



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 7 listopada 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zasada „zanieczyszczający płaci” – Dyrektywa 2000/60/WE – Artykuł 9 ust. 1 – Zwrot kosztów usług wodnych – Wspólne zasady rynku wewnętrznego energii elektrycznej – Dyrektywa 2009/72/WE – Artykuł 3 ust. 1 – Zasada niedyskryminacji – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Pomoc państwa – Opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej – Podatek nałożony wyłącznie na wytwórców energii hydroelektrycznej działających w miejscach położonych w dorzeczach znajdujących się na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej

W sprawach połączonych od C-105/18 do C-113/18,

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) postanowieniami z dnia 27 czerwca 2017 r. (C-105/18, C-106/18, C-108/18, C-110/18 i C-111/18), z dnia 18 lipca 2017 r. (C-107/18 i C-113/18), z dnia 4 lipca 2017 r. (C-109/18) oraz z dnia 11 lipca 2017 r. (C-112/18), które wpłynęły do Trybunału w dniu 13 lutego 2018 r., w postępowaniach:

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 Gwinea 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,

* Język postępowania: hiszpański.

Hidroeléctrica Carrascosa SL,

Hidroeléctrica del Carrión SL,

Hidroeléctrica del Pisuerga SL,

Hidroeléctrica Santa Marta SL,

Hyanor SL,

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

przeciwko

Administración General del Estado,

przy udziale:

Iberdrola Generación SAU,

Hidroeléctrica del Cantábrico SA,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

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

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

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 Muñoza, abogado, wspieranego przez M.C. Villaescusę Sanz, procuradora,
- w imieniu Energía de Galicia (Engasa) SA przez F. Plasencię Sáncheza i B. Ruiza Herrera, abogados, wspieranych przez P. Ortiz-Cañavate Levenfeld, procuradora,
- w imieniu la Corporación Acciona Hidráulica (Acciona) SLU przez F. Plasencię Sáncheza, wspieranego przez A. Lázaro Gogorzę, procuradora,
- w imieniu Associació de Productors i Usuaris d’Energia Elèctrica przez J.C. Hernanza Junquera, abogado, oraz D. Martín Cantón, procuradora,
- w imieniu Endesa Generación SA przez J.L. Buendíę Sierrę, F.J. Lópeza Villaltę y Peinada, E. Gardetę Gonzálezę, J.M. Cobosa Gómeza i A. Lamadrída de Pabla, abogados,
- w imieniu Parc del Segre SA i in. przez P.M. Holtropa, abogado, wspieranego przez F.S. Juanasa Blanca, procurador,

- w imieniu Iberdrola Generación SAU przez J. Ruiza Calzada oraz J. Domíngueza Péreza, abogados, wspieranych przez J.L. Martína Jaureguibeitę, procurador,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Rubia Gonzáleza oraz V. Ester Casas, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego początkowo przez T. Henzego i J. Möllera, następnie przez J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez O. Beynet, P. Němečkovą, G. Luenga oraz E. Manhaevego, 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 orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 191 ust. 2 TFUE, art. 9 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1), art. 3 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE 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), a także art. 107 ust. 1 TFUE.
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporu pomiędzy Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) i grupą innych hiszpańskich producentów energii wodnej a Administración General del Estado (państwową administracją generalną, Hiszpania) w przedmiocie zgodności z prawem opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2000/60

- 3 Motyw 13 dyrektywy 2000/60 stanowi:

„Istnieją różnorodne uwarunkowania i potrzeby we Wspólnocie, które wymagają różnych specyficznych rozwiązań. Zróżnicowanie to powinno być uwzględniane podczas planowania i realizacji działań celem zapewnienia ochrony i zrównoważonego korzystania z wód w ramach dorzecza. Decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej miejsca, w którym woda jest narażona na negatywne oddziaływanie lub korzystanie. Priorytetem powinny być działania w ramach odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich poprzez opracowywanie programów działań dostosowanych do warunków regionalnych i lokalnych”.

- 4 Artykuł 4 tej dyrektywy stanowi:

„1. Czyniąc operacyjnymi programy działań określone w planach gospodarowania wodami w dorzeczu:

- a) dla wód powierzchniowych

- i) państwa członkowskie wdrażają konieczne środki, aby zapobiec pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania ust. 6 i 7 i bez naruszenia ust. 8;
- ii) państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania ppkt (iii) dla sztucznych i silnie zmienionych części wód, mając na celu osiągnięcie dobrego stanu wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu piętnastu lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania przedłużeń czasowych ustalonych zgodnie z ust. 4 i stosowania ust. 5, 6 i 7 oraz bez uszczerbku dla ust. 8;
- iii) państwa członkowskie chronią i poprawiają wszystkie sztuczne i silnie zmienione części wód w celu osiągnięcia dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania przedłużeń czasowych ustalonych zgodnie z ust. 4 i stosowania ust. 5, 6 i 7 oraz bez uszczerbku dla ust. 8;
- iv) państwa członkowskie wdrażają konieczne środki zgodnie z art. 16 ust. 1 i 8 w celu stopniowego redukcji zanieczyszczenia substancjami priorytetowymi i zaprzestania lub stopniowego eliminowania emisji, zrzutów i strat niebezpiecznych substancji priorytetowych,

bez uszczerbku dla stosownych umów międzynarodowych określonych w art. 1 dla zainteresowanych stron;

[...]”.

5 Artykuł 9 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, uwzględniając analizę ekonomiczną wykonaną zgodnie z załącznikiem III oraz w szczególności zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci«.

Do końca 2010 r. państwa członkowskie zapewnią, że [aby]:

- polityki opłat za wodę przewid[owały] odpowiednie działania zachęcające użytkowników do wykorzystywania zasobów wodnych efektywnie oraz przyczynia[ły] się do osiągnięcia celów środowiskowych niniejszej dyrektywy,
- odpowiedni jest [był] wkład różnych użytkowników wody, podzielonych przynajmniej na przemysł, gospodarstwa domowe i rolnictwo, do zwrotu kosztów usług wodnych, opartych na analizie ekonomicznej wykonanej zgodnie z załącznikiem III i przy uwzględnieniu zasady »zanieczyszczający płaci«.

Państwa członkowskie mogą w tym przypadku uwzględniać skutki społeczne, ekologiczne i ekonomiczne zwrotu kosztów, jak również warunki geograficzne i klimatyczne określonego regionu lub regionów.

2. Państwa członkowskie składają w planach gospodarowania wodami w dorzeczach sprawozdanie o planowanych krokach podjętych dla wdrożenia ust. 1, które przyczyniać się będą do osiągnięcia celów środowiskowych niniejszej dyrektywy, i o wkładzie uczynionym przez różnych użytkowników do zwrotu kosztów usług wodnych.

3. Przepisy niniejszego artykułu nie mogą uniemożliwiać finansowania poszczególnych środków ochronnych i zaradczych podejmowanych dla osiągnięcia celów niniejszej dyrektywy.

[...]”.

