



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

7 november 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Beginsel dat de vervuiler betaalt – Richtlijn 2000/60/EG – Artikel 9, lid 1 – Kostenterugwinning voor waterdiensten – Gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit – Richtlijn 2009/72/EG – Artikel 3, lid 1 – Beginsel van non-discriminatie – Artikel 107, lid 1, VWEU – Staatssteun – Heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit – Heffing die enkel wordt opgelegd aan producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in intercommunautaire stroomgebieden”

In de gevoegde zaken C-105/18 tot en met C-113/18,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) bij beslissingen van 27 juni 2017 (C-105/18, C-106/18, C-108/18, C-110/18 en C-111/18), 18 juli 2017 (C-107/18 en C-113/18), 4 juli 2018 (C-109/18) en 11 juli 2017 (C-112/18), ingekomen bij het Hof op 13 februari 2018, in de procedures

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

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

Duerocanto SL (C-107/18),

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

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

José Manuel Burgos Pérez,

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

Endesa Generación SA (C-111/18),

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

Parc del Segre SA,

Electra Irache SL,

Genhidro Generación Hidroeléctrica SL,

Hicenor SL,

Hidroeléctrica Carrascosa SL,

* Procestaal: Spaans.

Hidroeléctrica del Carrión SL,

Hidroeléctrica del Pisuerga SL,

Hidroeléctrica Santa Marta SL,

Hyanor SL,

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

tegen

Administración General del Estado,

in aanwezigheid van:

Iberdrola Generación SAU,

Hidroeléctrica del Cantábrico SA,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič en C. Lycourgos (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 februari 2019,

gelet op de opmerkingen van:

- Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), vertegenwoordigd door J. C. García Muñoz, abogado, bijgestaan door M. C. Villaescusa Sanz, procuradora,
- Energía de Galicia (Engasa) SA, vertegenwoordigd door F. Plasencia Sánchez en B. Ruiz Herrero, abogados, bijgestaan door P. Ortiz-Cañavate Levenfeld, procuradora,
- Corporación Acciona Hidráulica (Acciona) SLU, vertegenwoordigd door F. Plasencia Sánchez, bijgestaan door A. Lázaro Gogorza, procuradora,
- Associació de Productors i Usuaris d’Energia Elèctrica, vertegenwoordigd door J.C. Hernanz Junquero, abogado, en D. Martín Cantón, procuradora,
- Endesa Generación SA, vertegenwoordigd door J. L. Buendía Sierra, F. J. López Villalta y Peinado, E. Gardeta González, J.M. Cobos Gómez en A. Lamadrid de Pablo, abogados,
- Parc del Segre SA e.a., vertegenwoordigd door P.M. Holtrop, abogado, bijgestaan door F.S. Juanas Blanco, procurador,

- Iberdrola Generación SAU, vertegenwoordigd door J. Ruiz Calzado en J. Domínguez Pérez, abogados, bijgestaan door J. L. Martín Jaureguibeitia, procurador,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Rubio González en V. Ester Casas als gemachtigden,
- de Duitse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller, vervolgens door J. Möller, als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet, P. Němečková, G. Luengo en E. Manhaeve als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 mei 2019,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van 191, lid 2, VWEU, artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1), artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (PB 2009, L 211, blz. 55), en artikel 107, lid 1, VWEU.
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) en een aantal andere Spaanse producenten van hydro-elektrische energie, en anderzijds de Administración General del Estado (centraal bestuur, Spanje) over de rechtmatigheid van de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2000/60

- 3 Overweging 13 van richtlijn 2000/60 luidt:

„In de Gemeenschap bestaan uiteenlopende situaties en behoeften die een verschillende aanpak vergen. Bij de planning en uitvoering van maatregelen met het oog op de bescherming en het duurzame gebruik van water in het stroomgebied moet rekening worden gehouden met deze diversiteit. Besluiten moeten worden genomen zo dicht mogelijk bij de plaats waar het water is aangetast of wordt gebruikt. Voorrang moet worden gegeven aan maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen, via de opstelling van aan de regionale en lokale omstandigheden aangepaste maatregelenprogramma's.”

4 Artikel 4 van die richtlijn bepaalt:

„1. Bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma:

a) voor oppervlaktewateren

- i) leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlakte[water]lichamen, onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8;
- ii) beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle oppervlaktewateren, onder voorbehoud van punt iii) voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;
- iii) beschermen en verbeteren de lidstaten alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;
- iv) leggen de lidstaten overeenkomstig artikel 16, leden 1 en 8, de nodige maatregelen ten uitvoer, met de bedoeling de verontreiniging door prioritaire stoffen geleidelijk te verminderen en emissies, lozingen en verliezen van stoffen stop te zetten of geleidelijk te beëindigen,

onverminderd de voor de betrokken partijen relevante internationale overeenkomsten van artikel 1;

[...]”

5 In artikel 9 van die richtlijn staat te lezen:

„1. De lidstaten houden rekening met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, met inachtneming van de economische analyse volgens bijlage III en overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De lidstaten zorgen er tegen het jaar 2010 voor:

- dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn;
- dat de diverse watergebruikssectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De lidstaten kunnen daarbij de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht nemen.

2. De lidstaten rapporteren in de stroomgebiedsbeheersplannen over de voorgenomen stappen voor de uitvoering van lid 1 die ertoe bijdragen dat de milieudoelstellingen van deze richtlijn bereikt worden, en over het aandeel dat de verschillende vormen van watergebruik leveren aan de terugwinning van de kosten van waterdiensten.

3. Geen enkele bepaling van dit artikel belet de financiering van bepaalde preventieve of herstelmaatregelen om de doelstellingen van deze richtlijn te bereiken.

[...]”

6 Artikel 11 van diezelfde richtlijn luidt:

„1. Elke lidstaat draagt er zorg voor dat voor elk stroomgebiedsdistrict of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict, een maatregelenprogramma wordt opgesteld waarin rekening is gehouden met de resultaten van de krachtens artikel 5 voorgeschreven analyses, teneinde de doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken. Deze maatregelenprogramma's kunnen verwijzen naar maatregelen die voortvloeien uit de nationale wetgeving en op geheel het grondgebied van een lidstaat betrekking hebben. Een lidstaat kan zo nodig maatregelen nemen die op alle stroomgebiedsdistricten en/of de op zijn grondgebied gelegen delen van internationale stroomgebiedsdistricten van toepassing zijn.

2. Elk maatregelenprogramma omvat de in lid 3 genoemde ‚basismaatregelen‘ en, waar nodig, ‚aanvullende maatregelen‘.

3. ‚Basismaatregelen‘ zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan en omvatten:

[...]

b) maatregelen die voor de doeleinden van artikel 9 nodig worden geacht;

[...]”

