



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 7 listopada 2019 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Zasada „zanieczyszczający płaci” – Wspólne zasady rynku wewnętrznego energii elektrycznej – Dyrektywa 2009/72/WE – Artykuł 3 ust. 1 i 2 – Zasada niedyskryminacji – Finansowanie deficytu taryfowego – Podatki, którym podlegają tylko przedsiębiorstwa wykorzystujące energię jądrową do wytwarzania energii elektrycznej

W sprawach połączonych od C-80/18 do C-83/18,

mających za przedmiot cztery wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczeń w trybie prejudycjalnym, złożone przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) postanowieniami z dnia 27 czerwca 2017 r. oraz 10 i 18 lipca 2017 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 6 lutego oraz 7 lutego 2018 r., w postępowaniach:

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

Endesa Generación SA (C-82/18)

przeciwko

Administración General del Estado,

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

oraz

Endesa Generación SA (C-81/18),

Iberdrola Generación Nuclear SAU (C-83/18)

przeciwko

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

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan, prezes izby, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešić i C. Lycourgos (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

* Język postępowania: hiszpański.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 lutego 2019 r.,
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) przez J.C. Garcíę Muñozę oraz J.M. Mohedana Fuertesa, abogados, wspieranych przez M.C. Villaescusę Sanz, procuradora,
- w imieniu Endesa Generación SA przez J.L. Buendíę Sierre, F.J. Lópezę Villaltę y Peinada, E. Gardetę Gonzálezę, J.M. Cobosę Gómeza i A. Lamadridę de Pabla, abogados,
- w imieniu Iberdrola Generación Nuclear SAU przez J. Ruiza Calzadę, J. Domínguezę Pérezę oraz M.L. Cazorlę Prietę, abogados, wspieranych przez J.L. Martíńę Jaureguibeitę, procurador,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Rubia Gonzálezę oraz V. Ester Casas, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez O. Beynet, S. Pardo Quintillán oraz C. Hermesę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 maja 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Rozpatrywane wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 191 ust. 2 TFUE, art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 55), art. 3 i 5 dyrektywy 2005/89/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. dotyczącej działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych (Dz.U. 2006, L 33, s. 22) oraz art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w kontekście sporów, po pierwsze, między spółkami Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) i Endesa Generación Nuclear SA a spółką Iberdrola Generación Nuclear SAU oraz Administración General del Estado (państwową administracją generalną, Hiszpania), a po drugie, między spółkami Endesa Generación i Iberdrola Generación Nuclear a wskazanym organem administracji, w przedmiocie zgodności z prawem podatków od wytworzenia wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych powstających przy wytwarzaniu energii elektrycznej z energii jądrowej oraz od składowania takiego paliwa jądrowego i odpadów w obiektach scentralizowanych (zwanym dalej „podatkami od energii jądrowej”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2005/89

- 3 Artykuł 3 ust. 1 i 4 dyrektywy 2005/89 stanowił:

„1. Państwa członkowskie zapewniają wysoki poziom bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej poprzez podjęcie koniecznych środków, mających na celu sprzyjanie stabilnemu klimatowi inwestycyjnemu oraz poprzez określenie ról i obowiązków właściwych organów, w tym w odpowiednich przypadkach organów regulacyjnych i wszystkich istotnych uczestników rynku, a także przez podawanie do publicznej wiadomości informacji na ten temat [...].

[...]

4. Państwa członkowskie gwarantują, że [by] wszelkie środki przyjęte zgodnie z niniejszą dyrektywą są [były] niedyskryminacyjne i nie stanowią [nie stanowiły] nadmiernego obciążenia dla uczestników rynku, w tym dla podmiotów wchodzących na rynek i przedsiębiorstw mających niewielki udział w rynku [...]”.

- 4 Artykuł 5 ust. 1 tej dyrektywy stanowił:

Państwa członkowskie podejmują właściwe środki w celu utrzymania równowagi pomiędzy zapotrzebowaniem na energię elektryczną a dostępnością mocy wytwórczych.

[...]”.

- 5 Dyrektywa 2005/89 została uchylona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. (Dz.U. 2019, L 158, s. 1).

Dyrektywa 2009/72

- 6 Artykuł 1 dyrektywy 2009/72 stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia wspólne zasady dotyczące wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i dostaw energii elektrycznej, wraz z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów, w celu ulepszenia i zintegrowania konkurencyjnych rynków energii we Wspólnocie. Ustanawia ona zasady dotyczące organizacji i funkcjonowania sektora elektroenergetycznego, otwartego dostępu do rynku, kryteriów i procedur mających zastosowanie do zaproszeń do składania ofert i do udzielania zezwoleń oraz do eksploatacji systemów. Określa ona również obowiązki usługi powszechnej i prawa konsumentów energii elektrycznej oraz wyjaśnia wymogi z zakresu konkurencji”.

