, който може да бъде изменен само от съображения от общ икономически интерес, включващи опазването на околната среда — въвеждането на данъци, с които се облагат единствено производителите на електроенергия, използващи ядрена енергия, когато основната цел на тези данъци не е свързана с околната среда, а с увеличаването на приходите на финансовата система за електроенергията, поради което тези предприятия поемат по-голяма тежест за финансирането на тарифния дефицит в сравнение с други предприятия, извършващи същата дейност?
2. Допуска ли европейската правна уредба на конкурентен и недискриминационен пазар облагането с данъци за околната среда, чието въвеждане е обосновано с присъщия за ядрената дейност приток на замърсяване, без обаче да е нормативно конкретизирано — обосновката е предвидена в преамбюла на [Данъчния закон за енергетиката], поради което по отношение на данъка върху генерирането на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци, получени при производството на електроенергия от ядрени източници, в текста с правнообвързващо действие на закона не е отразено интернализирането на разходите, които се покриват с него, и по отношение на съхраняването на радиоактивните отпадъци също липсва конкретизация, тъй като разходите за тяхното управление и съхраняване се покриват от други данъци — когато освен това предназначението на постъпленията не е ясно определено и посочените предприятия са длъжни да поемат произтичащата от това гражданска отговорност до 1 200 милиона [евро]?
3. Изпълнено ли е изискването по член 3, параграф 2 от [Директива 2009/72] задълженията, които следва да се налагат в общ икономически интерес, включително опазването на околната среда, да са ясно определени, прозрачни, недискриминационни и да подлежат на проверка, когато екологичната цел и характерните елементи на данъците за околната среда не са конкретизирани в частта с нормативен характер на правната уредба?
4. Допускат ли принципът „замърсителят плаща“ по член 191, параграф 2 [ДФЕС], и принципите на равенство и недопускане на дискриминация по членове 20 и 21 от [Хартата] и членове 3 и 5 от Директива [2005/89] — доколкото с тях се цели гарантиране на „успешното функциониране на вътрешния пазар на електроенергията“, задължавайки държавите членки да приемат „[в съответствие с тази директива] мерки, които не са дискриминиращи и не поставят непреодолими пречки пред пазарните участници“ — национална правна уредба, с която финансирането на тарифния дефицит се възлага на всички предприятия в електроенергийния сектор, но на ядреноенергийните предприятия (с изключение на използващите водноенергийни източници, считани за възобновяеми) се налагат особено големи данъчни задължения, като по този начин те поемат по-голяма данъчна тежест в сравнение с други предприятия, участващи на енергийния пазар, някои от които причиняват по-голямо замърсяване, а не са длъжни да покриват тези разходи, като обосновката се

състои от съображения за опазване на околната среда, предвид присъщите за ядрената дейност рискове и несигурност, без конкретизиране на разходите и без посочване на свързано с опазването на околната среда предназначение на приходите (като се има предвид, че управлението и съхраняването на отпадъците се покрива от други данъци и ядреноенергийните предприятия поемат гражданската отговорност), и с която разпоредба се нарушава свободната конкуренция, съобразена с изискванията на либерализирания вътрешен пазар, като се облагодетелстват други оператори, произвеждащи електроенергия, които не са длъжни да плащат данъци, свързани с околната среда, дори когато за производството ѝ използват по-замърсяващи източници?

5. Противоречи ли на установения в член 191, параграф 2 [ДФЕС] принцип „замърсителят плаща“ данък върху генерирането на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци, получени при производството на електроенергия от ядрени източници, с който се облага само производството на ядрена енергия, без да се взема предвид какъвто и да било друг сектор, който може да генерира такива отпадъци, поради което други предприятия, извършващи дейност чрез използване на ядрен материал или източник, въпреки че оказват влияние върху опазването на околната среда, не подлежат на облагане?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