7 Bijlage III bij richtlijn 2000/60, met als opschrift „Economische analyse”, bepaalt het volgende:

„De economische analyse omvat voldoende informatie die voldoende gedetailleerd moet zijn (rekening houdend met de kosten voor het verzamelen van de relevante gegevens) voor:

a) de relevante berekeningen die nodig zijn om overeenkomstig artikel 9 rekening te houden met het beginsel van de terugwinning van de kosten van waterdiensten, gelet op langetermijnvoorspellingen van aanbod en vraag naar water in het stroomgebiedsdistrict en, waar nodig:

– ramingen van volume, prijzen en kosten voor waterdiensten en

– ramingen van relevante investeringen, inclusief voorspellingen voor dergelijke investeringen;

b) een oordeel over de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen op het gebied van watergebruik die moeten worden opgenomen in het programma van maatregelen overeenkomstig artikel 11, gebaseerd op ramingen van de potentiële kosten van dergelijke maatregelen.”

Richtlijn 2009/72

8 Onder het opschrift „Werkings sfeer” bepaalt artikel 1 van richtlijn 2009/72:

„Bij deze richtlijn worden, met het oog op het verbeteren en integreren van concurrerende elektriciteitsmarkten in de Gemeenschap, gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de productie, de transmissie, de distributie en de levering van elektriciteit, alsook regels voor de bescherming van de consumenten. De richtlijn stelt de regels vast met betrekking tot de organisatie en de werking van de elektriciteitssector, de open toegang tot de markt, de criteria en procedures voor aanbestedingen en

voor de verlening van vergunningen en het beheer van systemen. Ook worden verplichtingen op het gebied van de universele dienstverlening en de rechten voor elektriciteitsconsumenten vastgesteld, en worden de verplichtingen op het gebied van mededinging verduidelijkt.”

9 Artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/72 bepaalt:

„1. De lidstaten waarborgen op basis van hun institutionele organisatie en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel dat elektriciteitsbedrijven, onverminderd lid 2, volgens de beginselen van deze richtlijn worden geëxploiteerd met het oog op de totstandbrenging van een door concurrentie gekenmerkte, zekere en in milieuopzicht duurzame elektriciteitsmarkt; wat hun rechten en plichten betreft, mogen zij deze bedrijven niet verschillend behandelen.

2. Met volledige inachtneming van de toepasselijke bepalingen van het Verdrag, met name artikel 86, mogen de lidstaten in het algemeen economisch belang aan elektriciteitsbedrijven openbare dienstverplichtingen opleggen, die betrekking kunnen hebben op de zekerheid, waaronder de leverings- en voorzieningszekerheid, de regelmaat, de kwaliteit en de prijs van de leveringen zijn begrepen, alsmede op de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare bronnen en bescherming van het klimaat. Deze verplichtingen zijn duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar en waarborgen de gelijke toegang voor communautaire elektriciteitsbedrijven tot nationale consumenten [...]. Met betrekking tot leverings- en voorzieningszekerheid en energie-efficiëntie/vraagzijdebeheer, alsmede ter verwezenlijking van milieudoelstellingen en doelstellingen voor energie uit hernieuwbare bronnen in de zin van dit lid, kunnen de lidstaten gebruikmaken van planning op lange termijn, daarbij rekening houdend met de mogelijkheid dat derden toegang tot het systeem wensen.”

Spaans recht

Energiebelastingwet

10 In de preambule van Ley 15/2012, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (wet 15/2012 betreffende belastingmaatregelen ter bevordering van energieduurzaamheid) van 27 december 2012 (BOE nr. 312 van 28 december 2012, blz. 88081, hierna: „energiebelastingwet”) is het volgende uiteengezet:

„Deze wet heeft tot doel ons belastingstelsel aan te passen met het oog op een efficiënter en meer respectvol gebruik van het milieu en op duurzame ontwikkeling, waarden die tot deze fiscale hervorming hebben geïnspireerd en als zodanig in overeenstemming zijn met de basisbeginselen van het fiscale beleid, het energiebeleid en, uiteraard, het milieubeleid van de Europese Unie. [...]

[...]

[...] Een van de hoofddoelstellingen van deze fiscale hervorming is dus het internaliseren van de uit de productie van elektriciteit voortvloeiende milieukosten [...].

Op deze wijze moet [deze] wet aanzetten tot het verbeteren van onze energie-efficiëntieniveaus en tegelijkertijd zorgen voor een beter beheer van natuurlijke hulpbronnen en voor ondersteuning van het nieuwe model voor duurzame ontwikkeling, zowel vanuit economisch en sociaal oogpunt als vanuit milieuoogpunt.

Deze wet draagt bovendien bij aan de integratie van het milieubeleid in onze belastingregeling [...].

Daartoe worden door deze wet drie nieuwe belastingen ingevoerd: [...] een heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit. [...]

Onderdeel IV van deze wet, ten slotte, wijzigt de geconsolideerde tekst van de waterwet zoals goedgekeurd bij Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio (koninklijk wetsbesluit 1/2001 van 20 juli, hierna: ‚waterwet’).

Dat onderdeel stelt in het bijzonder een financieel-economische regeling vast voor het gebruik van de openbare watervoorraden. Zo bepaalt het dat de bevoegde overheidsdiensten, op grond van het beginsel van kostenterugwinning en rekening houdende met de economische vooruitzichten op lange termijn, de geschikte mechanismen dienen vast te stellen om de kosten van diensten inzake waterbeheer, waaronder de milieukosten en de kosten van de hulpbronnen, aan de verschillende eindgebruikers door te berekenen.

De artikelen 112 en 114 [van de waterwet] voorzien in vier verschillende belastingen betreffende het water: de heffing op het gebruik van openbare activa, de lozingsheffing, die wordt geheven over lozingen in de openbare watervoorraden, de regelingsheffing, die wordt gegeven over particuliere winst ten gevolge van werken [van regulering door de staat], en de gebruiksrechten van het water, die worden geheven over particuliere winst ten gevolge van andere openbare werken dan reguleringswerken.

[...]

Momenteel maakt de algemene kwaliteit van de Spaanse binnenwateren de bescherming ervan noodzakelijk, opdat een van de natuurlijke hulpbronnen die nodig zijn voor de samenleving wordt veiliggesteld. In die zin moet het beleid inzake de bescherming van de openbare watervoorraden worden versterkt. De daarvoor benodigde middelen moeten worden verstrekt door degenen die voordeel halen uit het particuliere gebruik of het gebruik voor de productie van elektriciteit van die watervoorraden.

Het doel van deze wijziging is daarom een nieuwe heffing in te stellen op de in artikel 2, onder a), [van de waterwet] vermelde openbare activa, en wel op het gebruik of de verbetering van de binnenwateren met het oog op de hydro-elektrische exploitatie ervan.”

- 11 Artikel 29 van de energiebelastingwet wijzigt de waterwet door een artikel 112 bis toe te voegen dat luidt als volgt:

„Artikel 112 bis Heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit.

1. Voor het gebruik en de exploitatie van openbare activa als bedoeld in artikel 2, onder a), van deze wet voor de productie van netto elektrische energie moet een heffing worden betaald, te weten een heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektrische energie ter bescherming en verbetering van de openbare watervoorraden.