6 Artykuł 11 wskazanej dyrektywy stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia ustalenie programu środków, dla wszystkich obszarów dorzeczy lub częściach [części] międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, uwzględniając wyniki analiz wymaganych na mocy art. 5, dla osiągnięcia celów ustalonych na mocy art. 4. Takie programy mogą odnosić się do środków wynikających z prawodawstwa przyjętego na poziomie krajowym i obejmujących całe terytorium państwa członkowskiego. Gdzie stosowne, państwo członkowskie może podejmować odpowiednie środki dla wszystkich obszarów dorzeczy lub części międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium.

2. Każdy program środków zawiera »podstawowe« środki określone w ust. 3, oraz, gdzie stosowne [w razie konieczności], środki »dodatkowe«.

3. »Środki podstawowe« są minimalnymi wymogami do spełnienia i składają się z:

[...]

b) środków uznanych za odpowiednie do celów art. 9;

[...]”.

7 Załącznik III do dyrektywy 2000/60, zatytułowany „Analiza ekonomiczna”, ma następujące brzmienie:

„Analiza ekonomiczna zawiera wystarczające informacje o odpowiedniej szczegółowości (uwzględniając koszty związane z zebraniem odpowiednich danych) w celu [mające na celu]:

a) wykonania[e] odpowiednich obliczeń niezbędnych dla uwzględnienia określonej na mocy art. 9 zasady zwrotu kosztów za usługi wodne, uwzględniając prognozy długoterminowe dotyczące zaopatrzenia w i zapotrzebowania na wodę w obszarze dorzecza, oraz w miarę potrzeby:

- oszacowania[e] dotyczące wielkości, cen i kosztów związanych z usługami wodnymi, oraz
- oszacowania[e] odpowiednich inwestycji, obejmujące prognozowanie takich inwestycji;

b) dokonania[e] oceny najbardziej efektywnego ekonomicznie połączenia środków w odniesieniu do korzystania z wód, które będą zawarte w programie środków działania na mocy art. 11, opartego na oszacowaniach potencjalnych kosztów takich środków”.

Dyrektywa 2009/72

8 Artykuł 1 dyrektywy 2009/72, zatytułowany „Przedmiot i zakres zastosowania”, 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”.

9 Artykuł 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/72 stanowi:

„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. W odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw, efektywności energetycznej/zarządzania popytem i realizacji celów ochrony środowiska oraz celów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych, o których mowa w niniejszym ustępie, państwa członkowskie mogą wprowadzić konieczność realizacji planów długoterminowych, uwzględniając przy tym fakt, że o dostęp do systemu mogą się ubiegać strony trzecie”.

Prawo hiszpańskie

Ustawa 15/2012

10 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, tj. wartości, które inspirują tę reformę podatkową i jako takie są zgodne z podstawowymi zasadami regulującymi politykę podatkową, energetyczną i oczywiście politykę ochrony środowiska Unii Europejskiej [...].

[...]

[...] Tak więc jedną z osi tej reformy podatkowej jest internalizacja kosztów środowiskowych wynikających z produkcji energii elektrycznej [...]. Niniejsza ustawa musi służyć jako bodziec do poprawy naszego poziomu efektywności energetycznej, zapewniając jednocześnie lepsze gospodarowanie zasobami naturalnymi i kontynuując wzmocnienie nowego modelu zrównoważonego rozwoju, zarówno z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia, jak i z punktu widzenia ochrony środowiska.

Niniejsza reforma przyczynia się ponadto do zintegrowania polityk w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego z naszym systemem podatkowym [...].

W tym celu niniejsza ustawa reguluje trzy nowe podatki: [...]; wprowadza się opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej [...].

Wreszcie tytuł IV tej ustawy zmienia przekształcony tekst ustawy – prawo wodne zatwierdzony Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 julio [ustawodawczym dekretem królewskim nr 1/2001 z dnia 20 lipca, zwanym dalej »ustawą – prawo wodne«].

W szczególności tytuł ten reguluje ekonomiczno-finansowy system wykorzystania publicznych zasobów wodnych. Przewiduje on zatem, że właściwe organy administracji publicznej, zgodnie z zasadą zwrotu kosztów i z uwzględnieniem długoterminowych prognoz gospodarczych, ustanawiają odpowiednie mechanizmy przenoszenia kosztów usług związanych z gospodarką wodną, w tym kosztów środowiskowych i kosztów zasobów, na różnych użytkowników końcowych.

Artykuły 112 i 114 [ustawy – prawo wodne] przewidują cztery różne podatki związane z wodą: opłatę za korzystanie z dóbr publicznych, opłatę zrzutową, którą pobiera się od zrzutów do publicznych zasobów wodnych, opłatę regulacyjną, pobieraną od zysków prywatnych osiągniętych dzięki pracom [regulacyjnym zrealizowanym przez państwo], oraz opłatę za korzystanie z wody, pobieraną od zysków prywatnych osiągniętych dzięki zrealizowanym przez państwo pracom innym niż prace regulacyjne.

[...]

Obecnie ogólna jakość hiszpańskich wód śródlądowych sprawia, że ich ochrona jest konieczna w celu zabezpieczenia jednego z zasobów naturalnych niezbędnych dla społeczeństwa. W tym względzie należy wzmocnić politykę na rzecz ochrony wód publicznych. W tym celu konieczne jest uzyskanie zasobów, które muszą być zapewnione przez tych, którzy czerpią korzyści w związku z ich prywatnym wykorzystaniem lub wykorzystaniem specjalnie do celów wytwarzania energii elektrycznej.

Celem tej zmiany jest zatem zastosowanie nowej opłaty do aktywów publicznych opisanych w art. 2 lit. a) [ustawy – prawo wodne], to znaczy do użytkowania lub eksploatacji wód śródlądowych do celów wytwarzania energii elektrycznej”.

- 11 Artykuł 29 ustawy 15/2012 zmienia ustawę – prawo wodne poprzez dodanie do niej art. 112a i ma następujące brzmienie:

„Artykuł 112a. Opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej.

1. Wykorzystywanie i użytkowanie stanowiących własność publiczną określonych w art. 2 lit. a) niniejszej ustawy dóbr w celu wytwarzania energii elektrycznej mierzonej jako moc osiągalna netto elektrowni podlegają opłacie za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, przeznaczonej na ochronę i poprawę stanu wód publicznych.

2. Naliczenie opłaty następuje wraz z przyznaniem pierwotnej koncesji oraz corocznym jej przedłużeniem, a opłata ta staje się wymagalna w wysokości i terminie określonych w koncesji lub zezwoleniu.

3. Opłacie podlegają koncesjonariusze lub w odpowiednim razie osoby, które wstąpiły w ich miejsce.

4. Podstawa naliczenia opłaty jest ustalana przez organ zarządzający obszarem dorzecza i stanowi wartość ekonomiczną energii hydroelektrycznej, mierzonej jako moc osiągalna netto elektrowni, wytworzonej przez koncesjonariusza przy wykorzystaniu i użytkowaniu wód publicznych w każdym rocznym okresie rozliczeniowym.

