



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

7. november 2019\*

»Præjudiciel forelæggelse – princippet om, at forureneren betaler – direktiv 2000/60/EF – artikel 9, stk. 1 – dækning af omkostninger ved forsyningspligttydelser – fælles regler for det indre marked for elektricitet – direktiv 2009/72/EF – artikel 3, stk. 1 – princippet om forbud mod forskelsbehandling – artikel 107, stk. 1, TEUF – statsstøtte – gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion – gebyr, som udelukkende skal betales af de vandkraftproducenter, der opererer i regionsoverskridende vandløbsoplande«

I de forenede sager C-105/18 – C-113/18,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) ved afgørelser af 27. juni 2017 (sagerne C-105/18, C-106/18, C-108/18, C-110/18 og C-111/18), af 18. juli 2017 (sagerne C-107/18 og C-113/18), af 4. juli 2018 (sag C-109/18) og af 11. juli 2017 (sag C-112/18), indgået til Domstolen den 13. februar 2018, i sagerne

**Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA)** (sag C-105/18),

**Energía de Galicia (Engasa) SA** (sag C-106/18),

**Duerocanto SL** (sag C-107/18),

**Corporación Acciona Hidráulica (Acciona) SLU** (sag C-108/18),

**Associació de Productors i Usuaris d'Energia Elèctrica** (sag C-109/18),

**José Manuel Burgos Pérez,**

**María del Amor Guinea Bueno** (sag C-110/18),

**Endesa Generación SA** (sag C-111/18),

**Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA)** (sag C-112/18),

**Parc del Segre SA,**

**Electra Irache SL,**

**Genhidro Generación Hidroeléctrica SL,**

**Hicenor SL,**

**Hidroeléctrica Carrascosa SL,**

\* Processprog: spansk.

**Hidroeléctrica del Carrión SL,**

**Hidroeléctrica del Pisuerga SL,**

**Hidroeléctrica Santa Marta SL,**

**Hyanor SL,**

**Promotora del Rec dels Quatre Pobles SA (sag C-113/18)**

mod

**Administración General del Estado,**

procesdeltagere:

**Iberdrola Generación SAU,**

**Hidroeléctrica del Cantábrico SA,**

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič og C. Lycourgos (refererende dommer),

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. februar 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) ved abogado J.C. García Muñoz, bistået af procuradora M.C. Villaescusa Sanz,
- Energía de Galicia (Engasa) SA ved abogados F. Plasencia Sánchez og B. Ruiz Herrero, bistået af procuradora P. Ortiz-Cañavate Levenfeld,
- Corporación Acciona Hidráulica (Acciona) SLU ved F. Plasencia Sánchez, bistået af procuradora A. Lázaro Gogorza,
- Associació de Productors i Usuaris d'Energia Elèctrica ved abogado J.C. Hernanz Junquero og procuradora D. Martín Cantón,
- Endesa Generación SA ved abogados J.L. Buendía Sierra, F.J. López Villalta y Peinado, E. Gardeta González, J.M. Cobos Gómez og A. Lamadrid de Pablo,
- Parc del Segre SA m.fl. ved abogado P.M. Holtrop, bistået af procurador F.S. Juanas Blanco,
- Iberdrola Generación SAU ved abogados J. Ruiz Calzado og J. Domínguez Pérez, bistået af procurador J.L. Martín Jaureguibeitia,

- den spanske regering ved A. Rubio González og V. Ester Casas, som befuldmægtigede,
- den tyske regering først ved T. Henze og J. Möller, derefter ved J. Möller, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved O. Beynet, P. Němečková, G. Luengo og E. Manhaeve, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. maj 2019, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 191, stk. 2, TEUF, af artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1), af artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT 2009, L 211, s. 55) og af artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) og flere andre spanske vandkraftproducenter og på den anden side Administración General del Estado (den almindelige statslige forvaltning, Spanien) vedrørende lovligheden af et gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

#### *Direktiv 2000/60*

- 3 13. betragtning til direktiv 2000/60 har følgende ordlyd:

»Der er forskellige forhold og behov i Fællesskabet, som kræver forskellige specifikke løsninger. Denne forskelligartethed bør tages i betragtning ved planlægningen og gennemførelsen af foranstaltninger til at sikre beskyttelse og bæredygtig anvendelse af vand inden for rammerne af vandløbsområdet. Beslutninger bør træffes så tæt som muligt på de steder, hvor vandet anvendes eller påvirkes. Der bør derfor lægges særlig vægt på handling inden for medlemsstaternes ansvarsområde gennem udarbejdelse af indsatsprogrammer, der er afpasset regionale og lokale forhold.«

- 4 Dette direktivs artikel 4 bestemmer følgende:

»1. Ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, gælder følgende:

- a) overfladevand
  - i) medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder, med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7, jf. dog stk. 8

- ii) medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder med forbehold af anvendelse af nr. iii) for kunstige og stærkt modificerede vandområder, med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8
- iii) medlemsstaterne beskytter og forbedrer alle kunstige og stærkt modificerede vandområder med henblik på at opnå et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8
- iv) medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1 og 8, med henblik på en progressiv reduktion af forurening med prioriterede stoffer samt standsning eller udfasning af emissioner, udledninger og tab af prioriterede farlige stoffer

med forbehold af de for de berørte parter relevante internationale aftaler, som der henvises til i artikel 1

[...]«

5 Det nævnte direktivs artikel 9 fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne tager hensyn til princippet om, at alle omkostninger i forbindelse med forsyningspligttydelser, herunder miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger, skal dækkes, under hensyn til den økonomiske analyse, der foretages i henhold til bilag III, og navnlig i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler.

Medlemsstaterne sikrer inden 2010, at:

- prissætningspolitikken giver brugerne passende tilskyndelse til en effektiv anvendelse af vandressourcerne og derved bidrager til opfyldelse af direktivets miljømål
- de forskellige vandanvendelsessektorer, opdelt i mindst sektorerne husholdninger, industri og landbrug, yder et passende bidrag til dækning af omkostningerne i forbindelse med forsyningspligttydelser, baseret på den økonomiske analyse, der foretages i henhold til bilag III, og under hensyn til princippet om, at forureneren betaler.

Medlemsstaterne kan i den forbindelse tage hensyn til omkostningsdækningens sociale og økonomiske følger samt til de geografiske og klimatiske forhold i den eller de berørte regioner.

2. Medlemsstaterne anfører i vandområdeplanerne, hvilke skridt der er planlagt til gennemførelse af stk. 1, som vil bidrage til at nå dette direktivs miljømål, og hvilket bidrag de forskellige vandanvendelser yder til dækning af omkostningerne i forbindelse med forsyningspligttydelser.

3. Intet i denne artikel er til hinder for finansiering af særlige forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger for at opfylde målene i dette direktiv.

[...]«

6 Samme direktivs artikel 11 fastsætter følgende:

»1. Hver medlemsstat sørger for, at der for hvert vandområdedistrikt eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for dens område, udarbejdes et indsatsprogram, idet der tages hensyn til resultaterne af de analyser, der kræves i henhold til artikel 5, med henblik på

opfyldelse af de mål, der er fastsat i henhold til artikel 4. Sådanne indsatsprogrammer kan referere til foranstaltninger, der følger af lovgivning, vedtaget på nationalt plan, der dækker en medlemsstats samlede område. Hvor det er relevant, kan en medlemsstat vedtage foranstaltninger for alle vandområdedistrikter og/eller for dele af internationale vandområdedistrikter, der ligger inden for dens område.