2. De heffing wordt verschuldigd bij de oorspronkelijke verlening en jaarlijkse handhaving van de concessie voor opwekking van waterkrachtenergie. Het bedrag en de termijnen voor betaling ervan zijn vastgesteld in de voorwaarden van die concessie of machtiging.

3. De heffing dient te worden betaald door de concessiehouders of, in voorkomend geval, door degenen die zijn gesubrogeerd in de rechten van de concessiehouders.

4. De heffingsgrondslag wordt vastgesteld door het Organismo de Cuenca (instantie bevoegd voor de stroomgebieden) en is de economische waarde van de netto hydro-elektrische energie die in elk jaarlijks belastingtijdvak wordt opgewekt door de concessiehouder middels het gebruik en de exploitatie van openbare watervoorraden.

5. Het jaarlijkse tarief is 22 % van de waarde van de heffingsgrondslag en het volledige bedrag resulteert uit de toepassing van het tarief op deze heffingsgrondslag.

6. Hydro-elektrische bedrijven die rechtstreeks door de voor het beheer van de openbare watervoorraden bevoegde instantie worden geëxploiteerd, zijn vrijgesteld van deze heffing.

7. Voor waterkrachtinstallaties met een vermogen van 50 MW of minder, alsmede voor installaties voor de productie van elektriciteit die gebruikmaken van de hydraulische pomptechnologie met een vermogen van meer dan 50 MW, wordt de heffing met 90 % verlaagd overeenkomstig hetgeen in de regelgeving is bepaald voor deze producties of installaties, die dienen te worden gestimuleerd om redenen van algemeen energiebeleid.

8. Het beheer en de inning van de heffing worden verricht door het bevoegde beheersorgaan of de belastingdienst van de Spaanse Staat, krachtens een overeenkomst met laatstgenoemde.

Wanneer met de Agencia Estatal de Administración Tributaria (Spaanse belastingdienst) een overeenkomst is gesloten, ontvangt de Spaanse belastingdienst van het beheersorgaan de relevante cijfers en overzichten die het beheer ervan kunnen faciliteren, en verstrekt hij dat orgaan op gezette tijden informatie volgens de voorschriften die bij besluit worden vastgesteld. Daartoe zijn de Comisión Nacional de Energía (nationale energiecommissie, Spanje) en de Operador del Sistema eléctrico (beheerder van het elektriciteitstransmissienetwerk, Spanje) verplicht, het beheersorgaan of de belastingdienst evenveel gegevens en verslagen te verstrekken als nodig overeenkomstig artikel 94 van Ley 58/2003 de 17 diciembre (wet nr. 58/2003 van 17 december).

2 % van de geïnde heffing wordt als inkomsten van het beheersorgaan beschouwd en dit orgaan maakt de overige 98 % over aan de schatkist.”

12 De tweede aanvullende bepaling van de energiebelastingwet betreft de kosten van het elektriciteitssysteem en bepaalt:

„In de jaarlijkse begrotingswetten zal een bedrag gelijk aan de som van de volgende bedragen worden bestemd voor de financiering van de kosten van het elektriciteitssysteem zoals bedoeld in artikel 16 van de Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (wet 54/1997 van 27 november 1997 betreffende de elektriciteitssector):

- a) de raming van het voor de staat bestemde aandeel van de jaarlijkse inning van de belastingen en heffingen waarin deze wet voorziet;
- b) de geraamde inkomsten van de veiling van broeikasgasemissierechten, met een maximum van 500 miljoen EUR.”

Koninklijk besluit 198/2015

13 Artikel 12 van 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 (koninklijk besluit 198/2015 houdende uitvoering van artikel 112 bis van de geconsolideerde tekst van de waterwet en tot regeling van de

heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit in intercommunautaire stroomgebieden) van 23 maart 2015 (BOE nr. 72 van 25 maart 2015, blz. 25674; hierna: „koninklijk besluit 198/2015”), bepaalt:

„Inkomsten van de geïnde heffingen

1. Het bedrag van de geïnde heffingen wordt betaald aan het beheersorgaan krachtens artikel 112 bis, lid 8, van de waterwet [...].

[...]

3. 2 % van het nettobedrag van de geïnde heffingen wordt beschouwd als inkomsten van het beheersorgaan.

4. 98 % van het nettobedrag van de geïnde heffingen wordt in de schatkist gestort. Uit de staatsbegroting wordt, overeenkomstig artikel 14, ten minste een bedrag gelijk aan dat vastgestelde bedrag toegewezen aan maatregelen ter bescherming en verbetering van de openbare watervoorraden. Daartoe worden jaarlijks in de staatsbegrotingswetten de investeringsprojecten ter bescherming en verbetering van de openbare watervoorraden vastgesteld.

5. Binnen de maand die volgt op het tijdstip waarop de heffing wordt geïnd, berekent het beheersorgaan het saldo van de definitieve rekening en maakt het het bedrag ervan aan de schatkist, waarbij verslag wordt gedaan over de inkomsten en de kosten die aan de grondslag liggen van dit saldo bij de Agencia Estatal de Administración Tributaria (Spaanse belastingdienst).”

14 Artikel 13 van dit koninklijk besluit bepaalt:

„Waarborg voor de bescherming van het openbare domein

Met het oog op de naleving van de milieudoelstellingen die zijn vastgesteld in [richtlijn 2000/60] en zijn opgenomen in de artikelen 98 en volgende van de geconsolideerde tekst van de waterwet, en overeenkomstig het beginsel van kostenterugwinning zoals vastgesteld in artikel 111 bis van de geconsolideerde tekst van de waterwet, wordt uit de staatsbegroting ten minste een bedrag gelijk aan het in bovenstaand artikel 12, lid 4, vastgestelde bedrag, in overeenstemming met het in artikel 14 bepaalde bedrag, bestemd voor maatregelen ter bescherming en verbetering van de openbare watervoorraden en de waterlichamen die gevolgen ondervinden van hydro-elektrische exploitatie.”

15 Artikel 14 van het koninklijk besluit bepaalt:

„Bescherming en verbetering van de openbare watervoorraden

1. In het kader van dit koninklijk besluit wordt onder de bescherming en verbetering van de openbare watervoorraden verstaan de activiteiten die de algemene overheidsadministratie die bevoegd is voor het beheer van stroomgebieden die zich over meer dan één autonome gemeenschap uitstrekken, moet verrichten om een drievoudige doelstelling te bereiken: de beperkingen bepalen die voortvloeien uit menselijke activiteit op de waterlichamen, de toestand van de waterlichamen verbeteren en de aftakeling van de openbare watervoorraden tegengaan en de taken van controle en toezicht op de openbare watervoorraden en van waterpolitie naar behoren uitvoeren.

2. Activiteiten die het mogelijk maken de hulpmiddelen efficiënter en duurzamer te beheren door het gebruik van de openbare watervoorraden te rationaliseren, vallen onder de in lid 1 genoemde activiteiten.