5. Stawka roczna opłaty wynosi 22% wartości jej podstawy, a całkowitą kwotę opłaty oblicza się poprzez zastosowanie wobec podstawy naliczenia opłaty obowiązującej stawki.

6. Zwolnione z opłaty są elektrownie wodne prowadzone bezpośrednio przez administrację publiczną odpowiedzialną za zarządzanie wodami publicznymi.

7. Opłata zostanie obniżona o 90% dla elektrowni wodnych o mocy do 50 MW oraz dla zakładów produkcji energii elektrycznej w technologii elektrowni pompowo-szczytowych o mocy powyżej 50 MW, w formie, jaka zostanie określona w przepisach wykonawczych dla tych zakładów produkcji lub elektrowni, które należy promować ze względów ogólnej polityki energetycznej.

8. Zarządzanie opłatami i ich pobór należy do właściwego organu zarządzającego obszarem dorzecza lub administracji podatkowej państwa na podstawie zawartej z nimi umowy.

W przypadku gdy umowa zawierana jest z Agencia Estatal de Administración Tributaria [hiszpańską administracją podatkową], otrzymuje ona od organu zarządzającego obszarem dorzecza odpowiednie dane i spisy powszechne, które ułatwiają administrowanie, a sama regularnie przekazuje informacje temu organowi w sposób określony w drodze rozporządzenia. W tym celu Comisión Nacional de Energía [krajowa komisja energetyki, Hiszpania] i Operador del Sistema eléctrico [operator systemu elektrycznego, Hiszpania] są zobowiązani dostarczyć organowi zarządzającemu obszarem dorzecza lub administracji podatkowej wszelkie niezbędne dane i sprawozdania, zgodnie z art. 94 Ley 58/2003, de 17 de diciembre [ustawy 58/2003 z dnia 17 grudnia].

2% wpływu z opłat uznaje się za dochód organu zarządzającego obszarem dorzecza, a pozostałe 98% organ pobierający wpłaca na rzecz skarbu państwa”.

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

„Co roku na mocy ogólnych ustaw finansowych państwa przeznaczają się na finansowanie kosztów systemu elektroenergetycznego przewidzianych w art. 16 Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [ustawy nr 54/1997 z dnia 27 listopada 1997 r. o sektorze energii elektrycznej] kwotę równą sumie:

- a) szacunkowych rocznych kwot pobieranych przez państwo w związku z opłatami i obciążeniami przewidzianymi w niniejszej ustawie;
- b) szacunkowych dochodów uzyskanych ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, w maksymalnej wysokości 500 mln EUR”.

Dekret królewski 198/2015

13 Artykuł 12 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 (dekretu królewskiego 198/2015, wdrażającego art. 112a przekształconego tekstu ustawy – prawo wodne i regulującego opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej w miejscu położonym w dorzeczu znajdującym się na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej) z dnia 23 marca 2015 r. (BOE nr 72, z dnia 25 marca 2015 r., s. 25674, zwany dalej „dekretem królewskim 198/2015”), stanowi:

„Przychody z pobranych opłat

1. Kwota zgromadzonych przychodów zostanie wypłacona organom zarządzającym obszarem dorzecza na mocy przepisów art. 112a ust. 8 przekształconego tekstu ustawy – prawo wodne [...].

[...]

3. 2% wygenerowanego przychodu netto uznaje się za przychód organu zarządzającego obszarem dorzecza.

4. 98% wygenerowanego przychodu netto wpłaca się do skarbu państwa. Ogólny budżet państwa przewiduje przeznaczenie co najmniej kwoty równej kwocie przeznaczonej na działania na rzecz ochrony i poprawy stanu publicznych zasobów wodnych, zgodnie z przepisami art. 14. W tym celu projekty inwestycyjne gwarantujące ochronę i poprawę stanu publicznych zasobów wodnych będą określone corocznie w ustawach w sprawie ogólnego budżetu państwa.

5. W miesiącu następującym po miesiącu, w którym pobierana jest opłata, organ zarządzający obszarem dorzecza oblicza końcowe saldo rachunku i wpłaca tę kwotę do skarbu państwa, zgłaszając jednocześnie przychody i koszty uzasadniające to saldo do Agencia Estatal de Administración Tributaria [hiszpańskiej administracji podatkowej].

14 Artykuł 13 tego dekretu królewskiego stanowi:

„Gwarancja ochrony zasobów publicznych

W celu zapewnienia zgodności z celami środowiskowymi ustanowionymi w [dyrektywie 2000/60] oraz przewidzianymi w art. 98 i nast. przekształconego tekstu ustawy – prawo wodne, a także zgodnie z zasadą zwrotu kosztów ustanowioną w art. 111a przekształconego tekstu ustawy – prawo wodne, ogólny budżet państwa przewiduje przyznanie co najmniej kwoty równej kwocie przewidzianej we wspomnianym wyżej art. 12 ust. 4, zgodnie z kwotą określoną w art. 14, na działania na rzecz ochrony i poprawy stanu publicznych zasobów wodnych oraz części wód, na które oddziałują elektrownie wodne”.

15 Artykuł 14 wspomnianego dekretu królewskiego stanowi:

„Ochrona i poprawa stanu publicznych zasobów wodnych

1. W rozumieniu niniejszego dekretu królewskiego ochrona i poprawa stanu publicznych zasobów wodnych oznacza działania, jakie ogólna administracja państwowa właściwa w dziedzinie zarządzania obszarami dorzeczy znajdującymi się na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej musi wykonać dla osiągnięcia trzech celów: zidentyfikowania związanych z działalnością człowieka zagrożeń dla wód, poprawy stanu wód i położenia kresu degradacji publicznych zasobów wodnych, a także wdrożenia w odpowiedni sposób działań kontrolnych i nadzorczych w odniesieniu do wód publicznych i polityki wodnej.

2. Działania umożliwiające bardziej skuteczne i zrównoważone zarządzanie zasobami poprzez racjonalizację wykorzystania publicznych zasobów wodnych wchodzą w zakres działań wymienionych w ust. 1.

3. Działania służące osiągnięciu celów określonych w ust. 1 i 2 obejmują w szczególności:

- a) Pomiar, analizę i kontrolę zużycia wody, w odniesieniu do którego przyznano koncesje i które jest odnotowane w rejestrze wodnym lub w Catálogo de Aguas Privadas [rejestrze eksploatacji wód prywatnych].
- b) Działania w zakresie zarządzania mające na celu umożliwienie korzystania z publicznych zasobów wodnych przez jednostki w ramach systemu zezwoleń i składanych pod przysięgą oświadczeń o zgodności.
- c) Modernizację, utrzymanie i aktualizację rejestru wodnego.
- d) Wdrażanie i rozwój programów umożliwiających dokonywanie aktualizacji oraz przeglądu zezwoleń i koncesji związanych z wodą.