2. Hvert indsatsprogram skal indeholde de »grundlæggende« foranstaltninger, der er angivet i stk. 3, og om nødvendigt »supplerende« foranstaltninger.

3. »Grundlæggende foranstaltninger« er minimumskrav, der skal opfyldes og består af:

[...]

b) foranstaltninger, der skønnes passende med henblik på artikel 9

[...]«

7 Bilag III til direktiv 2000/60 med overskriften »Økonomisk analyse« har følgende ordlyd:

»Den økonomiske analyse skal indeholde tilstrækkelige oplysninger i tilstrækkelig detaljeringsgrad (under hensyntagen til omkostningerne ved at indsamle de relevante data) til, at der kan foretages:

a) de relevante beregninger, som er nødvendige for i overensstemmelse med direktivets artikel 9 at tage hensyn til princippet om omkostningsdækning ved forsyningspligtgydelser, under hensyntagen til langsigtede prognoser for udbud og efterspørgsel efter vand i vandområdedistriktet og, om fornødent:

- overslag over mængder, priser og omkostninger ved forsyningspligtgydelser, og
- overslag over relevante investeringer, herunder prognoser for sådanne investeringer

b) skøn over, hvilken kombination af foranstaltninger vedrørende vand anvendelser der er den mest omkostningseffektive og kan medtages i indsatsprogrammet i henhold til direktivets artikel 11, med udgangspunkt i skøn over de potentielle omkostninger ved sådanne foranstaltninger.«

*Direktiv 2009/72*

8 Under overskriften »Genstand og anvendelsesområde« bestemmer artikel 1 i direktiv 2009/72 følgende:

»I dette direktiv fastsættes fælles regler for produktion, transmission, distribution og forsyning af elektricitet samt for forbrugerbeskyttelse med henblik på at forbedre og integrere konkurrencebaserede elektricitetsmarkeder i Fællesskabet. Det fastlægger regler for, hvorledes elektricitetssektoren skal organiseres og fungere, hvordan der opnås åben adgang til markedet, hvilke kriterier og procedurer der skal anvendes ved indkaldelse af tilbud og meddelelse af bevillinger, samt hvorledes systemerne skal drives. Det fastlægger endvidere regler for forsyningspligt og elektricitetsforbrugeres rettigheder og præciserer konkurrencevilkårene.«

9 Artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/72 bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne påser på grundlag af deres institutionelle opbygning og under behørig iagttagelse af subsidiaritetsprincippet, at elektricitetsvirksomheder drives efter dette direktivs principper, jf. dog stk. 2, med henblik på at etablere et konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt elektricitetsmarked. De afstår fra at forskelsbehandle disse virksomheder for så vidt angår såvel rettigheder som forpligtelser.

2. Medlemsstaterne kan under fuld iagttagelse af de relevante bestemmelser i traktaten, særlig artikel 86, ud fra almindelig økonomisk interesse pålægge virksomheder i elektricitetssektoren offentlige serviceforpligtelser, som kan omfatte leveringernes sikkerhed, herunder forsyningsikkerhed, regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse, herunder energieffektivitet, energi fra vedvarende energikilder og klimabeskyttelse. Disse forpligtelser skal være klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og de skal sikre elektricitetsvirksomheder i Fællesskabet lige adgang til de nationale forbrugere. I relation til forsyningsikkerhed, energieffektivitet gennem efterspørgselsstyring og opfyldelse af miljømålsætningerne og målene for produktion af energi fra vedvarende energikilder, som omhandlet i dette stykke, kan medlemsstaterne indføre langtidsplanlægning, idet de tager hensyn til, at tredjeparter eventuelt ønsker at få adgang til systemet.«

### *Spansk ret*

#### *Lov om energiafgift*

10 Præambelen til Ley 15/2012 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (lov nr. 15/2012 om skatte- og afgiftsmæssige foranstaltninger til bæredygtig energi) af 27. december 2012 (BOE nr. 312 af 28.12.2012, s. 88081, herefter »lov om energiafgift«) angiver følgende:

»Formålet med denne lov er at tilpasse vores skatte- og afgiftssystem til en mere effektiv og miljøvenlig udnyttelse og bæredygtig udvikling, værdier, der ligger til grund for denne skattereform, og som sådan er i overensstemmelse med de grundlæggende principper, der regulerer Den Europæiske Unions skatte- og energipolitik og naturligvis miljøpolitik. [...]

[...] En af akserne i denne skattereform er således at internalisere de miljøomkostninger, der skyldes elektricitetsproduktion [...]. Derved skal denne lov tjene som et incitament til at forbedre vores energieffektivitet og samtidig sikre en bedre forvaltning af naturressourcerne og en fortsat styrkelse af den nye model for bæredygtig udvikling, både ud fra et økonomisk og socialt synspunkt samt ud fra et miljømæssigt synspunkt.

Denne reform medvirker desuden til, at miljøpolitikken integreres i vores skatte- og afgiftssystem [...]

Til det formål regulerer denne lov tre nye afgifter: [...] der indføres et gebyr for brug af indvand til elektricitetsproduktion. [...]

Endelig ændrer afsnit IV i denne lov den konsoliderede tekst til lov om vand, som godkendt ved kongeligt lovdekret nr. 1/2001 af 20. juli [(kongeligt lovdekret nr. 1/2001 af 20.7., herefter »lov om vand«)].

Dette afsnit regulerer især den økonomisk-finansielle ordning for benyttelse af de offentlige vandressourcer. I henhold hertil skal de kompetente offentlige myndigheder, i overensstemmelse med princippet om omkostningsdækning, og ved at tage hensyn til langsigtede økonomiske prognoser,



således oprette passende mekanismer til at lægge omkostningerne ved tjenesteydelser i forbindelse med vandforvaltning, herunder miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger, over på de forskellige slutbrugere.

Artikel 112 og 114 [i lov om vand] fastsætter fire forskellige vandrelaterede gebyrpålæggelser: et gebyr for brugen af offentlige ressourcer, et udledningsgebyr, der skal betales for udledninger i offentlige vandressourcer, et reguleringsgebyr, der skal betales for en privat opnået fordel som følge af arbejde [vedrørende regulering gennemført af staten], og vandudnyttelsesgebyrer, der skal betales for privat opnåede fordele som følge af andet arbejde gennemført af staten end arbejde vedrørende regulering.

[...]

På nuværende tidspunkt gør det spanske indvands generelle kvalitet det nødvendigt at beskytte det for at sikre en af de naturressourcer, der er nødvendige for samfundet. I denne forbindelse skal politikker for beskyttelse af drikkevand styrkes. Med henblik herpå er det nødvendigt at opnå indtægter fra dem, der opnår en fordel ved den private brug heraf eller brug specifikt til elektricitetsproduktion.