3. Tot de activiteiten die beogen de in de leden 1 en 2 vermelde doelstellingen te verwezenlijken behoren met name:

- a) De meting, analyse en controle van het waterverbruik waarvoor een concessie is verleend en dat ingeschreven is in het waterregister of in de Catálogo de Aguas Privadas (register van particuliere waterbedrijven).
- b) De beheersactiviteiten die het gebruik door particulieren van de openbare watervoorraden in het kader van het stelsel van vergunningen en conformiteitsverklaringen op eer mogelijk moeten maken.
- c) De modernisering, bewaring en actualisering van het waterregister.
- d) De invoering en ontwikkeling van programma's die het mogelijk maken om watervergunningen en -concessies te actualiseren en te herzien.
- e) Het toezicht op en de monitoring van de mate waarin het stelsel van concessies en vergunningen voor de openbare watervoorraden in acht wordt genomen, in het bijzonder wat betreft de voorwaarden die in elk concreet geval worden opgelegd, door activiteiten ter ondersteuning van de waterpolitie.
- f) Monitoring van en toezicht op de kwalitatieve en kwantitatieve toestand van de waterlichamen. Deze monitoring vindt plaats door middel van programma's voor de controle op en de beoordeling van het grondwater en het oppervlaktewater, door middel van de instandhouding en gebruikmaking van netwerken voor de controle en monitoring van de toestand van de waterlichamen, en door middel van de monitoring van de verschillende plannen en programma's voor de behandeling van afvalwater.
- g) de technische activiteiten waarmee de waterlopen van de openbare watervoorraden, de daarmee verbonden gebieden en de overstromingsgebieden in kaart kunnen worden gebracht, en de uitvoering van beheersmaatregelen voor de overstromingsrisico's die onder de bevoegdheid van de beheersorganen vallen.
- h) Instandhouding en verbetering van de waterlopen van de openbare watervoorraden door maatregelen ter verbetering van de riviercontinuïteit, aanpassing van structuren aan de migratie van visfauna en sedimenttransport, herstel van de bedding van waterlopen van het stroomgebied en van de galerijbossen, en bestrijding van invasieve soorten die een verslechtering van de toestand van de openbare watervoorraden met zich meebrengen.
- i) Bijwerking en herziening van de hydrologische planning van het gebied, in alle fasen ervan, voor zover deze een fundamenteel onderdeel van de bescherming en de verbetering van de openbare watervoorraden vormen doordat daarmee de verwezenlijking van de in artikel 92 bis van de geconsolideerde tekst van de waterwet omschreven doelstellingen op milieugebied worden nagestreefd."

Hoofdingen en prejudiciële vragen

- 16 Verzoekers in de hoofdingen hebben bij de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) beroepen ingesteld tot nietigverklaring van koninklijk besluit 198/2015, dat uitvoering geeft aan artikel 112 bis van de geconsolideerde tekst van de waterwet en dat de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit in de intercommunautaire stroomgebieden regelt, namelijk de stroomgebieden die zich over het grondgebied van meer dan één autonome gemeenschap uitstrekken.

- 17 Dit artikel 112 bis, waarbij deze heffing wordt ingesteld, is ingevoerd na de wijziging van de waterwet bij artikel 29 van de energiebelastingwet.
- 18 De verwijzende rechter betwijfelt of dit artikel 29 verenigbaar is met het in artikel 191, lid 2, VWEU, neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt, gelezen in samenhang met richtlijn 2000/60, met het in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 neergelegde non-discriminatiebeginsel en met het mededingingsrecht, en vraagt zich in dit verband af of die heffing als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU kan worden aangemerkt.
- 19 De verwijzende rechter merkt op dat indien de energiebelastingwet zou moeten worden geacht niet verenigbaar met het Unierecht te zijn, koninklijk besluit 198/2015, dat uitvoering geeft aan de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit en dat het voorwerp vormt van de hoofdgedingen, geen rechtsgrondslag zou hebben en bijgevolg nietig zou moeten worden verklaard.
- 20 Wat betreft in de eerste plaats de verenigbaarheid van deze heffing met het beginsel dat de vervuiler betaalt als bedoeld in artikel 191, lid 2, en met richtlijn 2000/60, benadrukt deze rechter dat uit de memorie van toelichting bij de energiebelastingwet weliswaar blijkt dat aan de invoering van de heffing op de productie van hydro-elektrische energie, milieuoverwegingen ten grondslag lagen, namelijk de bescherming en de verbetering van de openbare watervoorraden, maar dat de wezenlijke kenmerken van deze heffing en de structuur ervan erop wijzen dat de heffing in werkelijkheid een puur economische doelstelling nastreeft, aangezien deze erop zou zijn gericht de staat inkomsten te verschaffen om het tarieftekort van het elektriciteitsstelsel te dekken, dat overeenkomt met het verschil tussen de inkomsten die de Spaanse elektriciteitsbedrijven van verbruikers ontvangen, en de volgens de nationale regelgeving erkende kosten voor de levering van elektriciteit.
- 21 De heffingsgrondslag van deze heffing is volgens de verwijzende rechter immers afhankelijk van de waarde van de geproduceerde energie, die wordt berekend aan de hand van de totale opbrengst die wordt verkregen voor de in het elektriciteitsnet geïnjecteerde energie. Het ten tijde van de feiten geldende tarief van deze heffing bedroeg 22 %, terwijl artikel 112 bis van de geconsolideerde tekst van de waterwet slechts voorziet in een tarief van 5 % voor de bezetting, het gebruik en de exploitatie van de natuurlijke – al dan niet permanente – waterlopen, en van de spoelvlakte van meren, lagunes en stuwdammen op de openbare waterlopen waarvoor een concessie of vergunning is vereist. Voorts zou slechts 2 % van het bedrag van de heffing worden aangewend voor interventies van de Organismo de cuenca (openbaar orgaan voor het beheer van het water in de stroomgebieden, Spanje); de overige 98 % wordt overgemaakt aan de schatkist en vormt aldus een aanvullende inkomst voor het elektriciteitsstelsel. De verwijzende rechter merkt op dat het bedrag van deze heffing in zijn geheel had dienen te worden aangewend voor de bescherming en de verbetering van het openbare domein en dat met koninklijk besluit 198/2015 werd gepoogd om deze incoherentie recht te zetten door te bepalen dat de algemene begroting van de Staat een bedrag van ten minste 98 % van de met die heffing verkregen ontvangsten zou toewijzen aan acties ter bescherming en verbetering van de openbare watervoorraden. De verwijzende rechter merkt evenwel op dat niet is voorzien in een dergelijke toewijzing in de algemene staatsbegroting voor het jaar 2016, waarin de inkomsten uit deze heffing zijn toegewezen aan de financiering van het tekort in het elektriciteitsstelsel.
- 22 Anders dan richtlijn 2000/60 voorschrijft, zou de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit dus in strijd zijn met het beginsel van de terugwinning van de kosten van waterdiensten, daaronder begrepen de milieukosten, niet bepalen welke de milieuschade was en slechts betrekking hebben op één soort gebruik van binnenwateren, namelijk het gebruik ervan voor de productie van elektriciteit, ondanks het hernieuwbare karakter daarvan en het feit dat het gebruikte water niet wordt verbruikt. De verwijzende rechter merkt op dat deze heffing in werkelijkheid een belasting vormt die geen verband houdt met het gebruik van het openbare domein noch met de milieugevolgen van de aan dit gebruik verbonden activiteit.