- 27 На първо място, доколкото първият, четвъртият и петият въпрос се отнасят до тълкуването на принципа „замърсителят плаща“, залегнал в член 191, параграф 2 ДФЕС, следва да се припомни, че съгласно тази разпоредба политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита и се основава по-специално на принципа „замърсителят плаща“. Така въпросната разпоредба определя само общите цели на Съюза в областта на околната среда, доколкото член 192 ДФЕС възлага на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз, действащи съгласно обикновената законодателна процедура, да решат какви действия следва да се предприемат за постигането на тези цели (решение от 4 март 2015 г., Fira Group и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 39 и цитираната съдебна практика).
- 28 Ето защо, щом като член 191, параграф 2 ДФЕС се отнася до действие на Съюза, частноправните субекти не могат да се позоват на тази разпоредба, за да изключат прилагането на национална правна уредба, която може да е налице в областта на политиката на околната среда, когато липсва правна уредба на Съюза, приета на основание член 192 ДФЕС и уреждаща специално съответната хипотеза (решение от 4 март 2015 г., Fira Group и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 40 и цитираната съдебна практика).
- 29 Следва да се констатира, че нито Директива 2009/72, нито Директива 2005/89, цитирани от запитващата юрисдикция във въпросите ѝ, са приети на основание член 175 ДЕО (понастоящем член 192 ДФЕС).
- 30 Оттук, след като член 191, параграф 2 ДФЕС не може да се приложи по делата в главното производство, понеже не е приведен в действие нито с Директива 2009/72, нито с Директива 2005/89, петият, първият и четвъртият преюдициален въпрос следва да се приемат за недопустими, доколкото се отнасят до тази разпоредба, поради явната им ирелевантност за разрешаването на споровете по главното производство.
- 31 На второ място, както подчертава Европейската комисия в писменото си становище, налага се изводът, че запитващата юрисдикция не посочва защо визираните в четвъртия преюдициален въпрос членове 3 и 5 от Директива 2005/89, където се говори за мерките, с които трябва да се

гарантират сигурността на доставките на електроенергия и балансът между търсенето на електроенергия и наличния производствен капацитет, са релевантни за целите на делата по главното производство.

- 32 От постоянната съдебна практика следва, че въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоки за тълкуването на правото на Съюза, които са им необходими за решаването на висящи пред тях спорове (решение от 5 юли 2016 г., Огнянов, C-614/14, EU:C:2016:514, т. 16 и цитираната съдебна практика).
- 33 Изискванията относно съдържанието на преюдициалното запитване са посочени изрично в член 94 от Процедурния правилник на Съда, с който запитващата юрисдикция би следвало да е запозната в рамките на въведеното от член 267 ДФЕС сътрудничество и с който тя следва добросъвестно да се съобразява (решение от 5 юли 2016 г., Огнянов, C-614/14, EU:C:2016:514, т. 19 и цитираната съдебна практика).
- 34 В тази насока съгласно член 94, буква в) от Процедурния правилник преюдициалното запитване трябва да излага причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство.
- 35 В настоящия случай следва да се констатира, че актовете за преюдициално запитване не съдържат нито изискваното изложение, нито обяснение за връзката, която може да съществува между разпоредбите на Директива 2005/89 и процесното по главното производство национално законодателство, а това лишава Съда от възможността да провери дали цитираната директива е приложима към споровете по главното производство и да даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, що се отнася до четвъртия въпрос.
- 36 Също така тази липса на информация не позволява на Съда да се произнесе в рамките на четвъртия въпрос по приложимостта на членове 20 и 21 от Хартата.
- 37 В тази насока трябва да се припомни, че член 51, параграф 1 от Хартата предвижда, че нейните разпоредби се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза.
- 38 Член 51, параграф 1 от Хартата потвърждава постоянната практика на Съда, съгласно която основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уреждани от правото на Съюза, но не и извън тези случаи (вж. по-специално решение от 6 октомври 2015 г., Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, т. 26 и цитираната съдебна практика).
- 39 Когато обаче дадено правно положение не попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът няма компетентност да го разгледа и евентуално посочените разпоредби на Хартата сами по себе си не биха могли да учредят такава компетентност (решение от 6 октомври 2015 г., Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, т. 27 и цитираната съдебна практика).
- 40 Следователно в рамките на четвъртия въпрос приложимостта на членове 20 и 21 от Хартата щеше да може да бъде установена само ако другите разпоредби от правото на Съюза, визирани там, бяха приложими по делото в главното производство. По изложените в точки 27—35 от настоящото решение съображения обаче четвъртият въпрос е недопустим, доколкото се отнася до тези други разпоредби, тъй като не е очевидно, че те биха могли да намерят приложение към споровете в главното производство.
- 41 Поради това четвъртият преюдициален въпрос е изцяло недопустим.