Formålet med denne ændring er derfor at indføre et nyt gebyr på de offentlige aktiver, der er beskrevet i artikel 2, litra a), [i lov om vand] nemlig for anvendelse og udvikling af indvand til vandkraftudnyttelse.«

- 11 Artikel 29 i lov om energif afgift ændrer lov om vand ved at føje en artikel 112a til denne lov og er affattet således:

»Artikel 112a Gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion.

1. Anvendelse og udnyttelse af de i nærværende lov artikel 2, litra a), nævnte offentlige ressourcer til elektricitetsproduktion målt som nettoelproduktion pålægges en afgift – det såkaldte gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion – med henblik på beskyttelse og forbedring af de offentlige vandressourcer.

2. Gebyrpligten indtræder i forbindelse med den indledende tildeling og den årlige fornyelse af vandkraftkoncessionen, og gebyrets størrelse og fristerne for betaling er fastlagt i betingelserne i nævnte koncession eller tilladelse.

3. De afgiftspligtige personer er koncessionshavere eller eventuelt aktører, der indtræder i deres sted.

4. Afgiftsgrundlaget fastsættes af forvaltningsmyndigheden og udgøres af den økonomiske værdi, som koncessionshaveren har opnået gennem produktionen af vandkraft målt som nettoelproduktion i hver årlig afgiftsperiode via anvendelsen og udnyttelsen af de offentlige vandressourcer.

5. Den årlige afgiftssats er 22% af værdien af afgiftsgrundlaget, og afgiftsbeløbet findes ved at anvende afgiftssatsen på afgiftsgrundlaget.

6. De vandkraftanlæg, der drives direkte af den administration, der har ansvaret for forvaltningen af de offentlige vandressourcer, er fritaget for betaling af denne afgift.

7. Afgiften reduceres med 90% for vandkraftværker med en effekt på højst 50 MW samt for de elektricitetsværker, der anvender hydraulisk pumpeteknologi og har en effekt på over 50 MW, i henhold til de nærmere bestemmelser, der er fastsat i lovgivningen for disse produktioner eller værker, som bør fremmes af almindelige energipolitiske grunde.

8. Gebyret forvaltes og opkræves af enten den kompetente forvaltningsmyndighed for vandløbsoplandet eller af de statslige skattemyndigheder efter aftale med førstnævnte.

Såfremt der indgås en aftale med Agencia Estatal de Administración Tributaria [den spanske skatteadministration], modtager denne fra forvaltningsmyndigheden de relevante tal og opgørelser, der kan lette dens administration, og den underretter regelmæssigt forvaltningsmyndigheden i henhold til de nærmere bestemmelser, der er fastsat i lovgivningen. Med henblik herpå er Comisión Nacional de Energía [den nationale energikommission, Spanien] og Operador del Sistema eléctrico [eltransmissionssystemoperatøren, Spanien] forpligtet til at fremlægge alle nødvendige data og rapporter for forvaltningsmyndigheden eller skatteadministrationen i medfør af artikel 94 i Ley 58/2003 de 17 de diciembre [(lov nr. 58/2003 af 17.12.)].

2% af den opkrævede afgift betragtes som en indtægt for forvaltningsmyndigheden, og den opkrævende myndighed indbetaler de resterende 98% til statskassen.«

- 12 Den anden tillægsbestemmelse i lov om energiafgift, der vedrører omkostningerne ved elektricitetssystemet, bestemmer følgende:

»Hvert år afsættes der på statens finanslovsforslag et beløb til finansiering af omkostningerne til elektricitetsproduktionssystemet jf. artikel 16 i Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [(lov nr. 54/1997 af 27.11 om elektricitetssektoren)] på i alt:

- a) et skøn over de årlige beløb, som staten opkræver i form af de i denne lov omhandlede skatter og afgifter
- b) de skønnede årlige indtægter fra aktionering af kvoter for drivhusgasemissioner på højst 500 mio. EUR.«

*Kongeligt dekret nr. 198/2015*

- 13 Artikel 12 i Real Decreto 198/2015, por el que se desarrolla el artículo 112 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas y se regula el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias (kongeligt dekret nr. 198/2015 om gennemførelse af artikel 112a i den konsoliderede tekst til lov om vand og om regulering af gebyret for brug af indvand til elektricitetsproduktion i regionsoverskridende vandløbsopland) af 23. marts 2015 (BOE nr. 72 af 25.3.2015, s. 25674, herefter »kongeligt dekret nr. 198/2015«) bestemmer følgende:

»Fordeling af opkrævede gebyrer

1. Størrelsen af de opkrævede indtægter udbetales til forvaltningsmyndigheden for vandløbsoplandet i medfør af bestemmelserne i artikel 112a, stk. 8, i lov om vand [...]

[...]

3. 2% af de opkrævede nettoindtægter betragtes som forvaltningsmyndigheden for vandløbsoplandets indtægt.

4. 98% af beløbet af de opkrævede nettoindtægter tilgår statskassen. I statens almindelige budgetter tilføres et beløb, der som minimum svarer til det beløb, der er fastsat til foranstaltninger til beskyttelse og forbedring af offentlige vandressourcer, jf. bestemmelserne i artikel 14. I den henseende fastlægges de investeringsprojekter, som sikrer beskyttelse og forbedring af offentlige vandressourcer, årligt i lovene om statens almindelige budget.



5. Forvaltningsmyndigheden for vandløbsoplandet beregner i måneden efter den måned, hvor afgiften opkræves, saldoen for den endelige opgørelse og indbetaler dette saldobeløb til statskassen, og den redegør samtidig overfor Agencia Estatal de Administración Tributaria [den spanske skatteadministration] for de indtægter og udgifter, der ligger til grund for denne saldo.«

14 Artikel 13 i dette kongelige dekret bestemmer følgende:

»Sikring af beskyttelse af offentlige midler

For at sikre overensstemmelse med de miljømål, der er fastlagt i vandrammedirektivet, og som er fastsat i artikel 98 ff. i den konsoliderede tekst til lov om vand, og i overensstemmelse med princippet om omkostningsdækning, der er fastsat i artikel 111a i den konsoliderede tekst til lov om vand, skal der af statens almindelige budgetter henføres mindst et beløb svarende til det beløb, der er fastsat i stk. 4 i artikel 12 ovenfor i overensstemmelse med det indhold, som er defineret i artikel 14, til foranstaltninger til beskyttelse og forbedring af offentlige vandressourcer og vandområder, der berøres af udviklingen på vandkraftområdet.«

15 Artikel 14 i det nævnte kongelige dekret bestemmer følgende:

»Beskyttelse og forbedring af de offentlige vandressourcer

1. I dette kongelige dekret forstås ved beskyttelse og forbedring af de offentlige vandressourcer de aktiviteter, som den almindelige statslige forvaltning med ansvaret for forvaltningen af de vandløbsoplande, der strækker sig over mere end én selvstyrende region, skal gennemføre for at opfylde et tredobbelt formål: At fastlægge de menneskeskabte belastninger, som vandområderne udsættes for, at rette op på vandområdernes tilstand og de offentlige vandressourcers forringelse, og på hensigtsmæssig vis at gennemføre kontrol- og overvågningsopgaverne vedrørende de offentlige vandressourcer og tilsynet med vandet.