- 23 Wat in de tweede plaats de verenigbaarheid van de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit met het in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 neergelegde non-discriminatiebeginsel betreft, wijst de verwijzende rechter erop dat deze heffing slechts verschuldigd is door de producenten van hydro-elektrische energie, met uitsluiting van elke andere energieproducent die gebruikmaakt van een andere technologie en die in het bezit is van een administratieve concessie voor intercommunautaire en niet-intercommunautaire stroomgebieden, namelijk stroomgebieden die op het grondgebied van meer dan één autonome gemeenschap liggen, en niet op dat van één enkele autonome gemeenschap.
- 24 In de derde plaats is de verwijzende rechter van oordeel dat, wegens de asymmetrische aard van de genoemde heffing, de daaruit resulterende verschillen in behandeling de mededinging op de elektriciteitsmarkt aantasten en moeten worden beschouwd als staatssteun ten gunste van elektriciteitsproducenten die deze heffing niet verschuldigd zijn.
- 25 In die omstandigheden heeft de Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen in de zaken C-105/18 tot en met C-108/18 en C-110/18 tot en met C-113/18:
- „1) Moeten het in artikel 191, lid 2, VWEU geformuleerde milieubeginsel ‚de vervuiler betaalt‘ en artikel 9, lid 1, van richtlijn [2000/60], waarin de beginselen van kostenterugwinning voor waterdiensten en van passende economische afweging van het watergebruik zijn neergelegd, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de instelling van een heffing op het gebruik van binnenwateren voor energieproductie, zoals de litigieuze heffing, die geen prikkels bevat voor het efficiënte gebruik van het water en evenmin voorziet in mechanismen voor het behoud en de bescherming van de openbare watervoorraden, en waarvan de berekening volledig losstaat van de vraag in welke mate schade kan worden toegebracht aan de openbare watervoorraden, daar zij uitsluitend is gebaseerd op het vermogen van de producenten om inkomsten te genereren?
- 2) Is een belasting zoals de litigieuze waterheffing, die uitsluitend wordt opgelegd aan producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in intercommunautaire stroomgebieden en niet aan producenten die houders zijn van een concessie voor intercommunautaire stroomgebieden, alsmede aan producenten die gebruikmaken van hydro-elektrische technologie maar niet aan energieproducenten die gebruikmaken van andere technologieën, verenigbaar met het beginsel van non-discriminatie tussen exploitanten, vervat in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72/EG?
- 3) Moet artikel 107, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat een heffing, als de litigieuze waterheffing, die wordt opgelegd aan producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in intercommunautaire stroomgebieden, verboden staatssteun vormt doordat in het kader van eenzelfde technologie een asymmetrische belastingregeling wordt ingevoerd op grond van de ligging van de [elektriciteits]centrale, en doordat de heffing niet wordt opgelegd aan producenten van energie uit andere bronnen?”
- 26 In zaak C-109/18 zijn de eerste twee prejudiciële vragen in wezen identiek aan de eerste twee vragen in de in het vorige punt genoemde zaken, terwijl de derde prejudiciële vraag aldus is geformuleerd:
- „3) Moet artikel 107, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat sprake is van verboden staatssteun wanneer de waterheffing niet verschuldigd is voor de productie van hydro-elektrische energie in de intracommunautaire stroomgebieden, en evenmin voor de overige vormen van [consumptief] gebruik van water, daar zij enkel verschuldigd is voor het gebruik dat is bestemd voor de productie van elektriciteit?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 191, lid 2, VWEU, en artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/60 aldus dienen te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing, die geen prikkels bevat voor het efficiënte gebruik van het water en evenmin voorziet in mechanismen voor het behoud en de bescherming van de openbare watervoorraden, en waarvan de berekening volledig losstaat van de vraag in welke mate schade kan worden toegebracht aan de openbare watervoorraden, daar zij uitsluitend is gebaseerd op het vermogen van producenten van hydro-elektrische energie om inkomsten te genereren.
- 28 Er zij aan herinnerd dat artikel 191, lid 2, VWEU bepaalt dat de Unie in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming en dat haar beleid met name berust op het beginsel dat de vervuiler betaalt. Die bepaling beperkt zich aldus ertoe de algemene doelstellingen van de Unie op milieugebied te omschrijven, terwijl de taak te beslissen over de met het oog op de verwezenlijking van die doelstellingen te nemen maatregelen ingevolge artikel 192 VWEU toekomt aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, beslissend volgens de gewone wetgevingsprocedure (arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 Aangezien artikel 191, lid 2, VWEU, dat het beginsel dat de vervuiler betaalt bevat, het optreden van de Unie betreft, kan deze bepaling dus als zodanig niet door particulieren worden ingeroepen om een nationale regeling die is vastgesteld op een gebied dat onder het milieubeleid valt, uit te sluiten wanneer geen enkele op grond van artikel 192 VWEU vastgestelde Unieregeling van toepassing is die specifiek voor de betrokken situatie geldt (zie in die zin arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Aangezien het beginsel dat de vervuiler betaalt uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/60 en deze richtlijn is vastgesteld op grond van artikel 175, lid 1, EG (thans artikel 192 VWEU), moet dus op basis van dat artikel 9, lid 1, worden onderzocht of dit beginsel van toepassing is op de hoofdgedingen.
- 31 In dit verband moet volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 16 mei 2019, Conti 11. Container Schifffahrt, C-689/17, EU:C:2019:420, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 In de eerste plaats volgt uit de bewoordingen van artikel 9, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2000/60 dat de lidstaten rekening houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, met inachtneming van de economische analyse volgens bijlage III bij deze richtlijn en in het bijzonder overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt.
- 33 Aangezien de eerste alinea niet preciseert in welk kader de lidstaten rekening moeten houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, volgt hieruit dat deze bepaling de invoering door de lidstaten van een algemeen beleid van terugwinning van die kosten beoogt, waarbij in het bijzonder het beginsel dat de vervuiler betaalt in aanmerking wordt genomen.
- 34 Bovendien volgt uit artikel 9, lid 1, tweede alinea, dat de lidstaten vanaf de datum van vaststelling van richtlijn 2000/60 tot het jaar 2010 ervoor moesten zorgen dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te

leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn en dat voorts de diverse watergebruikssectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt.