- 42 От изложеното дотук следва, че за недопустими трябва да се приемат, от една страна, четвъртият и петият преюдициален въпрос, и от друга, първият преюдициален въпрос, доколкото той се отнася до член 191, параграф 2 ДФЕС.
- 43 Ето защо следва да се отговори само на първия въпрос, в частта му относно тълкуването на член 3, параграф 1 от Директива 2009/72, както и на втория и третия въпрос.

По първия и втория въпрос

- 44 С първия и втория си въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 20 и 21 от Хартата и член 3, параграф 1 от Директива 2009/72 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата по делата в главното производство, която въвежда данъци върху генерирането и съхраняването на отработено гориво и на ядрени отпадъци, с каквито се облагат само предприятията за производство на електроенергия чрез използване на ядрена енергия, и основната цел на която е не да се опазва околната среда, а да се увеличи размерът на приходите на финансовата система в електроенергийния сектор.
- 45 За да се отговори на поставените въпроси, е необходимо на първо място да се разгледа приложното поле на член 3, параграф 1 от Директива 2009/72.
- 46 Съгласно тази разпоредба държавите членки гарантират, въз основа на своята институционална организация и с необходимото внимание към принципа на субсидиарността, че без да се засяга член 3, параграф 2, електроенергийните предприятия се управляват в съответствие с принципите на тази директива, с цел да се постигне конкурентен, сигурен и екологично устойчив пазар на електроенергия, и не упражняват дискриминация спрямо тези предприятия както по отношение на правата, така и по отношение на задълженията.
- 47 Уместно е да се отбележи, че член 3, параграф 1 прогласява в сферата на вътрешния пазар на електроенергия общия принцип на недопускане на дискриминация, който е съставна част на общите принципи на правото на Съюза. Съдът вече е постановил, че този принцип обвързва държавите членки, когато разглежданото по делото в главното производство национално положение попада в приложното поле на правото на Съюза (вж. в този смисъл решения от 11 юли 2006 г., *Chacón Navas*, C-13/05, EU:C:2006:456, т. 56 и от 19 януари 2010 г., *Küçükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21, т. 21 и 23).
- 48 В настоящия случай следва да се подчертае, че след като от данните, с които разполага Съдът, се вижда, от една страна, че разглежданите по главното производство положения са чисто вътрешни, в смисъл че изобщо нямат трансграничен елемент, и от друга страна, че процесните данъци върху ядрената енергия са данъчни мерки, предвиденият в член 3, параграф 1 от Директива 2009/72 принцип на недопускане на дискриминация ще е приложим към тези данъци само ако може да се приеме, че тази директива цели сближаването на данъчните разпоредби на държавите членки.
- 49 Както отбелязва генералният адвокат в точка 35 от заключението си, в тази насока следва да се констатира, че доколкото целта на Директива 2009/72 е да бъде създаден вътрешен пазар на електроенергия, законодателят на Съюза е използвал обикновената законодателна процедура, предвидена в член 95, параграф 1 ЕО (понастоящем член 114, параграф 1 ДФЕС) за приемането на мерки за сближаване на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки при създаването или функционирането на вътрешния пазар.