- 7 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Obowiązki użyteczności publicznej i ochrona odbiorcy”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Państwa członkowskie, opierając się na swojej strukturze organizacyjnej i z należyтым uwzględnieniem zasady pomocniczości, zapewniają, aby – bez uszczerbku dla ust. 2 – przedsiębiorstwa energetyczne działały zgodnie z zasadami niniejszej dyrektywy, mając na celu stworzenie konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego pod względem środowiskowym rynku energii elektrycznej, oraz nie dyskryminują tych przedsiębiorstw w odniesieniu do ich praw lub obowiązków.

2. W pełni uwzględniając odpowiednie postanowienia traktatu, w szczególności jego art. 86, państwa członkowskie mogą w ogólnym interesie gospodarczym nałożyć na przedsiębiorstwa działające w sektorze elektroenergetycznym obowiązki użyteczności publicznej, które mogą odnosić się do bezpieczeństwa, w tym również do bezpieczeństwa dostaw, regularności, jakości i ceny dostaw, a także ochrony środowiska, w tym również do efektywności energetycznej, energii ze źródeł odnawialnych i ochrony klimatu. Takie obowiązki muszą być jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne, weryfikowalne i gwarantować wspólnotowym przedsiębiorstwom energetycznym równość dostępu do konsumentów krajowych [...]”.

Prawo hiszpańskie

- 8 Preambuła Ley 15/2012 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (ustawy 15/2012 o środkach podatkowych na rzecz zrównoważonego wykorzystania energii) z dnia 27 grudnia 2012 r. (BOE nr 312 z dnia 28 grudnia 2012 r., s. 88081, zwanej dalej „ustawą 15/2012”) stanowi:

„Celem niniejszej ustawy jest dostosowanie naszego systemu podatkowego do bardziej wydajnego i przyjaznego dla środowiska użytkowania i zrównoważonego rozwoju [...].

[...]

Głównym fundamentem tej ustawy jest art. 45 konstytucji [...]. Jedną z osi tej reformy podatkowej jest zatem internalizacja kosztów środowiskowych wynikających z wytwarzania energii elektrycznej [...]. Ustawa powinna zachęcać do poprawy naszego poziomu efektywności energetycznej, a jednocześnie do lepszej gospodarki zasobami naturalnymi i dalszego usprawniania nowego modelu zrównoważonego rozwoju, zarówno z gospodarczego, jak i społecznego punktu widzenia, a także z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego.

[...]

W tym celu niniejsza ustawa reguluje trzy nowe podatki: [...], podatek od wytworzenia wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych powstałych w wyniku wytwarzania energii jądrowej oraz podatek od składowania wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych w obiektach scentralizowanych [...].

[...]

Wytwarzanie energii elektrycznej przy użyciu energii jądrowej oznacza przyjęcie przez społeczeństwo szeregu obciążeń i obowiązków ze względu na specyfikę tego rodzaju energii, której skutki gospodarcze są trudne do określenia. Społeczeństwo musi przyjąć na siebie szeroki zakres obowiązków wynikających z tego wytwarzania, takich jak gospodarka wytwarzanymi odpadami radioaktywnymi i ewentualne wykorzystywanie materiałów do celów innych niż pokojowe.

[...] [O]cena całkowitego kosztu likwidacji elektrowni jądrowych i ostatecznego zagospodarowania odpadów radioaktywnych nadal wiąże się z istotną niepewnością, która w ostatecznym rozrachunku będzie mieć wpływ na społeczeństwo po zaprzestaniu eksploatacji elektrowni jądrowych, w szczególności w zakresie ostatecznego zagospodarowania wypalonego paliwa jądrowego i wysokoaktywnych odpadów [...].

Zatem z uwagi na długą żywotność niektórych odpadów radioaktywnych, która może liczyć się w setkach lat, konieczne jest ustanowienie, po ostatecznym zagospodarowaniu, niezbędnych środków mających na celu zapobieżenie odprowadzaniu tych odpadów do środowiska przez czynnik zewnętrzny lub innym niekorzystnym skutkom, co wymagać będzie długoterminowego monitoringu instytucjonalnego, za który odpowiedzialne będzie państwo [...].

Inną cechą charakterystyczną energetyki jądrowej jest wykorzystywanie i wytwarzanie materiałów, które podlegają ścisłej kontroli, aby uniknąć ich wykorzystania do celów innych niż pokojowe lub innego rodzaju szkodliwego działania mającego na nie wpływ, co zmusza Hiszpanię [...] do przyjęcia wynikających z tego obowiązków, a tym samym do zapewnienia środków postępowania z nimi.

W związku z powyższym państwo musi zapewnić zasoby niezbędne do utrzymania operacyjności istniejących planów awaryjnych [...].

Należy zatem wprowadzić opłatę za wytwarzanie wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych w instalacjach jądrowych oraz za ich składowanie w obiektach scentralizowanych w celu wyrównania kosztów, które musi ponieść społeczeństwo w związku z tym wytwarzaniem”.