2. Aktiviteter, der muliggør en mere effektiv og bæredygtig forvaltning af ressourcerne gennem en rationalisering af brugen af de offentlige vandressourcer, er omfattet af de aktiviteter, der er opregnet i stk. 1.

3. Blandt de aktiviteter, der skal opfylde de i stk. 1 og 2 angivne målsætninger, indgår navnlig

- a) Måling og analyse af og kontrol med det vandforbrug, der er fastsat i koncessionerne og indskrevet i vandregistret eller i Catálogo de Aguas Privadas [registret over private vandudnyttelser].
- b) Forvaltningsaktiviteter, der skal gøre det muligt for borgerne at benytte de offentlige vandressourcer inden for rammerne af ordningen med tilladelser og overensstemmelseserklæringer på tro og love.
- c) Modernisering, vedligeholdelse og ajourføring af vandregistret.
- d) Indførelse og udvikling af programmer, der skal gøre det muligt at gennemføre en ajourføring og en revision af tilladelser og koncessioner vedrørende vand.
- e) Overvågning af og opfølgning på graden af overholdelse af ordningen med koncessioner og tilladelser vedrørende de offentlige vandressourcer, navnlig de betingelser, som opstilles i hvert enkelt tilfælde, og som udmøntes i støtteopgaver over for tilsynet med vandet.

- f) Opfølgning på og overvågning af vandområdernes kvalitative og kvantitative tilstand. Denne opfølgning gennemføres via programmer for kontrol med og vurdering af grundvandet og overfladevandet, via vedligeholdelse og brug af systemerne til kontrol med og opfølgning på vandområdernes tilstand, og via opfølgning på de forskellige planer og programmer for spildevandsrensning.
- g) Tekniske aktiviteter, der skal gøre det muligt at fastlægge og afgrænse vandløbslejet i de offentlige vandressourcer og de hermed forbundne områder, at kortlægge oversvømmelsestruede områder samt at gennemføre de foranstaltninger til håndtering af oversvømmelsesrisici, der henhører under forvaltningsmyndighedernes kompetence.
- h) Tiltag til bevarelse og forbedring af vandløbslejet i de offentlige vandressourcer gennem aktiviteter angående forbedring af flodkontinuiteten, tilpasning af strukturer til fiskefaunaens migration og transporten af sedimenter, genindvinding af vandløbslejet i flodområder og langs flodbredder samt bekæmpelse af invasive arter, der medfører en forringelse af de offentlige vandressourcers tilstand.
- i) Arbejde med ajourføring og revision af vandplanlægningen i distriktet i alle dennes faser, i det omfang de udgør et grundlæggende element i beskyttelsen og forbedringen af de offentlige vandressourcer, fordi de tjener til opfyldelsen af de miljømålsætninger, der er beskrevet i artikel 92a i den konsoliderede tekst til lov om vand.«

### **Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 16 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt sag ved Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) med påstand om annullation af kongeligt dekret nr. 198/2015, som gennemfører artikel 112a i den konsoliderede tekst til lov om vand, og som regulerer gebyret for brug af indvand til elektricitetsproduktion i regionsoverskridende vandløbsoplande, dvs. de vandløbsoplande, der strækker sig over mere end én selvstyrende regions område.
- 17 Denne artikel 112a, der indfører dette gebyr, blev indført i forbindelse med ændringen af lov om vand ved artikel 29 i lov om energiafgift.
- 18 Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt denne artikel 29 er forenelig med princippet om, at forureneren betaler, der er forankret i artikel 191, stk. 2, TEUF, sammenholdt med direktiv 2000/60, med princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er forankret i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72, og med konkurrenceretten, idet denne ret i denne forbindelse ønsker afklaret, om det nævnte gebyr kan anses for statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 19 Den forelæggende ret har anført, at såfremt lov om energiafgift måtte blive anset for ikke at være forenelig med EU-retten, vil kongeligt dekret nr. 198/2015 – som indfører gebyret for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion, og som er genstand for tvisterne i hovedsagen – miste sit retsgrundlag og følgelig skulle ophæves.
- 20 Hvad for det første angår dette gebyrs overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, som omhandlet i artikel 191, stk. 2, TEUF og med direktiv 2000/60 har denne ret fremhævet, at selv om det fremgår af redegørelsen for begrundelsen for lov om energiafgift, at indførelsen af gebyret for vandkraftproduktion forfølger miljøhensyn, dvs. beskyttelse og forbedring af de offentlige vandressourcer, viser de væsentlige kendetegn ved dette gebyr såvel som selve dets opbygning, at gebyret reelt forfølger et rent økonomisk formål, eftersom det tager sigte på, at staten skal opnå indtægter for at imødegå det takstunderskud, der følger af elektricitetssystemet, idet dette underskud svarer til forskellen mellem de indtægter, som de spanske elselskaber opkræver fra forbrugerne, og de omkostninger ved levering af elektricitet, der er anerkendt i den nationale lovgivning.

- 21 Ifølge den forelæggende ret gælder det således på den ene side, at afgiftsgrundlaget for dette gebyr afhænger af værdien af den producerede energi, hvilken værdi beregnes på grundlag af den samlede indtjening, der er modtaget for den energi, der er tilført elnettet. Den gældende takst for det nævnte gebyr var på tidspunktet for de faktiske omstændigheder på 22% til trods for, at artikel 112a i den konsoliderede tekst til lov om vand fastsatte en takst på kun 5% for benyttelse, anvendelse og udnyttelse af naturlige vandløb, permanente eller ej, og søbredder, laguner og vandreservoirer i offentlige vandløb, der krævede en koncession eller en administrativ tilladelse. På den anden side afsættes kun 2% af det opkrævede gebyrbeløb til indgreb fra organismo de cuenca (offentlig myndighed med ansvaret for forvaltningen af vandet i vandløbsoplandet, Spanien), idet de resterende 98% tilgår statskassen og derfor udgør en ekstraindtægt for elektricitetssystemet. Den forelæggende ret har præciseret, at hele dette gebyrbeløb burde være blevet afsat til beskyttelse og forbedring af de offentlige ressourcer, og at det med kongeligt dekret nr. 198/2015 blev forsøgt at rette op på denne inkonsekvens ved, at det blev fastsat, at der i statens almindelige budgetter skulle afsættes et beløb, der som minimum svarede til 98% af indtægterne fra det nævnte gebyr, til beskyttelse og forbedring af offentlige vandressourcer. Den forelæggende ret har imidlertid oplyst, at der ikke er sket en sådan afsættelse i statens almindelige budget for 2016, som afsatte indtægterne fra dette samme gebyr til finansiering af underskuddet i elektricitetssystemet.
- 22 I modstrid med bestemmelserne i direktiv 2000/60 er gebyret for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion således i strid med princippet om dækning af omkostningerne i forbindelse med forsyningspligtigheder – herunder de miljømæssige omkostninger – det fastlægger ikke de miljømæssige skader, og det omhandler alene én type anvendelse af indvand, nemlig anvendelse til elektricitetsproduktion, til trods for at denne produktion sker fra en vedvarende energikilde, og at det anvendte vand ikke forbruges. Den forelæggende ret har anført, at dette gebyr reelt udgør en afgift, der ikke har nogen forbindelse til benyttelsen af de offentlige vandressourcer eller til de miljømæssige konsekvenser af den aktivitet, der er forbundet med denne benyttelse.
- 23 Hvad for det andet angår foreneligheden af gebyret for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion med princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er forankret i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72, har den forelæggende ret oplyst, at dette gebyr udelukkende skal betales af vandkraftproducenter – med udelukkelse af enhver anden energiproducent, der anvender en anderledes teknologi – som er indehavere af administrative koncessioner i regionsoverskridende og ikke regionsinterne vandløbsoplande, dvs. i vandløbsoplande, der befinder sig på mere end én selvstyrende regions område og ikke på én enkelt selvstyrende regions område.
- 24 For det tredje har den forelæggende ret anført, at de forskelsbehandlinger, som det omhandlede gebyr medfører, som følge af gebyrets asymmetriske karakter påvirker konkurrencen på elektricitetsmarkedet og bør anses for at udgøre statsstøtte til fordel for de elektricitetsproducenter, der ikke bliver pålagt dette samme gebyr.
- 25 På denne baggrund har Tribunal Supremo (øverste domstol) besluttet at udsætte sagerne og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i sagerne C-105/18 – C-108/18 og C-110/18 – C-113/18:
- »1) Skal det miljøretnlige princip om, at »forureneren betaler«, der er omhandlet i artikel 191, stk. 2, TEUF, og artikel 9, stk. 1, i [direktiv 2000/60], som fastsætter princippet om dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder og foreskriver en passende økonomisk analyse af vandanvendelsen, fortolkes således, at [de] er til hinder for indførelsen af et gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion som det i hovedsagerne omtvistede, som hverken tilskynder til en effektiv vandanvendelse eller fastlægger ordninger med henblik på bevarelse og beskyttelse af de offentlige vandressourcer, og hvis kvantificering på ingen måde er knyttet til kapaciteten til at forårsage skade på de offentlige vandressourcer, idet gebyret udelukkende har fokus på muligheden for at skabe indtægter fra producenterne?