- 50 Съгласно самия текст на член 95, параграф 2 ЕО (понастоящем член 114, параграф 2 ДФЕС) обаче, член 95, параграф 1 (понастоящем член 114, параграф 1 ДФЕС) не се прилага за данъчните разпоредби.
- 51 След като Директива 2009/72 не представлява мярка относно сближаването на данъчните разпоредби на държавите членки, се налага изводът, че залегналият в член 3, параграф 1 от нея принцип на недопускане на дискриминация не се прилага към национална правна уредба, която въвежда данъци върху генерирането и съхраняването на отработено гориво и на ядрени отпадъци като разглежданите по делата в главното производство данъци върху ядрената енергия.
- 52 От предходните съображения следва, че залегналият в член 3, параграф 1 от Директива 2009/72 принцип на недопускане на дискриминация трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която въвежда данъци върху генерирането и съхраняването на отработено гориво и на ядрени отпадъци, с каквито се облагат само предприятията за производство на електроенергия чрез използване на ядрена енергия, и основната цел на която е не да се опазва околната среда, а да се увеличи размерът на приходите на финансовата система в електроенергийния сектор.
- 53 На второ място, колкото до членове 20 и 21 от Хартата, от точки 37—39 от настоящото решение следва, че след като член 3 от Директива 2009/72 не е приложим към национална правна уредба, която въвежда данъци върху генерирането и съхраняването на отработено гориво и на ядрени отпадъци като разглежданите по делата в главното производство данъци върху ядрената енергия, и в акта за преюдициално запитване не е уточнен никакъв друг акт на Съюза, който тази правна уредба да прилага, няма как да се счита, че с приемането на същата уредба Кралство Испания е приложило правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. Ето защо в съответствие със съдебната практика, цитирана в точка 38 от това решение, Съдът няма компетентност да отговори на първия и втория въпрос в частта относно тълкуването на членове 20 и 21 от Хартата.
- 54 От изложеното дотук следва, че на първия и втория въпрос е необходимо да се отговори, че принципът на недопускане на дискриминация, предвиден в член 3, параграф 1 от Директива 2009/72, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която въвежда данъци върху генерирането и съхраняването на отработено гориво и на ядрени отпадъци като разглежданите по делата в главното производство данъци върху ядрената енергия, с каквито се облагат само предприятията за производство на електроенергия чрез използване на ядрена енергия, и основната цел на която е не да се опазва околната среда, а да се увеличи размерът на приходите на финансовата система в електроенергийния сектор.

По третия въпрос

- 55 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата по делата в главното производство, когато предвидените от нея екологична цел и характеристики на данъците в областта на околната среда не са материализирани в частта с обвързващ характер на тази правна уредба.
- 56 От отговора на първия въпрос, и по-конкретно от точки 46—51 от настоящото решение обаче личи, че Директива 2009/72 не представлява мярка относно сближаването на данъчните разпоредби на държавите членки. Следователно член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 не се прилага към национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която въвежда данъци върху генерирането и съхраняването на отработено гориво и на ядрени отпадъци.

57 Ето защо на третия въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата по делата в главното производство, когато предвидените от нея екологична цел и характеристики на данъците в областта на околната среда не са конкретизирани в частта с обвързващ характер на тази правна уредба.

По съдебните разноски

58 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

- 1) **Принципът на недопускане на дискриминация, предвиден в член 3, параграф 1 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която въвежда данъци върху генерирането и съхраняването на отработено гориво и на ядрени отпадъци като разглежданите по делата в главното производство данъци върху ядрената енергия, с каквито се облагат само предприятията за производство на електроенергия чрез използване на ядрена енергия, и основната цел на която е не да се опазва околната среда, а да се увеличи размерът на приходите на финансовата система в електроенергийния сектор.**
- 2) **Член 3, параграф 2 от Директива 2009/72 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата по делата в главното производство, когато предвидените от нея екологична цел и характеристики на данъците в областта на околната среда не са конкретизирани в частта с обвързващ характер на тази правна уредба.**

Подписи