- 9 Zgodnie z art. 12 ustawy 15/2012, zatytułowanym „Charakter”:

„Podatek od wytwarzania wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych pochodzących z wytwarzania energii jądrowej oraz podatek od składowania wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych w obiektach scentralizowanych stanowią rzeczowe podatki bezpośrednie nakładane na działalność, która – wraz z odpowiednimi zdarzeniami skutkującymi powstaniem zobowiązania podatkowego – została określona w art. 15 i 19 niniejszej ustawy”.

- 10 Artykuł 15 tej ustawy stanowi:

„Wytwarzanie wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych pochodzących z wytwarzania energii jądrowej stanowi zdarzenie skutkujące powstaniem zobowiązania podatkowego”.

- 11 Artykuł 16 wspomnianej ustawy stanowi:

„1. Obowiązkowi podatkowemu podlegają osoby fizyczne i prawne oraz podmioty, o których mowa w art. 35 ust. 4 ustawy Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria [ustawy 58/2003 z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie ogólnego kodeksu podatkowego], prowadzące działalność, o której mowa w art. 15.

2. Właściciele instalacji jądrowych, w których dochodzi do zdarzenia skutkującego powstaniem zobowiązania podatkowego, ponoszą odpowiedzialność solidarną za zapłatę podatku, jeżeli nie są operatorami tych instalacji”.

- 12 Zgodnie z art. 17 ustawy 15/2012:

„1. Podstawę opodatkowania podatkiem od wytworzenia wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych powstających przy wytwarzaniu energii elektrycznej z energii jądrowej stanowią:

- a) kilogramy metalu ciężkiego zawarte w paliwie jądrowym wyprodukowanym w okresie rozliczeniowym, przy czym za metal ciężki uznaje się zawarty w takim paliwie uran i pluton, a za wypalone paliwo jądrowe uznaje się paliwo jądrowe napromieniowane w reaktorze, które zostało z niego ostatecznie wydobyte w okresie rozliczeniowym;
- b) metry sześciennie wytworzonych odpadów promieniotwórczych o średnim, niskim i bardzo niskim poziomie radioaktywności, które zostały poddane kondycjonowaniu w okresie rozliczeniowym w celu tymczasowego składowania na terenie danej instalacji.

2. Podstawę opodatkowania zdefiniowaną w niniejszym artykule ustala się dla każdej instalacji prowadzącej działalność stanowiącą zdarzenie skutkujące powstaniem zobowiązania do zapłaty tego podatku”.

13 Artykuł 18 tej ustawy stanowi:

„Kwotę podatku oblicza się poprzez zastosowanie następujących stawek do podstawy opodatkowania:

- a) w odniesieniu do wytworzenia wypalonego paliwa jądrowego pochodzącego z wytwarzania energii jądrowej, o którym mowa w art. 17 ust. 1 lit. a), stawka wynosi 2190 EUR za kilogram metalu ciężkiego;
- b) w odniesieniu do wytworzenia odpadów radioaktywnych, o których mowa w art. 17 ust. 1 lit. b):
 - 1. w przypadku odpadów promieniotwórczych o niskim i średnim poziomie radioaktywności stawka wynosi 6000 EUR za metr sześcienny;
 - 2. w przypadku odpadów promieniotwórczych o bardzo niskim poziomie radioaktywności stawka wynosi 1000 EUR za metr sześcienny”.

14 Artykuł 19 wspomnianej ustawy stanowi:

„Zdarzeniem skutkującym powstaniem zobowiązania podatkowego jest działalność polegająca na składowaniu wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych w obiekcie scentralizowanym.

Dla celów tego podatku składowanie wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych oznacza czynność polegającą na ich czasowym lub stałym unieruchomieniu, w jakikolwiek sposób, zaś obiekt scentralizowany oznacza obiekt, w którym można składować tego rodzaju materiały pochodzące z różnych instalacji lub źródeł”.

15 Artykuł 21 ustawy 15/2012 definiuje podatników jako „osoby fizyczne lub prawne oraz podmioty, o których mowa w art. 35 ust. 4 [ustawy 58/2003], będące w posiadaniu instalacji, w których prowadzona jest działalność, o której mowa w art. 19”.

16 Zgodnie z art. 22 tej ustawy:

„1. Podstawę opodatkowania podatkiem od składowania wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych w obiektach scentralizowanych stanowi:

- a) wyrażona w kilogramach różnica w masie metalu ciężkiego zawartego w składowanym wypalonym paliwie jądrowym między końcem a początkiem okresu rozliczeniowego;
- b) wyrażona w metrach sześciennych różnica w objętości składowanych odpadów promieniotwórczych o wysokim poziomie radioaktywności, innych niż wypalone paliwo jądrowe, lub cechujących się długim okresem przetrwania odpadów o średnim poziomie radioaktywności między końcem a początkiem okresu rozliczeniowego;
- c) wyrażona w metrach sześciennych objętość odpadów promieniotwórczych o średnim poziomie radioaktywności nieuwjętych w lit. b) oraz o niskim lub bardzo niskim poziomie radioaktywności umieszczonych na terenie instalacji w celu ich składowania w okresie rozliczeniowym.