- e) Nadzorowanie i monitorowanie poziomu zgodności z systemem koncesji i zezwoleń dotyczących publicznych zasobów wodnych, w szczególności warunków określonych w każdym konkretnym przypadku, które to działania należą do zadań z zakresu wspierania ochrony wód.
- f) Monitorowanie i nadzór jakościowego i ilościowego stanu wód. Monitorowanie to jest realizowane za pomocą programów kontroli i oceny wód gruntowych i powierzchniowych, utrzymania i eksploatacji sieci kontroli i monitorowania stanu wód, jak również monitorowania różnych planów i programów oczyszczania ścieków.
- g) Działania techniczne mające na celu określanie i wytyczanie koryta cieków wodnych w sferze publicznych zasobów wodnych, związanych z nimi stref oraz sporządzanie map terenów zalewowych, jak też wdrażanie środków zarządzania zagrożeniem powodziowym wchodzących w zakres kompetencji organów zarządzających obszarami dorzeczy.
- h) Czynności w zakresie ochrony i polepszania stanu koryta cieków wodnych w sferze wód publicznych poprzez działania na rzecz poprawy ciągłości biegu rzek, dostosowywanie struktur do migracji ryb i transportu osadów, odtwarzanie koryt cieków wodnych na obszarach rzek i na ich brzegach oraz kontrolę gatunków inwazyjnych powodujących pogorszenie się stanu publicznych zasobów wodnych.
- i) Prace nad aktualizacją i rewizją okręgowych planów hydrologicznych, na wszystkich etapach, w zakresie, w jakim stanowią one podstawowy element ochrony i poprawy stanu publicznych zasobów wodnych, jako że służą osiągnięciu celów w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego opisanych w art. 92a przekształconego tekstu ustawy – prawo wodne”.

Spory w postępowaniach głównych i pytania prejudycjalne

- 16 Skarżący w postępowaniach głównych wniosli do Tribunal Supremo (sądu najwyższego, Hiszpania) skargi o stwierdzenie nieważności dekretu królewskiego 198/2015, który wprowadza w życie art. 112a przekształconego tekstu ustawy – prawo wodne i który reguluje opłatę za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej w miejscach położonych w dorzeczach pomiędzy regionami, a mianowicie w dorzeczach rozciągających się na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej.
- 17 Artykuł 112a, który ustanawia tę opłatę, został wprowadzony w wyniku zmiany ustawy – prawo wodne przez art. 29 ustawy 15/2012.
- 18 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności art. 29 tej ustawy z zasadą „zanieczyszczający płaci” ustanowioną w art. 191 ust. 2 TFUE w związku z dyrektywą 2000/60, z zasadą niedyskryminacji przewidzianą w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72, jak też z prawem konkurencji, i zastanawia się w tym względzie, czy opłatę tę można uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 19 Sąd odsyłający zwraca uwagę, że gdyby ustawa w sprawie opodatkowania energii została uznana za niezgodną z prawem Unii, to dekret królewski 198/2015, który wprowadza opłatę za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej i który jest przedmiotem skarg w postępowaniach głównych, byłby pozbawiony podstawy prawnej i w związku z tym należałoby stwierdzić jego nieważność.
- 20 W odniesieniu, po pierwsze, do zgodności tej opłaty z zasadą „zanieczyszczający płaci” w rozumieniu art. 191 ust. 2 TFUE oraz z dyrektywą 2000/60 sąd ten podkreślił, że chociaż z preambuły ustawy 15/2012 wynika, że wprowadzenie opłaty od wytwarzania energii wodnej jest uzasadnione względami ochrony środowiska, a mianowicie ochroną i poprawą stanu publicznych zasobów wodnych, to istotne cechy tej opłaty oraz sama jej struktura świadczą o tym, że w rzeczywistości realizuje ona cel czysto

ekonomiczny, ponieważ służy ona zapewnieniu uzyskania przez państwo dochodów na pokrycie deficytu taryfowego w systemie elektroenergetycznym, który odpowiada różnicy między przychodami uzyskiwanymi przez hiszpańskie przedsiębiorstwa energetyczne od konsumentów a uznanymi przez ustawodawstwo krajowe kosztami dostaw energii elektrycznej.

- 21 Zdaniem sądu krajowego z jednej strony podstawa wymiaru tej opłaty zależy bowiem od wartości wytworzonej energii, która jest obliczana na podstawie całkowitego wynagrodzenia uzyskanego za energię wprowadzoną do sieci elektrycznej. Stawka wspomnianej opłaty obowiązująca w dniu zaistnienia okoliczności faktycznych wynosiła 22%, podczas gdy art. 112a przekształconego tekstu ustawy – prawo wodne przewidywał jedynie stawkę w wysokości 5% w odniesieniu do zajmowania, użytkowania i eksploatacji naturalnych cieków wodnych, stałych lub tymczasowych, a także głównego dna jezior, lagun i zapór powierzchniowych na publicznych ciekach wodnych wymagających koncesji lub zezwolenia administracyjnego. Z drugiej strony jedynie 2% pobranej opłaty przeznaczano na interwencje Organismo de cuenca (organu publicznego odpowiedzialnego za gospodarkę wodną na obszarach dorzeczy, Hiszpania), a pozostałe 98% przekazywano na rzecz skarbu państwa, co oznacza, że kwota ta stanowiła dodatkowy przychód dla systemu elektroenergetycznego. Sąd krajowy wskazał, że kwota tej opłaty miała być w całości przeznaczana na ochronę i poprawę stanu publicznych zasobów wodnych oraz że w dekrete królewskim 198/2015 próbowano skorygować tę niespójność, przewidując, że w budżetach ogólnych państwa kwotę co najmniej równą tej odpowiadającej 98% przychodów uzyskanych z owej opłaty przeznacza się na działania na rzecz ochrony i poprawy stanu. Sąd krajowy zaznaczył jednak, że taki sposób dystrybucji środków nie był przestrzegany w ogólnym budżecie państwa na rok 2016, w którym przychody z tej opłaty przeznaczono na sfinansowanie deficytu w systemie elektroenergetycznym.
- 22 Tak więc wbrew przepisom dyrektywy 2000/60 opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej nie uwzględnia zasady zwrotu kosztów usług wodnych, w tym kosztów ochrony środowiska, nie określa szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu i odnosi się tylko do jednego rodzaju korzystania z wód śródlądowych, a mianowicie korzystania z nich w celu wytwarzania energii elektrycznej, mimo że energia ta ma charakter odnawialny, a wykorzystywana do jej wytwarzania woda nie zostaje skonsumowana. Sąd odsyłający wskazał, że opłata ta jest w rzeczywistości świadczeniem, które nie ma żadnego związku z zajmowaniem zasobów publicznych ani z konsekwencjami dla środowiska naturalnego, jakie powodują działania związane z takim zajmowaniem.
- 23 Po drugie, w odniesieniu do zgodności opłaty za korzystanie z wód śródlądowych do wytwarzania energii elektrycznej z zasadą niedyskryminacji przewidzianą w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72 sąd krajowy wskazał, że opłata ta jest pobierana wyłącznie od wytwórców energii hydroelektrycznej, z wyłączeniem wszelkich innych wytwórców energii wykorzystujących inną technologię, którzy posiadają koncesje administracyjne dotyczące miejsc położonych w dorzeczach pomiędzy regionami, a nie wewnątrzregionalnych, to jest dorzeczach położonych na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej, a nie na terytorium jednej wspólnoty autonomicznej.
- 24 Po trzecie, sąd odsyłający wyraził pogląd, że ze względu na asymetryczny charakter omawianej opłaty spowodowane jej wprowadzeniem różnice w traktowaniu wywierają wpływ na konkurencję na rynku energii elektrycznej i należy je uznać za stanowiące pomoc państwa na rzecz wytwórców energii elektrycznej, którzy nie podlegają tej opłacie.
- 25 W tych okolicznościach Tribunal Supremo (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi w sprawach od C-105/18 do C-108/18 i od C-110/18 do C-113/18:
- „1) Czy dotycząca ochrony środowiska zasada »zanieczyszczający płaci« zawarta w art. 191 ust. 2 TFUE i w art. 9 ust. 1 dyrektywy [2000/60], który ustanawia zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, a także odpowiednie gospodarcze wyważenie użycia wody, należy interpretować w ten sposób, że