- 35 In dit verband bevestigt het feit dat voormeld artikel 9, lid 1, tweede alinea, tweede streepje, betrekking heeft op de verschillende economische sectoren die een passende bijdrage moeten leveren aan dit beginsel van de terugwinning van de kosten van waterdiensten, dat de verplichting om dit beginsel in aanmerking te nemen geldt in het kader van het algemene beleid van de lidstaten met betrekking tot deze diensten. Deze uitlegging wordt overigens bevestigd door de bewoordingen van artikel 9, lid 1, derde alinea, volgens welke de lidstaten de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning van die kosten alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht kunnen nemen, waardoor aan de lidstaten een beoordelingsmarge wordt gelaten wat de toepassing van dit beginsel van de terugwinning van die kosten betreft.
- 36 Uit de bewoordingen van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/60 volgt dus dat enkel kan worden nagegaan of een lidstaat rekening heeft gehouden met het beginsel van terugwinning van de kosten van deze diensten door te zien naar het geheel van relevante nationale regels ter uitvoering van de maatregelenprogramma's voor waterdiensten. Hieruit volgt dat de inachtneming van artikel 9, lid 1, niet kan worden beoordeeld aan de hand van een op zichzelf beschouwde nationale maatregel die wordt opgelegd aan de watergebruikers.
- 37 In de tweede plaats bevestigt de context waarvan deze bepaling deel uitmaakt, de uitlegging van de bewoordingen ervan. Er zij immers aan herinnerd dat richtlijn 2000/60 een op basis van artikel 175, lid 1, EG (thans artikel 192 VWEU) vastgestelde kaderrichtlijn is. Deze richtlijn voorziet in gemeenschappelijke beginselen en in een algemeen actiekader voor de bescherming van de wateren en zorgt voor het coördineren, integreren en op langere termijn verder ontwikkelen van de algemene beginselen en structuren met het oog op de bescherming en het duurzame gebruik van water in de Europese Unie. Deze beginselen en dit kader moeten daarna verder door de lidstaten worden ontwikkeld door middel van specifieke maatregelen (zie in die zin arrest van 11 september 2014, Commissie/Duitsland, C-525/12, EU:C:2014:2202, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Bovendien bepaalt artikel 11, lid 1, van deze richtlijn dat elke lidstaat er zorg voor moet dragen om voor elk stroomgebiedsdistrict of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict, een maatregelenprogramma op te stellen teneinde de milieudoelstellingen van artikel 4 van de richtlijn te verwezenlijken. Artikel 11, lid 3, van dezelfde richtlijn preciseert dat de basismaatregelen van dit programma de maatregelen omvatten die voor de doeleinden van artikel 9 nodig worden geacht, hetgeen bevestigt dat de bij dit artikel opgelegde verplichting verband houdt met de invoering van een reeks maatregelen die, in hun geheel beschouwd, „nodig” moeten zijn om de eerbiediging van het beginsel van de terugwinning van de kosten voor waterdiensten te waarborgen.
- 39 In de derde plaats dient te worden opgemerkt dat deze uitlegging in overeenstemming is met de doelstelling van richtlijn 2000/60. Deze richtlijn beoogt immers geen volledige harmonisatie van de regelingen van de lidstaten inzake water (zie in die zin arresten van 11 september 2014, Commissie/Duitsland, C-525/12, EU:C:2014:2202, punt 50, en 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punt 34).
- 40 Richtlijn 2000/60 heeft volgens artikel 1, onder a), ervan tot doel een kader vast te stellen voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen en daarvan rechtstreeks afhankelijke terrestrische ecosystemen voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd.

- 41 Richtlijn 2000/60 is in hoofdzaak gebaseerd op de beginselen van een beheer per stroomgebied, het bepalen van doelstellingen per waterlichaam, het opstellen van een planning en programmatie en een economische analyse van de regelingen voor de prijszetting van het water, alsook de verplichting om rekening te houden met de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de kostenterugwinning alsmede om de geografische en de klimatologische omstandigheden van het betrokken gebied of de betrokken gebieden in acht te nemen (arrest van 11 september 2014, Commissie/Duitsland, C-525/12, ECLI:EU:C:2014:2202, punt 53).
- 42 Uit de bepalingen van deze richtlijn volgt dat de maatregelen betreffende de kostenterugwinning voor waterdiensten één van de instrumenten zijn waarover de lidstaten beschikken voor een kwalitatief hoogstaand waterbeheer met het oog op een efficiënt gebruik van de watervoorraden (zie in die zin arrest van 11 september 2014, Commissie/Duitsland, C-525/12, EU:C:2014:2202, punt 55).
- 43 Zoals de advocaat-generaal in punt 32 van zijn conclusie in wezen heeft aangegeven, vereist, wanneer een lidstaat, zoals in de hoofdgedingen, de betaling van heffingen aan de watergebruikers oplegt, het beginsel van de terugwinning van de kosten van waterdiensten als bedoeld in artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/60 niet dat het bedrag van elk van deze heffingen, op zich beschouwd, evenredig is aan die kosten.
- 44 In die omstandigheden is niet ter zake dienend de omstandigheid dat, zoals de verwijzende rechter heeft aangegeven, die als enige bevoegd is om het op de hoofdgedingen van toepassing zijnde nationale recht uit te leggen, in die gedingen de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit, gelet op zowel de wezenlijke kenmerken als de structuur ervan, geen milieudoelstelling heeft maar een uitsluitend economische doelstelling, en aldus een opbrengst vormt voor het Spaanse elektriciteitsstelsel, die ertoe strekt het tarieftekort van dit systeem te doen dalen, zonder verband met het gebruik van de openbare watervoorraden of met de milieugevolgen van de activiteit waarmee dit gebruik verband houdt.
- 45 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 191, lid 2, VWEU, en artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/60, aldus dienen te worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing, die geen prikkels bevat voor het efficiënte gebruik van het water en evenmin voorziet in mechanismen voor het behoud en de bescherming van de openbare watervoorraden, en waarvan de berekening volledig losstaat van de vraag in welke mate schade kan worden toegebracht aan de openbare watervoorraden, daar zij uitsluitend is gebaseerd op het vermogen van de producenten van hydro-elektrische energie om inkomsten te genereren.

Tweede vraag

- 46 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 neergelegde beginsel van non-discriminatie aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een heffing, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit, die uitsluitend verschuldigd is door producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in stroomgebieden die zich over het grondgebied van meer dan één autonome gemeenschap uitstrekken.
- 47 Om de gestelde vraag te kunnen beantwoorden, moet dus de werkingssfeer van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 worden onderzocht.
- 48 Volgens deze bepaling waarborgen de lidstaten op basis van hun institutionele organisatie en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel dat elektriciteitsbedrijven, onverminderd het tweede lid van dat artikel, volgens de beginselen van die richtlijn worden geëxploiteerd met het oog op de

totstandbrenging van een door concurrentie gekenmerkte, zekere en in milieuopect duurzame elektriciteitsmarkt, en mogen zij, wat hun rechten en plichten betreft, deze bedrijven niet verschillend behandelen.