2. Podstawę opodatkowania zdefiniowaną w niniejszym artykule ustala się dla każdej instalacji prowadzącej działalność stanowiącą zdarzenie skutkujące powstaniem zobowiązania do zapłaty tego podatku”.

17 Artykuł 24 wskazanej ustawy stanowi:

„1. Kwota podatku wynika z zastosowania do podstawy opodatkowania lub do podstawy opodatkowania netto, zgodnie z art. 23, następujących stawek:

- a) w odniesieniu do składowania wypalonego paliwa jądrowego, o którym mowa w art. 22 ust. 1 lit. a), stawka wynosi 70 EUR za kilogram metalu ciężkiego;
- b) w odniesieniu do składowania odpadów promieniotwórczych, o których mowa w art. 22 ust. 1 lit. b), stawka wynosi 30 000 EUR na metr sześcienny odpadów promieniotwórczych;
- c) w odniesieniu do składowania odpadów promieniotwórczych, o których mowa w art. 22 ust. 1 lit. c):
 - 1. w przypadku odpadów promieniotwórczych o niskim i średnim poziomie radioaktywności stawka wynosi 10 000 EUR za metr sześcienny;
 - 2. w przypadku odpadów promieniotwórczych o bardzo niskim poziomie radioaktywności stawka wynosi 2000 EUR za metr sześcienny”.

18 Artykuł 26 ustawy 15/2012 stanowi:

„1. Podatnicy są zobowiązani do samodzielnego obliczenia podatku i zapłaty kwoty podatku w ciągu pierwszych 20 dni kalendarzowych od dnia, w którym podatek staje się wymagalny, zgodnie z zasadami i wzorami ustalonymi przez ministra ds. finansów i administracji publicznej.

2. W ciągu pierwszych 20 dni kwietnia, lipca i października podatnicy, którzy doprowadzą do zdarzenia skutkującego powstaniem zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 15 i 19, są zobowiązani do dokonania płatności częściowej w wysokości właściwej dla bieżącego okresu rozliczeniowego, zgodnie z zasadami i wzorami ustalonymi przez ministra ds. finansów i administracji publicznej.

Kwotę płatności częściowych oblicza się na podstawie kryteriów określających podstawę opodatkowania za kwartał kalendarzowy poprzedzający początek biegu terminu na dokonanie każdej z płatności częściowych oraz stosując stawkę podatkową, o której mowa – w zależności od przypadku – w art. 18 i 24 ustawy”.

19 Drugi dodatkowy przepis ustawy 15/2012, dotyczący kosztów systemu elektroenergetycznego, stanowi:

„Zgodnie z ogólnymi przepisami regulującymi gospodarkę finansową państwa corocznie na finansowanie kosztów systemu elektroenergetycznego przewidzianego w art. 16 Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [ustawy 54/1997 z dnia 27 listopada 1997 r. dotyczącej sektora elektroenergetycznego] przeznaczają się kwotę odpowiadającą sumie:

- a) szacunkowych rocznych kwot pobranych przez państwo tytułem należności publicznoprawnych, o których mowa w niniejszej ustawie;
- b) szacunkowych przychodów ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w drodze aukcji, maksymalnie do 500 mln EUR”.

20 W Ley 16/2013, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras (ustawie 16/2013 z dnia 29 października 2013 r. ustanawiającej określone środki w dziedzinie podatków dotyczących środowiska naturalnego oraz przyjmującej inne środki podatkowe i finansowe) (BOE nr 260 z dnia 30 października 2013 r., s. 87528) przewidziano pewne środki w zakresie podatków służących ochronie środowiska, które częściowo zmieniają ustawę 15/2012, w ten sposób, że obecnie

ustanowiono trzy zamiast dwóch z poprzednich podatków, a mianowicie podatek od wytworzenia paliwa jądrowego, podatek od wytworzenia odpadów radioaktywnych powstałych w wyniku wytwarzania energii elektrycznej z energii jądrowej oraz podatek od składowania.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