sprzeciwiają się one wprowadzeniu opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii, takiej jak ta rozpatrywana w niniejszym postępowaniu, która nie zachęca do efektywnego użycia wody ani nie ustanawia mechanizmów na rzecz zachowania i ochrony wód publicznych oraz której sposób naliczania jest całkowicie oderwany od możliwości spowodowania szkód na wodach publicznych i jest skoncentrowany wyłącznie na zdolności generowania przez tych wytwórców dochodów?

- 2) Czy zgodna z zasadą niedyskryminacji przedsiębiorców wyrażoną w art. 3 ust. 1 dyrektywy [2009/72] jest opłata taka jak będąca przedmiotem niniejszego postępowania opłata za korzystanie z wód, której podlegają wyłącznie wytwórcy energii hydroelektrycznej działający w miejscach położonych w dorzeczach pomiędzy regionami, a nie podlegają jej producenci posiadający koncesje na działanie w miejscach położonych w dorzeczach wewnątrzregionalnych, oraz której podlegają wytwórcy stosujący technologię hydroenergetyczną, a nie podlegają producenci energii wykorzystujący inne technologie?
 - 3) Czy art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że wprowadzenie opłaty za korzystanie z wód takiej jak ta będąca przedmiotem sporu, na niekorzyść podmiotów wytwarzających energię elektryczną w instalacjach hydroenergetycznych działających w miejscach położonych w dorzeczach pomiędzy regionami, przez wprowadzenie niesymetrycznego systemu opłat w odniesieniu do tej samej technologii w zależności od lokalizacji danej elektrowni oraz przez brak wymagania opłat od wytwórców energii z innych źródeł stanowi zakazaną pomoc państwa?”.
- 26 W sprawie C-109/18 dwa pierwsze pytania prejudycjalne są zasadniczo identyczne z dwoma pierwszymi pytaniami w sprawach wymienionych w punkcie poprzednim, a pytanie trzecie zostało sformułowane w następujący sposób:
- „3) Czy art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nieobjęcie opłatą za korzystanie z wód elektrowni wodnych działających w miejscach położonych w dorzeczach wewnątrzregionalnych, jak również innego konsumpcyjnego użycia wody, przy jednoczesnym obciążeniu opłatą wyłącznie użycia wody w celu wytwarzania energii elektrycznej, stanowi zakazaną pomoc państwa?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 27 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 191 ust. 2 TFUE i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/60 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one istnieniu opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, takiej jak opłata będąca przedmiotem spraw rozpatrywanych w postępowaniach głównych, która nie zachęca do efektywnego użycia wody ani nie ustanawia mechanizmów na rzecz zachowania i ochrony publicznych zasobów wodnych oraz której sposób naliczania jest całkowicie oderwany od możliwości spowodowania szkód w publicznych zasobach wodnych i jest skoncentrowany wyłącznie na zdolności generowania przez wytwórców energii hydroelektrycznej dochodów.
- 28 Należy przypomnieć, że art. 191 ust. 2 TFUE stanowi, iż polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony i opiera się w szczególności na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Postanowienie to 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 (wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 29 W związku z tym, skoro art. 191 ust. 2 TFUE, który odwołuje się do zasady „zanieczyszczający płaci”, 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 (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Wynika stąd, że skoro zasada „zanieczyszczający płaci” została wyraźnie wskazana w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/60 i skoro dyrektywa ta została przyjęta na podstawie art. 175 ust. 1 WE (obecnie art. 192 TFUE), to właśnie na podstawie art. 9 ust. 1 rzeczony dyrektywy należy zbadać, czy zasada ta znajduje zastosowanie w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych.
- 31 W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględnić nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (wyrok z dnia 16 maja 2019 r., Conti 11. Container Schiffahrt, C-689/17, EU:C:2019:420, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że z brzmienia art. 9 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/60 wynika, że państwa członkowskie biorą pod uwagę zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, w tym kosztów dla środowiska naturalnego i zasobów, w świetle analizy ekonomicznej przeprowadzanej zgodnie z załącznikiem III do tej dyrektywy oraz w szczególności zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.
- 33 Ponieważ wspomniany akapit pierwszy nie określa ram, w których państwa członkowskie muszą uwzględniać zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, wynika z tego, że przepis ten odnosi się do wdrożenia przez państwa członkowskie ogólnej polityki odzyskiwania tych kosztów, ze szczególnym uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci”.
- 34 Ponadto z art. 9 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2000/60 wynika, że od daty przyjęcia dyrektywy 2000/60 do roku 2010 państwa członkowskie powinny zapewnić, po pierwsze, aby polityka opłat za wodę zachęcała użytkowników do wykorzystywania zasobów w sposób efektywny i przyczyniała się w ten sposób do osiągnięcia celów środowiskowych tej dyrektywy, a po drugie, aby różne kategorie użytkowników wody, wśród których wyodrębnić należy przynajmniej kategorie użytkowników przemysłowych, gospodarstw domowych i rolnictwa, przyczyniały się w odpowiedni sposób do zwrotu kosztów usług wodnych, opartych na analizie ekonomicznej wykonanej zgodnie z załącznikiem III i przy uwzględnieniu zasady „zanieczyszczający płaci”.
- 35 W tym względzie fakt, że art. 9 ust. 1 akapit drugi tiret drugie dyrektywy 2000/60 odnosi się do różnych sektorów gospodarki, które muszą wnieść odpowiedni wkład w realizację zasady odzyskiwania kosztów usług wodnych, potwierdza, że obowiązek uwzględniania tej zasady jest niezbędny w kontekście ogólnej polityki państw członkowskich dotyczącej tych usług. Taka wykładnia znajduje zresztą potwierdzenie w brzmieniu art. 9 ust. 1 akapit trzeci tej dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą uwzględniać skutki społeczne, ekologiczne i ekonomiczne zwrotu kosztów, jak również warunki geograficzne i klimatyczne określonego regionu lub regionów, co oznacza, że przepis ten pozostawia państwom członkowskim zakres uznania w odniesieniu do wdrażania wspomnianej zasady zwrotu owych kosztów.