- 2) Er en afgift som det i hovedsagerne omhandlede vandgebyr, som udelukkende berører vandkraftproducenter, der udøver virksomhed i regionsoverskridende vandløbsopland, og ikke producenter, der er indehavere af koncessioner i regionsinternt vandløbsopland, samt producenter, der anvender vandkraftteknologi, og ikke producenter, der anvender andre former for teknologi, forenelig med princippet om ikke-forskelsbehandling af de aktører, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i [direktiv 2009/72]?
- 3) Skal artikel 107, stk. 1, TEUF fortolkes således, at opkrævning af et vandgebyr som det omtvistede, som er til skade for vandkraftproducenter, der udøver virksomhed i regionsoverskridende vandløbsopland, udgør ulovlig statsstøtte, idet der indføres en asymmetrisk afgift for den samme teknologi, som pålægges alt efter [elektricitets-]anlæggenes placering og ikke pålægges producenter af elektricitet fra andre kilder?«
- 26 I sag C-109/18 er de to første præjudicielle spørgsmål i det væsentlige identiske med de to første spørgsmål i de sager, der er nævnt i den foregående præmis, mens det tredje præjudicielle spørgsmål er formuleret således:
- »3) Skal artikel 107, stk. 1, TEUF fortolkes således, at den omstændighed, at vandkraftproducenter, som udøver virksomhed i regionsinternt vandløbsopland, samt øvrigt forbrug af vandressourcerne ikke er underlagt vandgebyret, udgør ulovlig statsstøtte, idet alene vandanvendelse med henblik på elektricitetsproduktion pålægges gebyret?«

## De præjudicielle spørgsmål

### *Det første spørgsmål*

- 27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 191, stk. 2, TEUF og artikel 9, stk. 1, i direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at de er til hinder for et gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion såsom det i hovedsagerne omhandlede, som hverken tilskynder til en effektiv vandanvendelse eller fastlægger ordninger med henblik på bevarelse og beskyttelse af de offentlige vandressourcer, og hvis kvantificering på ingen måde er knyttet til kapaciteten til at forårsage skade på disse offentlige vandressourcer, idet gebyret udelukkende har fokus på vandkraftproducenternes mulighed for at skabe indtægter.
- 28 Det skal bemærkes, at artikel 191, stk. 2, TEUF bestemmer, at Unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau og især bygger på princippet om, at forureneren betaler. Denne bestemmelse fastlægger således blot Unionens almindelige formål på miljøområdet, idet artikel 192 TEUF bemyndiger Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union til at træffe afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure om de foranstaltninger, der skal træffes med henblik på at virkeliggøre disse mål (dom af 4.3.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Da artikel 191, stk. 2, TEUF, der fastsætter princippet om, at forureneren betaler, er rettet mod Unionens indsats, kan denne bestemmelse derfor ikke som sådan påberåbes af borgerne med henblik på udelukkelse af anvendelsen af en national retsregel, der kan komme i betragtning på et område, der henhører under miljøpolitikken, når ingen EU-regler vedtaget på grundlag af artikel 192 TEUF specifikt dækker den pågældende situation (jf. i denne retning dom af 4.3.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