- 21 Skarżącymi w postępowaniach głównych są spółki wytwarzające energię elektryczną pochodzenia jądrowego. Wniosły one skargę do Audiencia Nacional (sądu centralnego, Hiszpania) o stwierdzenie nieważności Orden HAP/538/2013, de 5 de abril, por la que se aprueban los modelos 584 „Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica. Autoliquidación y pagos fraccionados” y 585 „Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Autoliquidación y pagos fraccionados”, y se establece la forma y procedimiento para su presentación (aktu wykonawczego HAP/538/2013 z dnia 5 kwietnia 2013 r. zatwierdzającego wzory 584 „Podatki od wytworzenia wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych powstających przy wytwarzaniu energii jądrowej. Samodzielne regulowanie płatności częściowych” i 585 „Podatek od składowania wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych w instalacjach scentralizowanych. Samodzielne regulowanie płatności częściowych”), zatwierdzającego formularze dotyczące podatków od energii jądrowej.
- 22 Wobec oddalenia ich skarg spółki te wniosły odwołania do sądu odsyłającego.
- 23 Sąd ten wskazał, że akt wykonawczy będący przedmiotem żądania stwierdzenia nieważności został wydany na podstawie ustawy 15/2012, która przewiduje te podatki od energii jądrowej. Sąd ten twierdzi, że w celu wydania orzeczenia w przedmiocie zgodności z prawem tego aktu wykonawczego powinien on ustalić, czy obowiązki przewidziane w tej ustawie nie są sprzeczne z prawem Unii, w szczególności z przepisami i zasadami regulującymi rynek energii elektrycznej. W ocenie tego sądu podatki od energii jądrowej należą do dziedziny opodatkowania energii, chociaż nie są one nakładane na samo wytwarzanie energii elektrycznej, lecz na paliwo wykorzystywane do jej wytwarzania i powstające przy jej wytwarzaniu odpady. Ponieważ płatności uiszczane z tytułu tych podatków odnoszą się do wytwarzania i przechowywania tego paliwa i pochodzących z niego odpadów promieniotwórczych, sąd odsyłający uważa, że dotyczą one samego wytwarzania energii elektrycznej i w związku z tym wywierają wpływ na przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną.
- 24 Zdaniem sądu odsyłającego celem tych podatków jest zwiększenie wielkości przychodów systemu finansowania energii elektrycznej, tak aby producenci energii elektrycznej pochodzącej z energii jądrowej mieli większy niż inni producenci energii elektrycznej udział w finansowaniu „deficytu taryfowego”, który odpowiada różnicy między przychodami uzyskiwanymi przez hiszpańskie przedsiębiorstwa energetyczne od konsumentów a kosztami dostaw energii elektrycznej uznanymi w przepisach krajowych.
- 25 W ocenie tego sądu do zakłócenia wolnej konkurencji na rynku elektroenergetycznym dochodzi wówczas, gdy niektóre przedsiębiorstwa są opodatkowane ze względu na formę wytwarzania energii, nawet jeżeli opłata nie dotyczy w sposób bezpośredni samego wytwarzania energii elektrycznej ani wytwarzanej energii elektrycznej, lecz paliwa i odpadów oraz składowania wykorzystywanych w tym celu środków, bez obiektywnego uzasadnienia. Ponadto taka różnica w traktowaniu mogłaby być sprzeczna z prawem Unii, gdyby ustalono, że celem takiego opodatkowania nie jest ochrona środowiska, a zostało ono wprowadzone wyłącznie ze względów podyktowanych deficytem taryfowym.

26 W tych okolicznościach Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, które są identyczne w czterech sprawach połączonych od C-80/18 do C-83/18:

- „1) Czy zasada »zanieczyszczający płaci«, zawarta w art. 191 ust. 2 [TFUE], w związku z art. 20 i 21 [karty praw podstawowych], które wyrażają podstawowe zasady równości i niedyskryminacji odzwierciedlone w przepisach art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy [2009/72], w zakresie, w jakim ma on na celu między innymi stworzenie konkurencyjnego i niedyskryminującego rynku energii elektrycznej, mogącego podlegać zmianom wynikającym tylko z przyczyn związanych z ogólnym interesem gospodarczym, w tym z ochroną środowiska, stoi na przeszkodzie ustanowieniu podatków obciążających wyłącznie przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną, które wykorzystują energię jądrową, jeżeli głównym celem wspomnianych podatków nie jest ochrona środowiska naturalnego, lecz zwiększenie wpływów systemu finansowania energii elektrycznej tak, aby przedsiębiorstwa te przyjmowały na siebie większe obciążenie w finansowaniu deficytu taryfowego w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami, które prowadzą tę samą działalność?
- 2) Czy na konkurencyjnym i wolnym od dyskryminacji rynku energii elektrycznej wspomniane przepisy prawa Unii uniemożliwiają wprowadzenie podatków środowiskowych, w przypadku gdy jest to uzasadnione nieodłącznie związanym z działalnością jądrową skażeniem, ale nie ustanowiono żadnych konkretnych regulacji prawnych (uzasadnienie zawiera preambuła ustawy w sprawie opodatkowania energii), skutkiem czego w odniesieniu do podatku od wytwarzania wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych nie ujęto w tekście prawnym o charakterze normatywnym internalizacji kosztów, które należy pokryć, a w odniesieniu do składowania odpadów radioaktywnych również brak jest konkretnych regulacji, ponieważ koszty gospodarowania i składowania są już pokryte innymi podatkami, a ponadto nie określono jasno celu, na jaki zostaną przeznaczone wpływy z podatków, więc wspomniane przedsiębiorstwa są zobowiązane do przyjęcia na siebie związanej z tym odpowiedzialności cywilnej do kwoty w wysokości 1,2 mld [EUR]?
- 3) Czy spełniony jest wymóg określony w art. 3 ust. 2 [dyrektywy 2009/72], w myśl którego obowiązki nakładane w ogólnym interesie gospodarczym, w tym ochrony środowiska, powinny być jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne i weryfikowalne, w przypadku gdy cel związany z ochroną środowiska i cechy charakterystyczne określające podatki środowiskowe nie są skonkretyzowane w części aktu prawnego o charakterze normatywnym?
- 4) Czy zasada »zanieczyszczający płaci«, ustanowiona w art. 191 ust. 2 [TFUE], zasada równości i zasada niedyskryminacji, określone w art. 20 i 21 [karty praw podstawowych], oraz art. 3 i 5 dyrektywy 2005/89, w zakresie, w jakim mają na celu zapewnienie »właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego energii elektrycznej« oraz zobowiązują państwa członkowskie do zagwarantowania, by »wszelkie środki przyjęte zgodnie z niniejszą dyrektywą są [były] niedyskryminacyjne i nie stanowią [nie stanowiły] nadmiernego obciążenia dla uczestników rynku«, stoją na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów krajowych, które obciążają finansowaniem deficytu taryfowego ogół przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego (oprócz elektrowni wodnych, uznawanych za prowadzące działalność związaną z energią odnawialną), ale na przedsiębiorstwa sektora energetyki jądrowej nakładają szczególnie duże obciążenia podatkowe, większe niż w przypadku innych podmiotów działających na rynku elektroenergetycznym, które nie muszą ponosić takich obciążeń, przy czym niektóre z nich powodują większe zanieczyszczenie, a wspomniane obciążenia podatkowe są uzasadnione względami ochrony środowiska z uwagi na zagrożenia i niepewność nierozzerwalnie związane z działalnością jądrową, lecz nie określono kosztów ani nie ustalono przeznaczenia wpływów z podatków na cele w zakresie ochrony środowiska – przy czym gospodarowanie odpadami i ich składowanie są pokryte z innych podatków, a przedsiębiorstwa z sektora energetyki jądrowej ponoszą odpowiedzialność cywilną – w związku z czym przepisy te zakłócają wolną konkurencję zgodną z wymogami zliberalizowanego