- 49 Opgemerkt zij dat dit artikel 3, lid 1, het algemene beginsel van non-discriminatie, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, op het gebied van de interne elektriciteitsmarkt vastlegt. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat dit beginsel verbindend is voor de lidstaten wanneer de nationale situatie die in het hoofdgeding aan de orde is binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt (zie in die zin arresten van 11 juli 2006, Chacón Navas, C-13/05, EU:C:2006:456, punt 56, en 19 januari 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punten 21 en 23).
- 50 In casu moet worden benadrukt dat, aangezien uit de gegevens waarover het Hof beschikt, blijkt dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde situaties zuiver intern zijn in die zin dat zij geen grensoverschrijdend element bevatten, en voorts dat de kwestieuze heffing op het gebruik van binnenwateren voor de elektriciteitsproductie een fiscale maatregel vormt, het in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 neergelegde beginsel van non-discriminatie slechts van toepassing is op deze heffing indien deze richtlijn de onderlinge aanpassing van de fiscale bepalingen van de lidstaten onderling beoogt.
- 51 Aangezien de doelstelling van richtlijn 2009/72 erin bestaat een interne markt voor elektriciteit te verwezenlijken, heeft de Uniewetgever de gewone wetgevingsprocedure van artikel 95, lid 1, EG (thans artikel 114, lid 1, VWEU) voor de vaststelling van maatregelen betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten bij de instelling en de werking van de interne markt gevolgd.
- 52 Volgens artikel 95, lid 2, EG (thans artikel 114, lid 2, VWEU) is artikel 95, lid 1, VWEU (thans artikel 114, lid 1, VWEU) echter niet van toepassing op fiscale bepalingen.
- 53 Aangezien richtlijn 2009/72 geen maatregel voor de onderlinge aanpassing van de fiscale bepalingen van de lidstaten vormt, is het in artikel 3, lid 1, ervan neergelegde beginsel van non-discriminatie niet van toepassing op een heffing zoals de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit die in de hoofdgedingen aan de orde is.
- 54 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag geantwoord worden dat het in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72 neergelegde beginsel van non-discriminatie aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een heffing, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit, die uitsluitend verschuldigd is door producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in stroomgebieden die zich over het grondgebied van meer dan één autonome gemeenschap uitstrekken.

Derde vraag in de gevoegde zaken C-105/18 tot en met C-108/18 en C-110/18 tot en met C-113/18 en in zaak C-109/18

- 55 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 107, lid 1, VWEU aldus dient te worden uitgelegd dat de omstandigheid dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit niet verschuldigd is, ten eerste, door producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in stroomgebieden op het grondgebied van één autonome regio, noch ten tweede door producenten van elektriciteit uit andere bronnen dan de waterkracht, noch ten derde in geval van andere toepassingen waarbij water wordt verbruikt, staatssteun in de zin van deze bepaling vormt.

- 56 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de verwijzingsbeslissing in zaak C-109/18 geen gegevens bevat die het Hof in staat stellen de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven op de vraag of de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit moet worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU omdat deze heffing niet verschuldigd is door installaties die water gebruiken voor andere doeleinden dan de productie van hydro-elektrische energie.
- 57 Voor zover het ziet op dergelijke installaties dient dit deel van de derde vraag in zaak C-109/18 dus niet-ontvankelijk te worden verklaard.
- 58 Wat het antwoord ten gronde op de ontvankelijke onderdelen van de derde vragen in alle gevoegde zaken betreft, dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een nationale maatregel slechts als „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU kan worden aangemerkt indien is voldaan aan alle volgende voorwaarden. In de eerste plaats moet het gaan om een maatregel van de staat of om een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd. In de tweede plaats moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. In de derde plaats moet deze maatregel een selectief voordeel verschaffen aan de begunstigde ervan. In de vierde plaats moet de maatregel de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen (zie onder meer arrest van 29 juli 2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, punt 20).
- 59 Aangezien de kwalificatie van een maatregel als „staatssteun” in de zin van deze bepaling vereist dat is voldaan aan elk van deze vier voorwaarden, die cumulatief zijn, en de verwijzende rechter het Hof slechts vragen stelt over de voorwaarde betreffende de selectiviteit van de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit, moet om te beginnen deze laatste voorwaarde worden onderzocht.
- 60 Uit vaste rechtspraak volgt dat bij de beoordeling van het selectieve karakter van het voordeel voor de begunstigten van een nationale maatregel dient te worden bepaald of deze nationale maatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling, „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” kan begunstigen ten opzichte van anderen die zich, gelet op de doelstelling van die regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden en dus een verschillende behandeling krijgen die in wezen als „discriminerend” kan worden aangemerkt (zie arrest van 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Om een belastingmaatregel als „selectief” te kunnen aanmerken, moet ten eerste worden bepaald welke algemene of „normale” belastingregeling in de betrokken lidstaat geldt, en ten tweede worden aangetoond dat de belastingmaatregel die het voorwerp van het onderzoek is, afwijkt van de gewone regeling doordat hij differentiaties invoert tussen marktdeelnemers die zich, gelet op het doel van de gewone regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden (zie arrest van 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Dienaangaande is de afbakening van het referentiekader nog belangrijker bij belastingmaatregelen, daar het bestaan van een voordeel slechts ten opzichte van een „normale” belasting kan worden vastgesteld (zie in die zin arresten van 6 september 2006, Portugal/Commissie, C-88/03, EU:C:2006:511, punt 56, en 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punt 55).
- 63 Wat in de eerste plaats het onderzoek naar de selectiviteit van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregel betreft, die zou kunnen voortvloeien uit het feit dat de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit niet verschuldigd is door elektriciteitsproducenten die voor de elektriciteitsproductie geen waterkracht gebruiken, moet worden opgemerkt dat met het criterium voor het opleggen van deze heffing, dat betrekking heeft op de bron voor de productie van elektriciteit, weliswaar niet formeel wordt afgeweken van een bepaald juridisch referentiekader, maar dat dit niet wegneemt dat het tot gevolg heeft dat die elektriciteitsproducenten van de werkingssfeer van deze heffing worden uitgesloten.