- 36 Z brzmienia art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/60 wynika zatem, że jedynie w świetle wszystkich odpowiednich przepisów krajowych wdrażających programy środków regulujących usługi wodne można zweryfikować, czy dane państwo członkowskie uwzględniło zasadę zwrotu kosztów takich usług. Wynika stąd, że zgodności z art. 9 ust. 1 nie można oceniać w odniesieniu do rozpatrywanego w oderwaniu od kontekstu środka krajowego, który jest wiążący dla użytkowników zasobów wodnych.
- 37 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że kontekst, w który wpisuje się ten przepis, potwierdza interpretację jego brzmienia. Należy bowiem przypomnieć, że dyrektywa 2000/60 jest dyrektywą ramową, uchwaloną na podstawie art. 175 ust. 1 WE (obecnie art. 192 TFUE). Ustanawia ona wspólne zasady i ogólne ramy działania na rzecz ochrony wód i zapewnia koordynację, integrację, jak i – długoterminowo – rozwój zasad ogólnych i struktur pozwalających na ochronę i zrównoważone korzystanie z wód w ramach Unii Europejskiej. Te zasady i ramy powinny następnie zostać rozwinięte przez państwa członkowskie za pomocą przyjęcia konkretnych środków (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2014 r., Komisja/Niemcy, C-525/12, EU:C:2014:2202, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Co więcej, art. 11 ust. 1 tej dyrektywy nakłada na każde z państw członkowskich obowiązek zapewnienia opracowania programu środków, dla wszystkich obszarów dorzeczy lub części międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, dla osiągnięcia celów w zakresie ochrony środowiska ustalonych w art. 4 rzeczonej dyrektywy. W art. 11 ust. 3 tej dyrektywy uściślono, że środki podstawowe tego programu obejmują środki uznane za odpowiednie do celów art. 9, co potwierdza tezę, że obowiązek sformułowany w tym ostatnim artykule odnosi się do ustanowienia szeregu środków, które łącznie muszą być „odpowiednie” do zapewnienia poszanowania zasady zwrotu kosztów usług wodnych.
- 39 W trzeciej kolejności należy zaznaczyć, że wykładta ta jest zgodna z celem wyznaczonym w dyrektywie 2000/60. Dyrektywa ta nie zmierza bowiem do pełnej harmonizacji przepisów wodnoprawnych państw członkowskich (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 września 2014 r., Komisja/Niemcy, C-525/12, EU:C:2014:2202, pkt 50; z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 34).
- 40 Zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy 2000/60 jej celem jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które zapobiegają dalszemu pogarszaniu, chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz bezpośrednio uzależnionych od nich ekosystemów lądowych.
- 41 Dyrektywa 2000/60 jest zasadniczo oparta na zasadach zarządzania na poziomie obszaru dorzecza, ustalania celów dla części wód, planowania i programowania, analizy ekonomicznej sposobów wprowadzania opłat za wodę, uwzględnienia społecznych, środowiskowych i gospodarczych skutków zwrotu kosztów, a także warunków geograficznych i klimatycznych w danym regionie lub regionach (wyrok z dnia 11 września 2014 r., Komisja/Niemcy, C-525/12, EU:C:2014:2202, pkt 53).
- 42 Z przepisów tej dyrektywy wynika, że środki dotyczące zwrotu kosztów za usługi wodne są przekazanymi do dyspozycji państw członkowskich instrumentami jakościowego zarządzania wodą, którego celem jest zapewnienie racjonalnego korzystania z jej zasobów (zob. podobnie wyroki z dnia 11 września 2014 r., Komisja/Niemcy, C-525/12, EU:C:2014:2202, pkt 55).
- 43 Jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 32 opinii, jeżeli, tak jak w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych, państwo członkowskie nakłada na użytkowników zasobów wodnych dorzeczy obowiązek uiszczania opłat, to zasada zwrotu kosztów usług wodnych, o której mowa w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/60, nie wymaga, aby kwota każdej z tych opłat, rozpatrywana odrębnie, była proporcjonalna do tych kosztów.

- 44 W tych okolicznościach bez znaczenia jest to, że w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych – jak wskazał sąd odsyłający, który jest wyłącznie właściwy do dokonania wykładni prawa krajowego mającego zastosowanie w tych sprawach – opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, ze względu zarówno na jej istotne cechy, jak i na jej strukturę, ma cel związany nie z ochroną środowiska, ale wyłącznie gospodarczy, a wobec tego stanowi przychód hiszpańskiego systemu elektroenergetycznego pozwalający zmniejszyć deficyt taryfowy, z którym boryka się ten system, bez związku ani z zajmowaniem publicznych zasobów wodnych, ani ze skutkami środowiskowymi działalności związanej z owym zajmowaniem.
- 45 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 191 ust. 2 TFUE i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/60 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one istnieniu opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, takiej jak opłata będąca przedmiotem spraw rozpatrywanych w postępowaniach głównych, która nie zachęca do efektywnego użycia wody ani nie ustanawia mechanizmów na rzecz zachowania i ochrony publicznych zasobów wodnych oraz której sposób naliczania jest całkowicie oderwany od możliwości spowodowania szkód w publicznych zasobach wodnych i skoncentrowany jest wyłącznie na zdolności generowania przez wytwórców energii hydroelektrycznej dochodów.

W przedmiocie pytania drugiego

- 46 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy zasadę niedyskryminacji przewidzianą w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona istnieniu opłaty takiej jak analizowana w postępowaniach głównych opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, którą pobiera się wyłącznie od wytwórców energii hydroelektrycznej prowadzących działalność w miejscach położonych w dorzeczach rozciągających się na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej.
- 47 Aby zatem udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy zbadać zakres zastosowania art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72.
- 48 Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie, opierając się na swojej strukturze organizacyjnej i z należyтым uwzględnieniem zasady pomocniczości, zapewniają, aby – bez uszczerbku dla ust. 2 tego samego artykułu – przedsiębiorstwa energetyczne działały zgodnie z zasadami tej 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.
- 49 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. Tymczasem 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).
- 50 W niniejszej sprawie należy podkreślić, że skoro z informacji, którymi dysponuje Trybunał, wynika z jednej strony, że sytuacje badane w postępowaniu głównym mają charakter czysto wewnętrzny, w tym znaczeniu, że są pozbawione jakiegokolwiek elementu transgranicznego, a z drugiej strony, że przedmiotowa opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej stanowi środek o charakterze podatkowym, to zasada niedyskryminacji przewidziana w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72 ma zastosowanie do tej opłaty tylko wtedy, gdy można uznać, że dyrektywa ta ma na celu zbliżenie przepisów podatkowych państw członkowskich.