- 30 Det følger heraf, at da dette princip om, at forureneren betaler, er udtrykkeligt nævnt i artikel 9, stk. 1, i direktiv 2000/60, og da dette direktiv er blevet vedtaget på grundlag af artikel 175, stk. 1, EF (nu artikel 192 TEUF), er det på grundlag af denne artikel 9, stk. 1, at det skal undersøges, om det nævnte princip finder anvendelse på tvisterne i hovedsagen.
- 31 Det følger i denne forbindelse af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 16.5.2019, Conti 11. Container Schifffahrt, C-689/17, EU:C:2019:420, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 For det første fremgår det af ordlyden af artikel 9, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2000/60, at medlemsstaterne tager hensyn til princippet om, at alle omkostninger i forbindelse med forsyningspligtydelser, herunder miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger, skal dækkes, under hensyn til den økonomiske analyse, der foretages i henhold til bilag III til dette direktiv, og navnlig i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler.
- 33 Eftersom dette første afsnit ikke præciserer den ramme, inden for hvilken medlemsstaterne skal tage hensyn til princippet om, at alle omkostninger i forbindelse med forsyningspligtydelser skal dækkes, følger det heraf, at denne bestemmelse tilsigter, at medlemsstaterne skal indføre en almindelig politik for dækning af disse omkostninger ud fra navnlig princippet om, at forureneren betaler.
- 34 Det fremgår desuden af denne artikel 9, stk. 1, andet afsnit, at medlemsstaterne fra tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 2000/60 og indtil 2010 skulle sikre, dels at prissætningspolitikken gav brugerne passende tilskyndelse til en effektiv anvendelse af vandressourcerne og derved bidrog til opfyldelse af dette direktivs miljømål, dels at de forskellige vandanvendelsessektorer, opdelt i mindst sektorernes husholdninger, industri og landbrug, ydede et passende bidrag til dækning af omkostningerne i forbindelse med forsyningspligtydelser, baseret på den økonomiske analyse, der blev foretaget i henhold til bilag III til dette direktiv, og under hensyn til princippet om, at forureneren betaler.
- 35 Det forhold, at denne artikel 9, stk. 1, andet afsnit, andet led, tager sigte på de forskellige vandanvendelsessektorer, der skal yde et passende bidrag til dette princip om dækning af omkostningerne i forbindelse med forsyningspligtydelser, bekræfter i denne forbindelse, at forpligtelsen til at tage hensyn til dette princip gælder som led i medlemsstaternes almindelige politik for disse ydelser. En sådan fortolkning bekræftes desuden af ordlyden af den nævnte artikel 9, stk. 1, tredje afsnit, hvorefter medlemsstaterne kan tage hensyn til omkostningsdækningens sociale og økonomiske følger samt til de geografiske og klimatiske forhold i den eller de berørte regioner, hvorved medlemsstaterne overlades en skønsmargen med hensyn til gennemførelsen af dette princip om dækningen af de nævnte omkostninger.
- 36 Det følger således af ordlyden af artikel 9, stk. 1, i direktiv 2000/60, at efterprøvelsen af, hvorvidt en medlemsstat har taget hensyn til princippet om dækningen af omkostningerne ved forsyningspligtydelser, kun kan foretages ud fra samtlige de relevante nationale regler om gennemførelsen af de indsatsprogrammer, der regulerer disse ydelser. Det følger heraf, at overholdelsen af denne artikel 9, stk. 1, ikke kan vurderes ud fra én national foranstaltning isoleret betraget, som gælder for forbrugere af vandressourcer.
- 37 Det skal for det andet bemærkes, at den sammenhæng, som denne bestemmelse indgår i, bekræfter fortolkningen af bestemmelsens ordlyd. Det er således vigtigt at påpege, at direktiv 2000/60 er et rammedirektiv, der er vedtaget på grundlag af artikel 175, stk. 1, EF (nu artikel 192 TEUF). Direktivet fastlægger fælles principper og en overordnet ramme for indsatsen til beskyttelse af vandområder og samordner og integrerer samt på lang sigt yderligere udvikler de overordnede principper og strukturer for beskyttelse og bæredygtig anvendelse af vand i Den Europæiske Union. Disse principper og denne



ramme skal senere udvikles yderligere af medlemsstaterne gennem vedtagelsen af en række særlige foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 11.9.2014, Kommissionen mod Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

- 38 Endvidere pålægger dette direktivs artikel 11, stk. 1, hver medlemsstat en forpligtelse til at sørge for, at der for hvert vandområdedistrikt eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for dens område, udarbejdes et indsatsprogram med henblik på opfyldelse af de miljømål, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 4. Det præciseres i samme direktivs artikel 11, stk. 3, at de grundlæggende foranstaltninger i dette program består af foranstaltninger, der skønnes passende med henblik på artikel 9, hvilket bekræfter, at den ved artikel 9 pålagte forpligtelse vedrører indførelsen af en række af foranstaltninger, som samlet set skal være »passende« i henseende til at sikre overholdelsen af princippet om dækning af omkostninger ved forsyningspligtydelser.
- 39 For det tredje skal det bemærkes, at denne fortolkning er i overensstemmelse med det formål, der forfølges med direktiv 2000/60. Dette direktivs formål er således ikke at gennemføre en fuld harmonisering af medlemsstaternes lovgivning på vandområdet (jf. i denne retning dom af 11.9.2014, Kommissionen mod Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, præmis 50, og af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 34).
- 40 Ifølge artikel 1, litra a), i direktiv 2000/60 er direktivets overordnede formål at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand og tilstanden for terrestriske økosystemer, der er direkte afhængige af vandøkosystemerne.
- 41 Direktiv 2000/60 hviler i det væsentlige på principperne om forvaltning af vandløbsoplande, fastsættelse af mål for vandområder og -forekomster, udarbejdelse af planer og programmer, økonomisk analyse af prissætningsmetoder, hensyntagen til sociale, miljømæssige og økonomiske konsekvenser af dækningen af omkostningerne samt de geografiske og klimatiske forhold i den eller de berørte regioner (dom af 11.9.2014, Kommissionen mod Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, præmis 53).
- 42 Det følger af bestemmelserne i dette direktiv, at foranstaltningerne vedrørende dækning af omkostningerne i forbindelse med forsyningspligtydelser udgør et af de kvalitative instrumenter til vandforvaltning, som medlemsstaterne kan disponere over med henblik på rationel ressourceanvendelse (jf. i denne retning dom af 11.9.2014, Kommissionen mod Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, præmis 55).
- 43 Som generaladvokaten i det væsentlige har angivet i punkt 32 i forslaget til afgørelse, gælder det, at når en medlemsstat – som det er tilfældet i tvisterne i hovedsagen – pålægger brugere af vandområder betaling af gebyrer, indebærer det princip om dækning af omkostninger ved forsyningspligtydelser, der er angivet i artikel 9, stk. 1, i direktiv 2000/60, ikke noget krav om, at størrelsen af hvert enkelt af disse gebyrer isoleret betragtet skal være forholdsmæssig i relation til de nævnte omkostninger.
- 44 Under disse omstændigheder er det uden relevans, at det gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion, der er tale om i tvisterne i hovedsagen – som angivet af den forelæggende ret, der er enekompetent til at fortolke den nationale ret, som finder anvendelse på disse sager – henset til såvel sine væsentlige kendetegn som sin opbygning har et formål, der ikke er miljømæssigt, men udelukkende økonomisk, og at dette gebyr således udgør en indtægt for det spanske elektricitetssystem, der tilsigter at reducere det takstunderskud, som dette system lider under, og som hverken har forbindelse til benyttelsen af de offentlige vandressourcer eller til de miljømæssige konsekvenser af den aktivitet, der er forbundet med denne benyttelse.



45 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 191, stk. 2, TEUF og artikel 9, stk. 1, i direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for et gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion såsom det i hovedsagerne omhandlede, som hverken tilskynder til en effektiv vandanvendelse eller fastlægger ordninger med henblik på bevarelse og beskyttelse af de offentlige vandressourcer, og hvis kvantificering på ingen måde er knyttet til kapaciteten til at forårsage skade på disse offentlige vandressourcer, idet gebyret udelukkende har fokus på vandkraftproducenternes mulighed for at skabe indtægter.

### *Det andet spørgsmål*

46 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om forbud mod forskelsbehandling, således som fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72, skal fortolkes således, at det er til hinder for et gebyr såsom det i hovedsagerne omhandlede gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion, der udelukkende skal betales af de vandkraftproducenter, der opererer i vandløbsoplande, som strækker sig over mere end én selvstyrende regions område.

47 Med henblik på besvarelsen af det stillede spørgsmål skal der således foretages en undersøgelse af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72.

48 I henhold til denne bestemmelse påser medlemsstaterne på grundlag af deres institutionelle opbygning og under behørig iagttagelse af subsidiaritetsprincippet, at elektricitetsvirksomheder drives efter dette direktivs principper, jf. dog stk. 2, med henblik på at etablere et konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt elektricitetsmarked. De afstår fra at forskelsbehandle disse virksomheder for så vidt angår såvel rettigheder som forpligtelser.