rynku wewnętrznego poprzez faworyzowanie innych podmiotów wytwarzających energię elektryczną, które nie muszą ponosić obciążeń związanych z podatkami środowiskowymi, a wykorzystują bardziej zanieczyszczające źródła wytwarzania?

- 5) Czy podatek od wytwarzania wypalonego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych powstałych w wyniku wytwarzania energii jądrowej, który obciąża tylko sektor energetyki jądrowej, z pominięciem wszelkich innych sektorów mogących wytwarzać takie odpady, w związku z czym inne przedsiębiorstwa prowadzące działalność, w której wykorzystują materiały lub źródła jądrowe, nie są opodatkowane, mimo iż mają wpływ na podlegający ochronie aspekt środowiskowy, jest sprzeczny z art. 191 ust. 2 [TFUE], ustanawiającym zasadę »zanieczyszczający płaci«?».

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 27 W pierwszej kolejności, jako że pytania pierwsze, czwarte i piąte dotyczą wykładni zasady „zanieczyszczający płaci” przewidzianej w art. 191 ust. 2 TFUE, należy przypomnieć, że postanowienie to stanowi, iż polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony i opiera się w szczególności na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Wskazane postanowienie ogranicza się zatem do wskazania ogólnych celów Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, gdyż w art. 192 TFUE powierzono Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, stanowiącym zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, troskę o podejmowanie decyzji co do działań służących osiągnięciu tych celów, jakie należy podjąć (wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 W związku z tym, skoro art. 191 ust. 2 TFUE dotyczy działań Unii, to jednostki nie mogą powoływać się na ten przepis jako taki w celu wyłączenia zastosowania uregulowań krajowych w sferze objętej polityką w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, jeżeli zastosowania nie mają żadne regulacje unijne przyjęte na podstawie art. 192 TFUE, odnoszące się konkretnie do rozpatrywanej sytuacji (wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Należy jednak zauważyć, że ani dyrektywa 2009/72, ani dyrektywa 2005/89, na które powołał się sąd odsyłający w swoich pytaniach, nie zostały przyjęte na podstawie art. 175 WE (obecnie art. 192 TFUE).
- 30 W konsekwencji, ponieważ art. 191 ust. 2 TFUE nie ma zastosowania w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych, jako że nie został on wdrożony ani w drodze dyrektywy 2009/72, ani ani w drodze dyrektywy 2005/89, piąte pytanie prejudycjalne, jak też pytania pierwsze i czwarte – w zakresie, w jakim dotyczą one tego postanowienia – należy uznać za niedopuszczalne ze względu na ich oczywisty brak znaczenia dla rozstrzygnięcia sporów rozpatrywanych w postępowaniach głównych.
- 31 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że – jak podkreśliła to Komisja Europejska w swych uwagach na piśmie – sąd odsyłający nie wskazał, z jakich względów art. 3 i 5 dyrektywy 2005/89, o których mowa w czwartym pytaniu prejudycjalnym i które określają środki mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i równowagi między popytem na energię elektryczną a dostępnymi mocami wytwórczymi, miałyby mieć znaczenie dla spraw rozpatrywanych w postępowaniach głównych.