- 51 Ponieważ celem dyrektywy 2009/72 jest utworzenie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, prawodawca Unii w celu przyjęcia środków służących zbliżeniu przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego zastosował zwykłą procedurę prawodawczą przewidzianą w art. 95 ust. 1 WE (obecnie art. 114 ust. 1 TFUE).
- 52 Jednak zgodnie z 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.
- 53 Ponieważ dyrektywa 2009/72 nie stanowi środka służącego zbliżeniu przepisów podatkowych państw członkowskich, należy uznać, że zasada niedyskryminacji przewidziana w jej art. 3 ust. 1 nie ma zastosowania do opłaty takiej jak opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, o której mowa w postępowaniach głównych.
- 54 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że zasadę niedyskryminacji przewidzianą w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ona istnieniu opłaty takiej jak analizowana w postępowaniach głównych opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, którą pobiera się wyłącznie od wytwórców energii hydroelektrycznej prowadzących działalność w miejscach położonych w dorzeczych rozciągających się na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej.

W przedmiocie pytania trzeciego w sprawach od C-105/18 do C-108/18 i od C-110/18 do C-113/18 oraz w sprawie C-109/18

- 55 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zasadniczo dąży do ustalenia, czy art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż badana w postępowaniach głównych opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej nie jest pobierana, po pierwsze, od wytwórców energii hydroelektrycznej prowadzących działalność w miejscach położonych w dorzeczych znajdujących się na terytorium jednej wspólnoty autonomicznej, po drugie, od wytwórców energii elektrycznej, której źródłem nie jest woda, a po trzecie, w odniesieniu do innych sposobów korzystania z wody prowadzących do jej konsumpcji, stanowi pomoc państwa w rozumieniu tego postanowienia.
- 56 Na wstępie należy stwierdzić, że postanowienie odsyłające w sprawie C-109/18 nie zawiera żadnych informacji, które umożliwiłyby Trybunałowi udzielenie sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi odnoszącej się do kwestii ewentualnego uznania za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, która to kwalifikacja miałyby wynikać z faktu, że owa opłata nie jest pobierana od instalacji wykorzystujących wodę do celów innych niż wytwarzanie energii hydroelektrycznej.
- 57 Tę część pytania trzeciego w sprawie C-109/18, w zakresie, w jakim dotyczy ona takich instalacji, należy zatem uznać za niedopuszczalną.
- 58 W odniesieniu do odpowiedzi odnoszącej się do istoty dopuszczalnych części pytania trzeciego przedstawionego we wszystkich sprawach połączonych należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zakwalifikowanie danego środka krajowego jako „pomocy państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich wymienionych niżej przesłanek. Po pierwsze, musi to być interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, środek ten musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi on przyznawać beneficjentowi selektywną korzyść. Po czwarte, musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. w szczególności wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, pkt 20).

- 59 Ponieważ zakwalifikowanie danego środka jako „pomocy państwa” w rozumieniu tego postanowienia wymaga spełnienia każdej z tych czterech przesłanek, jako że mają one charakter kumulatywny, zaś sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału jedynie z pytaniem dotyczącym przesłanki selektywności opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, należy przede wszystkim zbadać tę ostatnią przesłankę.
- 60 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ocena selektywnego charakteru korzyści przyznanej beneficjentom przez środek krajowy wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego dany środek krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi, znajdującymi się, w świetle celu przyświecającego temu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej i tym samym poddany odmiennemu traktowaniu, które może zostać w istocie uznane za „dyskryminacyjne” (wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 W celu uznania środka podatkowego za „selektywny” należy najpierw zidentyfikować powszechny lub „normalny” system podatkowy obowiązujący w danym państwie członkowskim, a następnie wykazać, że badany środek podatkowy stanowi odstępstwo od owego powszechnie obowiązującego systemu, jako że wprowadza różnicowanie wśród podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu realizowanego za pomocą tego powszechnie obowiązującego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 W tym względzie określenie ram odniesienia nabiera większej wagi w przypadku środków o charakterze podatkowym, ponieważ samo istnienie korzyści może być stwierdzone tylko w porównaniu z opodatkowaniem „normalnym” (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 września 2006 r., Portugalia/Komisja, C-88/03, EU:C:2006:511, pkt 56; z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 55).
- 63 Co się tyczy w pierwszym rzędzie badania selektywnego charakteru środka rozpatrywanego w postępowaniach głównych, który może wynikać z faktu, że opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej nie jest pobierana od wytwórców energii elektrycznej, którzy wytwarzają energię elektryczną ze źródeł innych niż woda, należy zauważyć, że jeżeli kryterium nałożenia tej opłaty, odnoszące się do źródła wytwarzania energii elektrycznej, nie stanowi formalnego odstępstwa od danych ram prawnych przyjętych za układ odniesienia, to jednak skutkuje ono wyłączeniem tych wytwórców energii elektrycznej z zakresu owej opłaty.
- 64 Ponieważ art. 107 ust. 1 TFUE definiuje interwencje państwa pod względem ich skutków, niezależnie od stosowanych technik, nie można zatem a priori wykluczyć, że kryterium nałożenia opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii hydroelektrycznej może w praktyce sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, zmniejszając ich obciążenie w stosunku do tego, któremu podlegają podmioty podlegające tej opłacie (zob. podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, pkt 47, 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 Należy zatem ustalić, czy wytwórcy energii hydroelektrycznej podlegający opłacie, o której mowa w postępowaniach głównych, oraz wytwórcy energii elektrycznej, którzy wytwarzają energię elektryczną ze źródeł innych niż woda, znajdują się w porównywalnej sytuacji w odniesieniu do celu, któremu ma służyć opłata kwestionowana w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych.
- 66 W tym względzie z treści przepisów prawa krajowego przedstawionych w postanowieniach odsyłających, a w szczególności z art. 112a ust. 1 ustawy – prawo wodne oraz z art. 12–14 dekretu królewskiego 198/2015 wynika, że opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej służy ochronie i polepszeniu stanu publicznych zasobów wodnych. Tymczasem

bezsporne jest to, że jedynie wytwórcy energii hydroelektrycznej wykorzystują publiczne zasoby wodne jako źródło wytwarzania energii elektrycznej, co może mieć wpływ na środowisko naturalne w danym dorzeczu.