49 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at denne artikel 3, stk. 1, for så vidt angår det indre marked for elektricitet fastsætter det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling, der er en integrerende del af EU-rettens almindelige principper. Domstolen har allerede fastslået, at dette princip er bindende for medlemsstaterne, når det nationale forhold, der er genstand for tvisten i hovedsagen, er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 11.7.2006, Chacón Navas, C-13/05, EU:C:2006:456, præmis 56, og af 19.1.2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, præmis 21 og 23).

50 Det skal i de foreliggende sager fremhæves, at for så vidt som det af de oplysninger, som Domstolen råder over, dels fremgår, at situationerne i hovedsagerne er rent interne, eftersom de er uden et grænseoverskridende element, dels at det omhandlede gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion udgør en afgiftsmæssig foranstaltning, finder princippet om forbud mod forskelsbehandling, således som fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72, kun anvendelse på dette gebyr, såfremt det kan antages, at dette direktiv tager sigte på en tilnærmelse af medlemsstaternes fiskale bestemmelser.

51 Da formålet med direktiv 2009/72 er at gennemføre et indre marked for elektricitet, har EU-lovgiver anvendt den almindelige lovgivningsprocedure i artikel 95, stk. 1, EF (nu artikel 114, stk. 1, TEUF) til at vedtage foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markedes oprettelse og funktion.

52 I henhold til artikel 95, stk. 2, EF (nu artikel 114, stk. 2, TEUF) finder denne artikel 95, stk. 1 (nu artikel 114, stk. 1, TEUF), imidlertid ikke anvendelse på fiskale bestemmelser.

53 Da direktiv 2009/72 ikke udgør en foranstaltning med henblik på tilnærmelse af medlemsstaternes fiskale bestemmelser, skal det fastslås, at det princip om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i dette direktivs artikel 3, stk. 1, ikke finder anvendelse på et gebyr såsom det i tvisterne i hovedsagerne omhandlede gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion.

54 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at princippet om forbud mod forskelsbehandling, således som fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/72, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for et gebyr såsom det i hovedsagerne omhandlede gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion, der udelukkende skal betales af de vandkraftproducenter, der opererer i vandløbsoplande, som strækker sig over mere end én selvstyrende regions område.

***Det tredje spørgsmål i de forenede sager C-105/18 – C-108/18 og C-110/18 – C-113/18 samt i sag C-109/18***

55 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at det i hovedsagerne omhandlede gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion ikke skal betales, for det første, af de vandkraftproducenter, der opererer i vandløbsoplande, som er beliggende på én enkelt selvstyrende regions område, for det andet, af producenter af elektricitet, der stammer fra andre kilder end vand, og, for det tredje, ved andre anvendelser, der indebærer et vandforbrug, udgør statsstøtte som omhandlet i denne bestemmelse.

56 Det skal indledningsvis fastslås, at forelæggelsesafgørelsen i sag C-109/18 ikke indeholder nogen oplysninger, der gør det muligt for Domstolen at give den forelæggende ret et brugbart svar på, om gebyret for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion eventuelt skal kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, fordi dette gebyr ikke skal betales af de anlæg, der anvender vand til andre formål end elektricitetsproduktion.

57 Denne del af det tredje spørgsmål i sag C-109/18 skal derfor afvises fra realitetsbehandling, for så vidt som den vedrører sådanne installationer.

58 Hvad angår den materielle besvarelse af de dele, der kan antages til realitetsbehandling af det tredje spørgsmål i samtlige de forenede sager, skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at alle de følgende betingelser skal være opfyldt, for at en national foranstaltning kan kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. For det første skal der være tale om en statslig indgriben eller indgriben ved hjælp af statsmidler. For det andet skal denne støtte kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje skal den give modtageren en selektiv fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (jf. bl.a. dom af 29.7.2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, præmis 20).

59 Eftersom kvalificeringen af en foranstaltning som »statsstøtte« som omhandlet i denne bestemmelse kræver, at hver enkelt af disse fire betingelser er opfyldt, idet betingelserne er kumulative, og eftersom den forelæggende ret kun har anmodet Domstolen om at tage stilling til betingelsen om, at gebyret for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion skal være selektivt, skal der først foretages en undersøgelse af denne sidstnævnte betingelse.

60 Det følger af fast retspraksis, at bedømmelsen af, om den fordel, som en national foranstaltning giver sin målgruppe, er selektiv, kræver en stillingtagen til, om denne nationale foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation, og som således er udsat for en differentieret behandling, der i det væsentlige kan betegnes som »forskelsbehandling« (dom af 26.4.2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

61 En kvalificering af en skatteforanstaltning som »selektiv« kræver først, at det identificeres, hvad der er den almindelige eller »normale« skatteordning i den pågældende medlemsstat, og at det derefter godtgøres, at den omhandlede skatteforanstaltning udgør en afvigelse herfra, for så vidt som den

indfører en differentiering mellem erhvervsdrivende, der i forhold til det formål, der forfølges med denne almindelige ordning, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation (dom af 26.4.2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

- 62 I denne henseende har fastsættelsen af referencerammen en forstærket betydning ved skatteforanstaltninger, eftersom selve tilstedeværelsen af en fordel kun kan godtgøres i forhold til en beskatning, der betegnes »normal« (jf. i denne retning dom af 6.9.2006, Portugal mod Kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, præmis 56, og af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 55).
- 63 Hvad for det første angår undersøgelsen af den selektive karakter af den i hovedsagerne omhandlede foranstaltning, der kan følge af den omstændighed, at gebyret for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion ikke skal betales af de elektricitetsproducenter, hvis elektricitetsproduktionskilde ikke er vand, skal det bemærkes, at selv om kriteriet for pålæggelse af dette gebyr, der går på elektricitetsproduktionskilden, ikke formelt fremstår som en afvigelse fra en given retlig referenceramme, bevirker dette kriterium ikke desto mindre, at disse elektricitetsproducenter udelukkes fra det nævnte gebyrs anvendelsesområde.
- 64 Eftersom artikel 107, stk. 1, TEUF definerer statslige interventioner i kraft af deres virkninger og således uafhængigt af de anvendte teknikker, kan det derfor ikke på forhånd udelukkes, at kriteriet for pålæggelse af gebyret for anvendelse af indvand til vandkraftproduktion i praksis kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF ved at lette deres byrde i forhold til dem, der er underlagt dette gebyr (jf. i denne retning dom af 26.4.2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, præmis 47 og 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Følgelig skal det afgøres, om de vandkraftproducenter, der er pålagt det i hovedsagerne omhandlede gebyr, og de elektricitetsproducenter, hvis elektricitetsproduktionskilde ikke er vand, befinder sig i en sammenlignelig situation i forhold til det formål, der forfølges med det i hovedsagerne omhandlede gebyr.
- 66 Det fremgår i denne forbindelse af den fremstilling af national ret, der er indeholdt i forelæggelsesafgørelserne – og navnlig af artikel 112a, stk. 1, i lov om vand og af artikel 12-14 i kongeligt dekret nr. 198/2015 – at gebyret for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion har til formål at beskytte og forbedre de offentlige vandressourcer. Det er imidlertid ubestridt, at alene vandkraftproducenterne anvender de offentlige vandressourcer som elektricitetsproduktionskilde, hvilket kan have en miljømæssig indvirkning på disse vandressourcer.
- 67 Det skal således fastslås, at de andre elektricitetsproducenter end dem, der anvender vand, som ikke er pålagt gebyret for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion, ikke i forhold til det med dette gebyr forfulgte formål befinder sig i en faktisk og retlig situation, der kan sammenlignes med den faktiske og retlige situation for de elektricitetsproducenter, der anvender vand.
- 68 Når den forelæggende ret, der er enekompetent til at fortolke den nationale ret, har anført, at dette gebyr – trods ordlyden af artikel 112a i lov om vand og af bestemmelserne i kongeligt dekret nr. 198/2015, der har indført det nævnte gebyr – henset til sine væsentlige kendetegn og sin opbygning forfølger et rent økonomisk formål, skal der erindres om, at fastsættelsen af skattegrundlag og fordelingen af skattebyrden på de forskellige produktionsfaktorer og økonomiske sektorer i mangel af EU-retlige bestemmelser på området henhører under medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 26.4.2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Et kriterium for gebyrpålæggelse, der går på elektricitetsproduktionskilden, giver således i princippet en medlemsstat mulighed for at indføre et gebyr såsom det i hovedsagerne omhandlede gebyr for alene de elektricitetsproducenter, der anvender vand som elektricitetsproduktionskilde.