- 32 Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem procedura przewidziana w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są niezbędne dla rozstrzygnięcia przedstawionych im sporów (wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 Wymogi dotyczące treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostały wyraźnie uregulowane w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, z którym w ramach współpracy ustanowionej w art. 267 TFUE sąd odsyłający powinien być zapoznany i którego powinien skrupulatnie przestrzegać (wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 W tym względzie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien zawierać, zgodnie z art. 94 lit. c) regulaminu postępowania, omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym.
- 35 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że postanowienia odsyłające nie zawierają ani wymaganego uzasadnienia, ani wyjaśnienia ewentualnego związku między przepisami dyrektywy 2005/89 a ustawodawstwem krajowym analizowanym w postępowaniach głównych, co pozbawia Trybunał możliwości zweryfikowania sposobności zastosowania tej dyrektywy do sporów rozpatrywanych w postępowaniach głównych i udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi na pytanie czwarte.
- 36 Ponadto ów brak informacji nie pozwala Trybunałowi wypowiedzieć się, w kontekście pytania czwartego, w przedmiocie możliwości zastosowania art. 20 i 21 karty praw podstawowych.
- 37 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych postanowienia tego aktu mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w sytuacji, gdy państwa te stosują prawo Unii.
- 38 Artykuł 51 ust. 1 karty praw podstawowych potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami (zob. w szczególności wyrok z dnia 6 października 2015 r., *Delvigne*, C-650/13, EU:C:2015:648, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Tak więc jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia karty praw podstawowych nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości (wyrok z dnia 6 października 2015 r., *Delvigne*, C-650/13, EU:C:2015:648, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 W związku z tym w kontekście pytania czwartego możliwość zastosowania art. 20 i 21 karty praw podstawowych mogłaby zostać stwierdzona tylko wtedy, gdyby inne wskazane tam przepisy prawa Unii miały zastosowanie w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych. Tymczasem ze względów wskazanych w pkt 27–35 niniejszego wyroku pytanie czwarte jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczy ono owych innych przepisów, ponieważ nie wydaje się, by mogły one mieć zastosowanie do sporów rozpatrywanych w postępowaniach głównych.
- 41 Wynika z tego, że czwarte pytanie prejudycjalne jest w całości niedopuszczalne.

- 42 W związku z powyższym za niedopuszczalne należy uznać z jednej strony czwarte i piąte pytania prejudycjalne, a także, z drugiej strony, pierwsze pytanie prejudycjalne w zakresie, w jakim dotyczy ono art. 191 ust. 2 TFUE.
- 43 Odpowiedzi należy zatem udzielić jedynie na pytanie pierwsze w zakresie, w jakim dotyczy ono wykładni art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72, oraz na pytania drugie i trzecie.

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

- 44 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zasadniczo dąży do ustalenia, czy art. 20 i 21 karty praw podstawowych, jak też art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak będące przedmiotem spraw rozpatrywanych w postępowaniach głównych, ustanawiającemu podatki od wytwarzania i składowania paliwa jądrowego i odpadów jądrowych, którym to podatkowi podlegają jedynie przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną przy użyciu energii jądrowej i których głównym celem nie jest ochrona środowiska naturalnego, ale zwiększenie przychodów w systemie finansowania energii elektrycznej.
- 45 Aby udzielić odpowiedzi na przedstawione pytania, należy w pierwszej kolejności zbadać zakres stosowania art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72.
- 46 W myśl tego przepisu państwa członkowskie, opierając się na swojej strukturze organizacyjnej i z należytym uwzględnieniem zasady pomocniczości, zapewniają, aby – bez uszczerbku dla jego ust. 2 – przedsiębiorstwa energetyczne działały zgodnie z zasadami niniejszej dyrektywy, mając na celu stworzenie konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego pod względem środowiskowym rynku energii elektrycznej, oraz nie dyskryminują tych przedsiębiorstw w odniesieniu do ich praw lub obowiązków.
- 47 Należy zaznaczyć, że art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72 ustanawia w dziedzinie wewnętrznego rynku energii elektrycznej ogólną zasadę niedyskryminacji, która stanowi integralną część ogólnych zasad prawa Unii. Trybunał orzekł już, że zasada ta wiąże państwa członkowskie, gdy sporna sytuacja krajowa w sprawie w postępowaniu przed sądem krajowym wchodzi w zakres stosowania prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 lipca 2006 r., Chacón Navas, C-13/05, EU:C:2006:456, pkt 56; a także z dnia 19 stycznia 2010 r., Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, pkt 21, 23).
- 48 W niniejszej sprawie należy podkreślić, że w zakresie, w jakim z informacji przedstawionych Trybunałowi wynika z jednej strony, że sytuacje badane w postępowaniach głównych mają charakter czysto wewnętrzny, w tym znaczeniu, że są pozbawione jakiegokolwiek elementu transgranicznego, a z drugiej strony, że przedmiotowe podatki od energii jądrowej stanowią środki o charakterze podatkowym, zasada niedyskryminacji przewidziana w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72 ma zastosowanie do tych podatków tylko w zakresie, w jakim można uznać, że dyrektywa ta ma na celu zbliżenie przepisów podatkowych państw członkowskich.
- 49 W tym względzie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 35 opinii, należy stwierdzić, że skoro celem dyrektywy 2009/72 jest urzeczywistnienie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, to prawodawca Unii skorzystał ze zwykłej procedury prawodawczej przewidzianej w art. 95 ust. 1 WE (obecnie art. 114 ust. 1 TFUE), służącej przyjęciu środków dotyczących zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.
- 50 Jednak zgodnie z samym brzmieniem art. 95 ust. 2 WE (obecnie art. 114 ust. 2 TFUE) wskazany art. 95 ust. 1 WE (obecnie art. 114 ust. 1 TFUE) nie ma zastosowania do przepisów podatkowych.