- 67 Należy zatem stwierdzić, że wytwórcy energii elektrycznej inni niż ci, dla których źródłem wytwarzania energii jest woda, którzy nie podlegają opłacie za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, nie znajdują się, z punktu widzenia celu, któremu służy ta opłata, w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z sytuacją wytwórców energii elektrycznej, dla których źródłem jej wytwarzania jest woda.
- 68 Choć sąd krajowy, który jako jedyny jest właściwy do dokonania wykładni prawa krajowego, twierdzi, że opłata ta, pomimo brzmienia art. 112a ustawy – prawo wodne i przepisów dekretu królewskiego 198/2015 wprowadzających w życie tę opłatę, służy – ze względu na jej istotne cechy charakterystyczne i strukturę – realizacji celu czysto gospodarczego, to należy przypomnieć, że w braku regulowań unijnych w tej dziedzinie to do kompetencji podatkowych państw członkowskich należy określanie podstaw opodatkowania oraz rozkładanie obciążenia podatkowego między różne czynniki produkcji i różne sektory gospodarki (zob. podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 Tak więc kryterium podlegania opłacie oparte na źródle wytwarzania energii elektrycznej pozwala zasadniczo państwu członkowskiemu na nałożenie opłaty takiej jak opłata kwestionowana w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych wyłącznie na tych wytwórców energii elektrycznej, dla których źródłem wytwarzania energii elektrycznej jest woda.
- 70 Co się tyczy w drugim rzędzie badania selektywnego charakteru środka kwestionowanego w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych, który może wynikać z faktu, że opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej nie jest pobierana od wytwórców energii hydroelektrycznej prowadzących działalność w granicach dorzeczy położonych na terytorium jednej wspólnoty autonomicznej, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału ramy prawne stanowiące układ odniesienia przy ocenie selektywnego charakteru danego środka nie muszą pokrywać się z terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego, lecz może je stanowić obszar, na którym dany organ władzy regionalnej lub lokalnej wykonuje przyznane mu w konstytucji lub w ustawie uprawnienia. Jest tak w sytuacji, gdy ów organ posiada status prawny i faktyczny dający mu wystarczającą autonomię w stosunku do rządu centralnego państwa członkowskiego, by dzięki przyjmowanym środkom to ten organ, a nie rząd centralny, odgrywał podstawową rolę w określaniu politycznego i gospodarczego środowiska, w którym działają przedsiębiorstwa (zob. podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 Z orzecznictwa tego wynika, że ramy odniesienia zależą od zakresu kompetencji organu publicznego, który przyjął kwestionowany środek.
- 72 Podobnie z wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 61, 62) wynika, że właściwe ramy odniesienia dla zbadania selektywnego charakteru środka mogą być ograniczone do systemu prawnego przyjętego przez dany podmiot w granicach jego własnych kompetencji.
- 73 W istocie selektywny charakter środka nie może być badany bez uwzględnienia granic prawnych wyznaczających zakres kompetencji organu publicznego, który przyjął środek.
- 74 W niniejszej sprawie rząd hiszpański wyjaśnił, zarówno w uwagach na piśmie, jak i podczas rozprawy przed Trybunałem, że okoliczność, iż opłata za korzystanie z wód śródlądowych do celu wytwarzania energii elektrycznej jest pobierana wyłącznie od wytwórców energii hydroelektrycznej korzystających z zasobów wodnych dorzeczy położonych na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej,

jest uzasadniona strukturą terytorialną państwa hiszpańskiego oraz kompetencjami każdej administracji, jak również odpowiednimi kompetencjami rządu centralnego i wspólnot autonomicznych, które w odniesieniu do publicznych zasobów wodnych opracowują swój własny system prawny.

- 75 Ustawodawca krajowy przyjął zatem przepisy krajowe ustanawiające tę opłatę, która jest nakładana wyłącznie na posiadaczy koncesji administracyjnych dotyczących miejsc położonych w dorzeczych znajdujących się na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej, wykonując kompetencje ograniczone wyłącznie do obszarów tych dorzeczy.
- 76 W tych okolicznościach, z zastrzeżeniem ustaleń co do podziału kompetencji, których dokonanie jest zadaniem sądu odsyłającego, wydaje się, że właściwym układem odniesienia dla zbadania selektywnego charakteru ewentualnego środka pomocy jest opodatkowanie wytwarzania energii hydroelektrycznej w miejscach położonych w dorzeczych, które rozciągają się na więcej niż jedną wspólnotę autonomiczną.
- 77 W świetle tak zdefiniowanego układu odniesienia należy stwierdzić, że wytwórcy energii hydroelektrycznej prowadzący działalność w miejscu położonym w dorzeczu znajdującym się w obrębie jednej wspólnoty autonomicznej nie znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją wytwórców energii elektrycznej, którzy prowadzą działalność w miejscach położonych w dorzeczych rozciągających się na terytorium więcej niż jednej wspólnoty.
- 78 Wynika z tego, że przesłanka selektywności badanego środka nie jest spełniona i że w związku z tym nie ma potrzeby badania pozostałych przesłanek, o których mowa w pkt 58 niniejszego wyroku.
- 79 Z powyższych rozważań wynika, że art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż badana w postępowaniach głównych opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej nie jest pobierana, po pierwsze, od wytwórców energii hydroelektrycznej prowadzących działalność w miejscach położonych w dorzeczych znajdujących się na terytorium jednej wspólnoty autonomicznej, a po drugie, od wytwórców energii elektrycznej, której źródłem nie jest woda, nie stanowi pomocy państwa, w rozumieniu tego postanowienia, na rzecz tych wytwórców, ponieważ w świetle właściwego układu odniesienia oraz celu, któremu służy ta opłata, nie znajdują się oni w sytuacji porównywalnej z sytuacją wytwórców energii hydroelektrycznej prowadzących działalność w miejscach położonych w dorzeczych rozciągających się na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej objętych rzeczoną opłatą, czego potwierdzenie należy jednak do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) **Artykuł 191 ust. 2 TFUE i art. 9 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one istnieniu opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, takiej jak opłata będąca przedmiotem spraw rozpatrywanych w postępowaniach głównych, która nie zachęca do efektywnego użycia wody ani nie ustanawia mechanizmów na rzecz zachowania i ochrony publicznych zasobów wodnych i której sposób naliczania jest**

całkowicie oderwany od możliwości spowodowania szkód w publicznych zasobach wodnych i skoncentrowany jest wyłącznie na zdolności generowania przez wytwórców energii hydroelektrycznej dochodów.

- 2) 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 sprzeciwia się ona istnieniu opłaty takiej jak analizowana w postępowaniach głównych opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, którą pobiera się wyłącznie od wytwórców energii hydroelektrycznej prowadzących działalność w miejscach położonych w dorzeczach rozciągających się na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej.
- 3) Artykuł 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż badana w postępowaniach głównych opłata za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej nie jest pobierana, po pierwsze, od wytwórców energii hydroelektrycznej prowadzących działalność w miejscach położonych w dorzeczach znajdujących się na terytorium jednej wspólnoty autonomicznej, a po drugie, od wytwórców energii elektrycznej, której źródłem nie jest woda, nie stanowi pomocy państwa, w rozumieniu tego postanowienia, na rzecz tych wytwórców, ponieważ w świetle właściwego układu odniesienia oraz celu, któremu służy ta opłata, nie znajdują się oni w sytuacji porównywalnej z sytuacją wytwórców energii hydroelektrycznej prowadzących działalność w miejscach położonych w dorzeczach rozciągających się na terytorium więcej niż jednej wspólnoty autonomicznej objętych rzezoną opłatą, czego potwierdzenie należy jednak do sądu odsyłającego.

Podpisy