- 64 Aangezien artikel 107, lid 1, VWEU de maatregelen van de staten definieert aan de hand van hun gevolgen, onafhankelijk van de gebruikte technieken, kan bijgevolg niet a priori worden uitgesloten dat het criterium voor het opleggen van de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van hydro-elektrische energie in de praktijk „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU begunstigt door hun lasten te verlagen ten opzichte van de ondernemingen en producties die aan de heffing zijn onderworpen (zie in die zin arrest van 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punten 47 en 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 65 Bijgevolg moet worden nagegaan of producenten van hydro-elektrische energie, die aan de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing zijn onderworpen, en producenten van elektrische energie die voor de elektriciteitsproductie geen waterkracht gebruiken, zich in een vergelijkbare situatie bevinden, gelet op het doel dat met de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing wordt nagestreefd.
- 66 In dit verband blijkt uit de beschrijving van het nationale recht in de verwijzingsbeslissingen, en met name uit artikel 112 bis, lid 1, van de waterwet en de artikelen 12 tot en met 14 van koninklijk besluit 198/2015, dat de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit de bescherming en verbetering van de openbare watervoorraden tot doel heeft. Vast staat dat alleen producenten van hydro-elektrische energie de openbare watervoorraden als bron voor de productie van elektriciteit gebruiken, hetgeen op deze watervoorraden een milieueffect kan hebben.
- 67 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de andere elektriciteitsproducenten dan die welke gebruikmaken van waterkracht, die niet zijn onderworpen aan de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit, zich, gelet op de doelstelling van die heffing, niet in een feitelijke en juridische situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van elektriciteitsproducenten die gebruikmaken van waterkracht.
- 68 De verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen, wijst er weliswaar op dat die heffing, ondanks de bewoordingen van artikel 112 bis van de waterwet en van de bepalingen van koninklijk besluit 198/2015, waarbij deze heffing ten uitvoer is gelegd, gelet op de wezenlijke kenmerken en structuur ervan een puur economische doelstelling heeft, maar er dient in herinnering te worden gebracht dat bij gebreke van een Unieregeling ter zake, de vaststelling van de heffingsgrondslagen en de verdeling van de belastingdruk over de verschillende productiefactoren en economische sectoren behoren tot de fiscale bevoegdheid van de lidstaten (zie in die zin arrest van 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 69 Op grond van een criterium dat verband houdt met de bron voor de productie van elektriciteit, kan een lidstaat dus in beginsel een heffing instellen, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing, die enkel verschuldigd is door elektriciteitsproducenten die waterkracht voor de productie van elektriciteit gebruiken.
- 70 Wat in de tweede plaats het onderzoek betreft naar de vraag of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregel selectief is omdat de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit niet verschuldigd is door de producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in stroomgebieden die zich op het grondgebied van één autonome regio bevinden, dient eraan te worden herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof het juridische referentiekader voor de beoordeling van de selectiviteit van een maatregel niet noodzakelijk samen dient te vallen met het grondgebied van de betrokken lidstaat, maar ook samen kan vallen met het gebied waarin een regionale of lokale autoriteit haar aan de grondwet of de wet ontleende bevoegdheid uitoefent. Dit is het geval wanneer die entiteit als gevolg van haar status, rechtens of feitelijk, ten opzichte van het centrale bestuur van een lidstaat dermate autonoom is dat zij, door de maatregelen die zij vaststelt, en

niet het centrale bestuur, een fundamentele rol speelt in de vaststelling van de politieke en economische omgeving waarin de ondernemingen opereren (zie in die zin arrest van 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 71 Uit deze rechtspraak volgt dat het referentiekader afhangt van de reikwijdte van de bevoegdheid van de overheidsinstantie die de betrokken maatregel heeft vastgesteld.
- 72 In dezelfde zin volgt uit het arrest van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punten 61 en 62), dat het relevante referentiekader voor de beoordeling van de selectiviteit van een maatregel kan worden beperkt tot de juridische regeling die door een entiteit binnen de grenzen van haar eigen bevoegdheid is vastgesteld.
- 73 Het selectieve karakter van een maatregel kan immers niet worden onderzocht zonder rekening te houden met de juridische grenzen aan de bevoegdheid van de overheidsinstantie die deze maatregel heeft vastgesteld.
- 74 In casu heeft de Spaanse regering zowel in haar schriftelijke opmerkingen als ter terechtzitting voor het Hof uiteengezet dat het feit dat de heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit slechts verschuldigd is door de producenten van hydro-elektrische energie die van stroomgebieden gebruikmaken die op het grondgebied van meer dan één autonome regio zijn gelegen, gerechtvaardigd was door de territoriale structuur van de Spaanse Staat en de bevoegdheden van de verschillende overheidsinstanties en de respectieve bevoegdheden van de centrale regering en de autonome gemeenschappen, die, wat de openbare watervoorraden betreft, hun eigen rechtsregeling opstellen.
- 75 De nationale wetgever heeft aldus de nationale regeling tot invoering van die heffing vastgesteld, die slechts wordt opgelegd aan houders van administratieve concessies op stroomgebieden die zich over het grondgebied van meer dan één autonome gemeenschap uitstrekken, en daarbij een bevoegdheid uitgeoefend die beperkt is tot enkel deze stroomgebieden.
- 76 In die omstandigheden en onder voorbehoud van door de verwijzende rechter te verrichten verificatie van de bevoegdheidsverdeling, is het relevante referentiekader voor de beoordeling van de selectiviteit van een eventuele steunmaatregel de belasting op de productie van hydro-elektrische energie in stroomgebieden die zich over meer dan één autonome gemeenschap uitstrekken.
- 77 Gelet op het aldus afgebakende referentiekader moet worden vastgesteld dat producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in een stroomgebied dat binnen één autonome gemeenschap is gelegen, zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden als energieproducenten die actief zijn in stroomgebieden die zich over het grondgebied van meer dan één gemeenschap uitstrekken.
- 78 Hieruit volgt dat niet is voldaan aan de voorwaarde inzake de selectiviteit van de betrokken maatregel en dat de overige in punt 58 van het onderhavige arrest vermelde voorwaarden bijgevolg niet behoeven te worden onderzocht.
- 79 Uit voorgaande overwegingen volgt dat artikel 107, lid 1, VWEU aldus dient te worden uitgelegd dat de omstandigheid dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit niet verschuldigd is door producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in stroomgebieden op het grondgebied van één autonome gemeenschap, noch door producenten van elektriciteit uit andere bronnen dan waterkracht, geen staatssteun in de zin van deze bepaling vormt ten gunste van deze producenten, aangezien zij, gelet op het relevante referentiekader en het met deze heffing nagestreefde doel, zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden als producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in stroomgebieden die zich uitstrekken over het grondgebied van meer dan een autonome gemeenschap, die aan deze heffing onderworpen zijn, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan.

Kosten

⁸⁰ Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 191, lid 2, VWEU en artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, dienen aldus te worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing, die geen prikkels bevat voor het efficiënte gebruik van het water en evenmin voorziet in mechanismen voor het behoud en de bescherming van de openbare watervoorraden, en waarvan de berekening volledig losstaat van de vraag in welke mate schade kan worden toegebracht aan de openbare watervoorraden, daar zij uitsluitend is gebaseerd op het vermogen van de producenten van hydro-elektrische energie om inkomsten te genereren.
- 2) Het beginsel van non-discriminatie, neergelegd in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG, moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een heffing, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit, die uitsluitend verschuldigd is door producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in stroomgebieden die zich over het grondgebied van meer dan één autonome gemeenschap uitstrekken.
- 3) Artikel 107, lid 1, VWEU dient aldus te worden uitgelegd dat de omstandigheid dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde heffing op het gebruik van binnenwateren voor de productie van elektriciteit niet verschuldigd is door producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in stroomgebieden op het grondgebied van één autonome gemeenschap, noch door producenten van elektriciteit uit andere bronnen dan waterkracht, geen staatssteun in de zin van deze bepaling vormt ten gunste van deze producenten, aangezien zij, gelet op het relevante referentiekader en het met deze heffing nagestreefde doel, zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden als producenten van hydro-elektrische energie die actief zijn in stroomgebieden die zich uitstrekken over het grondgebied van meer dan een autonome gemeenschap, die aan deze heffing onderworpen zijn, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan.

ondertekeningen