- 70 Hvad for det andet angår undersøgelsen af den selektive karakter af den i hovedsagerne omhandlede foranstaltning, der kan følge af den omstændighed, at gebyret for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion ikke skal betales af de vandkraftproducenter, der opererer i vandløbsoplande, som er beliggende på én enkelt selvstyrende regions område, skal det bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at den retlige referenceramme for at vurdere, om en foranstaltning er selektiv, ikke nødvendigvis skal fastsættes inden for den pågældende medlemsstats territorium, men kan være det område, hvori en regional eller lokal myndighed udøver de beføjelser, den er tildelt i henhold til forfatningen eller lovgivningen. Dette er tilfældet, når en enhed har en retlig og faktisk ordening, som gør den tilstrækkeligt selvstyrende i forhold til en medlemsstats centralregering, således at det ved de foranstaltninger, denne enhed vedtager, er den og ikke centralregeringen, der spiller en grundlæggende rolle i fastsættelsen af det politiske og økonomiske klima, som virksomhederne beliggende på det område, der hører under enhedens beføjelser, virker i (jf. i denne retning dom af 26.4.2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 71 Det følger af denne retspraksis, at referencerammen afhænger af omfanget af kompetencen for den offentlige myndighed, der har vedtaget den pågældende foranstaltning.
- 72 I samme retning følger det af dom af 21. december 2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 61 og 62), at den relevante referenceramme for undersøgelsen af, om en foranstaltning er selektiv, kan afgrænses til den retlige ordening, som en enhed har vedtaget inden for rammerne af sin egen kompetence.
- 73 En foranstaltnings selektive karakter kan således ikke undersøges, uden at der tages hensyn til den retlige afgrænsning af kompetencen for den offentlige myndighed, der har vedtaget denne foranstaltning.
- 74 I den foreliggende sag har den spanske regering angivet såvel i sit skriftlige indlæg som i retsmødet for Domstolen, at den omstændighed, at gebyret for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion kun skal betales af de vandkraftproducenter, der opererer i vandløbsoplande, som er beliggende på mere end én selvstyrende regions område, er begrundet i den spanske stats territoriale struktur og hver enkelt administrations kompetencer såvel som de respektive kompetencer for centralregeringen og de selvstyrende regioner, som udarbejder deres egen retlige ordening for de offentlige vandressourcer.
- 75 Den nationale lovgiver har således vedtaget de nationale retsfor skrifter om indførelse af dette gebyr, der alene pålægges indehavere af administrative koncessioner i de vandløbsoplande, som er beliggende på mere end én selvstyrende regions område, idet denne lovgiver har udøvet en kompetence, der er begrænset til disse vandløbsoplande alene.
- 76 Under disse omstændigheder – og med forbehold af den efterprøvelse af kompetencefordelingen, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage – fremgår det, at den relevante referenceramme for undersøgelsen af, om en eventuel støtteforanstaltning er selektiv, udgøres af den gebyrpåleggelse, der rammer vandkraftproduktionen i de vandløbsoplande, der strækker sig over mere end én selvstyrende region.
- 77 Henset til den således afgrænsede referenceramme skal det fastslås, at de vandkraftproducenter, der opererer i et vandløbsopland, som er beliggende inden for én enkelt selvstyrende region, ikke befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for de energiproducenter, der opererer i vandløbsoplande, som strækker sig over mere end én regions område.
- 78 Det følger heraf, at betingelsen om den pågældende foranstaltnings selektivitet ikke er opfyldt, og at det følgelig ikke er fornødent at undersøge de øvrige betingelser, der er omtalt i nærværende doms præmis 58.



79 Det følger af ovenstående betragtninger, at artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at det i hovedsagerne omhandlede gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion ikke skal betales for det første af de vandkraftproducenter, der opererer i vandløbsoplande, som er beliggende på én enkelt selvstyrende regions område, for det andet af producenter af elektricitet, der stammer fra andre kilder end vand, ikke udgør statsstøtte som omhandlet i denne bestemmelse til fordel for disse producenter, eftersom de nævnte producenter – i forhold til den relevante referenceramme såvel som det med dette gebyr forfulgte formål – ikke befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for de vandkraftproducenter, der opererer i vandløbsoplande, der strækker sig over mere end én selvstyrende regions område, og som er pålagt det nævnte gebyr, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

### Sagsomkostninger

80 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 191, stk. 2, TEUF og artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for et gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion såsom det i hovedsagerne omhandlede, som hverken tilskynder til en effektiv vandanvendelse eller fastlægger ordninger med henblik på bevarelse og beskyttelse af de offentlige vandressourcer, og hvis kvantificering på ingen måde er knyttet til kapaciteten til at forårsage skade på disse offentlige vandressourcer, idet gebyret udelukkende har fokus på vandkraftproducenternes mulighed for at skabe indtægter.**
- 2) **Princippet om forbud mod forskelsbehandling, således som fastsat i artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for et gebyr såsom det i hovedsagerne omhandlede gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion, der udelukkende skal betales af de vandkraftproducenter, der opererer i vandløbsoplande, som strækker sig over mere end én selvstyrende regions område.**
- 3) **Artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at det i hovedsagerne omhandlede gebyr for anvendelse af indvand til elektricitetsproduktion ikke skal betales for det første af de vandkraftproducenter, der opererer i vandløbsoplande, som er beliggende på én enkelt selvstyrende regions område, for det andet af producenter af elektricitet, der stammer fra andre kilder end vand, ikke udgør statsstøtte som omhandlet i denne bestemmelse til fordel for disse producenter, eftersom de nævnte producenter – i forhold til den relevante referenceramme såvel som det med dette gebyr forfulgte formål – ikke befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for de vandkraftproducenter, der opererer i vandløbsoplande, der strækker sig over mere end én selvstyrende regions område, og som er pålagt det nævnte gebyr, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

Underskrifter