- 51 Ponieważ dyrektywa 2009/72 nie stanowi środka dotyczącego zbliżania przepisów podatkowych państw członkowskich, należy uznać, że zasada niedyskryminacji przewidziana w jej art. 3 ust. 1 nie ma zastosowania do przepisów krajowych ustanawiających podatki od wytwarzania i składowania paliwa jądrowego i odpadów jądrowych takich jak podatki od energii jądrowej, o których mowa w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych.
- 52 Z powyższych rozważań wynika, że zasadę niedyskryminacji przewidzianą w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym ustanawiającym podatki od wytwarzania i składowania paliwa jądrowego i odpadów jądrowych takie jak podatki od energii jądrowej, o których mowa w postępowaniach głównych, którym podlegają jedynie przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną przy użyciu energii jądrowej i których głównym celem nie jest ochrona środowiska, lecz zwiększenie przychodów w systemie finansowania energii elektrycznej.
- 53 Co się tyczy, w drugiej kolejności, art. 20 i 21 karty praw podstawowych – z pkt 37–39 niniejszego wyroku wynika, że skoro art. 3 dyrektywy 2009/72 nie ma zastosowania do przepisów krajowych ustanawiających podatki od wytwarzania i składowania paliwa jądrowego i odpadów jądrowych takich jak podatki od energii jądrowej, o których mowa w postępowaniach głównych, zaś w postanowieniu odsyłającym nie zamieszczono jakichkolwiek innych informacji na temat innego aktu prawa Unii, którego wdrożeniu miałyby służyć te przepisy, to nie można uznać, że poprzez przyjęcie owych przepisów Królestwo Hiszpanii stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych. Wynika stąd, że zgodnie z orzecnictwem przytoczonym w pkt 38 niniejszego wyroku Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania pierwsze i drugie w zakresie, w jakim dotyczą one wykładni art. 20 i 21 karty praw podstawowych.
- 54 Z powyższych rozważań wynika, że na pytania pierwsze i drugie należy udzielić odpowiedzi, że zasadę niedyskryminacji przewidzianą w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym ustanawiającym podatki od wytwarzania i składowania paliwa jądrowego i odpadów jądrowych takie jak podatki, o których mowa w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych, którym podlegają jedynie przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną przy użyciu energii jądrowej i których głównym celem nie jest ochrona środowiska, lecz zwiększenie przychodów w systemie finansowania energii elektrycznej.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 55 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zasadniczo dąży do ustalenia, czy art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak te, o których mowa w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych, jeżeli cel związany z ochroną środowiska i cechy charakterystyczne podatków środowiskowych nie zostały skonkretyzowane w części normatywnej aktu prawnego zawierającego te przepisy.
- 56 Z odpowiedzi na pytanie pierwsze, a w szczególności z pkt 46–51 niniejszego wyroku wynika jednak, że dyrektywa 2009/72 nie stanowi środka dotyczącego zbliżania przepisów podatkowych państw członkowskich. W związku z tym art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/72 nie ma zastosowania do przepisów krajowych takich jak te, o których mowa w postępowaniach głównych, ustanawiających podatki od wytwarzania i składowania paliwa jądrowego i odpadów jądrowych.
- 57 Na pytanie trzecie należy zatem udzielić odpowiedzi, że art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak te, o których mowa w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych, w sytuacji gdy cel związany z ochroną środowiska i cechy charakterystyczne podatków środowiskowych nie zostały skonkretyzowane w części normatywnej aktu prawnego zawierającego te przepisy.

W przedmiocie kosztów

- 58 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Zasadę niedyskryminacji przewidzianą w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym ustanawiającym podatki od wytwarzania i składowania paliwa jądrowego i odpadów jądrowych takie jak podatki, o których mowa w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych, którym podlegają jedynie przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną przy użyciu energii jądrowej i których głównym celem nie jest ochrona środowiska, lecz zwiększenie przychodów w systemie finansowania energii elektrycznej.
- 2) Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak te, o których mowa w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych, w sytuacji gdy cel związany z ochroną środowiska i cechy charakterystyczne podatków środowiskowych nie zostały skonkretyzowane w części normatywnej aktu prawnego zawierającego te przepisy.

Podpisy