



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 7 november 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Principen att förorenaren betalar – Direktiv 2000/60/EG – Artikel 9.1 – Kostnadstäckning för vattentjänster – Gemensamma regler för den inre marknaden för el – Direktiv 2009/72/EG – Artikel 3.1 – Icke-diskrimineringsprincipen – Artikel 107.1 FEUF – Statligt stöd – Avgift för användning av inlandsvatten för elproduktion – Avgift som endast ska betalas av de vattenkraftproducenter som är verksamma på interregionala avrinningsområden”

I de förenade målen C-105/18–C-113/18,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien), av den 27 juni 2017 (C-105/18, C-106/18, C-108/18, C-110/18 och C-111/18), av den 18 juli 2017 (C-107/18 och C-113/18), av den 4 juli 2018 (C-109/18 och) och av den 11 juli 2017 (C-112/18), som inkom till domstolen den 13 februari 2018, i målen

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

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

Duerocanto SL (C-107/18),

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

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

José Manuel Burgos Pérez,

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

Endesa Generación SA (C-111/18),

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

Parc del Segre SA,

Electra Irache SL,

Genhidro Generación Hidroeléctrica SL,

Hicenor SL,

Hidroeléctrica Carrascosa SL,

* Rättegångsspråk: spanska.

Hidroeléctrica del Carrión SL,

Hidroeléctrica del Pisuerga SL,

Hidroeléctrica Santa Marta SL,

Hyanor SL,

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

mot

Administración General del Estado,

ytterligare deltagare i rättegången:

Iberdrola Generación SAU,

Hidroeléctrica del Cantábrico SA,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič och C. Lycourgos (referent),

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 februari 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

- Spaniens regering, genom A. Rubio González och V. Ester Casas, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, inledningsvis genom T. Henze och J. Möller, därefter genom J. Möller, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom O. Beynet, P. Němečková, G. Luengo och E. Manhaeve, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 8 maj 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 191.2 FEUF, artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 2000, s. 1), av artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 2009, s. 55) och artikel 107.1 FEUF.
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) och flera andra spanska vattenkraftproducenter och, å andra sidan, Administración General del Estado (allmänna statsförvaltningen, Spanien). Målen rör lagligheten av avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2000/60

- 3 Skäl 13 i direktiv 2000/60 har följande lydelse:

”Olika omständigheter och behov inom gemenskapen kräver särskilda lösningar. Dessa olikheter bör beaktas vid planering och genomförande av åtgärder som syftar till att säkerställa skydd för och en hållbar användning av vatten inom avrinningsområdets ram. Beslut bör fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt. Åtgärder som ligger inom medlemsstaternas ansvarsområde bör prioriteras genom utarbetande av åtgärdsprogram som är anpassade till regionala och lokala förhållanden.”

- 4 Artikel 4 i detta direktiv har följande lydelse:

”1. Vid genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt skall medlemsstaterna

- a) när det gäller ytvatten
 - i) genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster, om inte annat följer av tillämpningen av punkterna 6 och 7 och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8,

- ii) skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster om inte annat följer av tillämpningen av punkt iii när det gäller konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast 15 år efter detta direktivs ikraftträdande i enlighet med bestämmelserna i bilaga V, om inte annat följer av tillämpningen av de förlängningar som beslutats i enlighet med punkt 4 och av tillämpningen av punkterna 5, 6 och 7 och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8,
- iii) skydda och förbättra alla konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus senast 15 år efter detta direktivs ikraftträdande i enlighet med bestämmelserna i bilaga V, om inte annat följer av tillämpningen av de förlängningar som beslutats i enlighet med punkt 4 och av tillämpningen av punkterna 5, 6 och 7 och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8,
- iv) genomföra nödvändiga åtgärder i enlighet med artikel 16.1 och 16.8, i syfte att gradvis minska förorening från prioriterade ämnen och för att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen skall upphöra eller stegvis elimineras,

utan att det påverkar de relevanta internationella avtal som avses i artikel 1 för de berörda parterna,

...”

5 Artikel 9 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader, med beaktande av den ekonomiska analys som utförs enligt bilaga III och i enlighet framför allt med principen att förorenaren betalar.

Medlemsstaterna skall senast 2010 se till att:

- prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna och att den därigenom bidrar till miljömålen i detta direktiv,
- de olika vattenanvändningsverksamheterna, uppdelade på åtminstone industri, hushåll och jordbruk adekvat bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänster, med utgångspunkt i den ekonomiska analys som utförts enligt bilaga III och med beaktande av principen om att förorenaren betalar.

Medlemsstaterna kan härvid beakta kostnadstäckningens sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatiska förhållanden i den eller de regioner som påverkas.

2. Medlemsstaterna skall i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten rapportera om de planerade praktiska åtgärder för att genomföra punkt 1, vilka kommer att bidra till att miljömålen i detta direktiv uppnås samt om de olika vattenanvändningsverksamheternas bidrag till en kostnadstäckning för vattentjänster.

3. Inget i denna artikel hindrar finansiering av särskilda förebyggande eller avhjälpande åtgärder för att nå detta direktivs mål.

...”

6 I artikel 11 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat skall för varje avrinningsdistrikt eller för den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium se till att ett åtgärdsprogram upprättas och därvid beakta resultaten av de analyser som krävs enligt artikel 5 för att uppnå de mål som fastställs enligt artikel 4. Sådana åtgärdsprogram kan hänvisa till åtgärder till följd av lagstiftning som antagits på

nationell nivå och som omfattar hela medlemsstatens territorium. När det är lämpligt kan en medlemsstat besluta om åtgärder för alla avrinningsdistrikt och/eller de delar av internationella avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium.

2. Varje åtgärdsprogram skall inbegripa de "grundläggande" åtgärder som anges i punkt 3, samt vid behov "kompletterande" åtgärder.

3. Med "grundläggande" åtgärder avses de minimikrav som skall uppfyllas och de skall bestå av följande:

...

b) Åtgärder som anses lämpliga för de syften som anges i artikel 9.

..."

7 Bilaga III till direktiv 2000/60, med rubriken "Ekonomisk analys", har följande lydelse:

"Den ekonomiska analysen skall innehålla tillräcklig och tillräckligt detaljerad information (med beaktande av kostnaden för att samla in de relevanta uppgifterna) för att det skall vara möjligt att göra

a) de relevanta beräkningarna för att i enlighet med artikel 9 beakta principen om täckning av kostnaderna för vattentjänster med hänsyn till långsiktiga försörjnings- och behovsprognoser avseende vattnet i avrinningsdistriktet och, om nödvändigt

- uppskattningar av de volymer, priser och kostnader som är förenade med vattentjänster, och
- uppskattningar av relevanta investeringar, däri inbegripet prognoser för sådana investeringar,

b) bedömningar av den mest kostnadseffektiva kombination av åtgärder när det gäller vattenanvändningen som skall ingå i det åtgärdsprogram som avses i artikel 11, på grundval av uppskattningar av de potentiella kostnaderna för sådana åtgärder."

Direktiv 2009/72

8 Under rubriken "Syfte och tillämpningsområde" föreskrivs följande i artikel 1 i direktiv 2009/72:

"I detta direktiv fastställs gemensamma regler för produktion, överföring, distribution och leverans av el, samt bestämmelser om konsumentskydd, i syfte att förbättra och integrera konkurrensutsatta elmarknader i gemenskapen. Det innehåller regler för elsektorns organisation och funktion, öppet tillträde till marknaden, kriterier och förfaranden som ska tillämpas för anbud, för beviljande av tillstånd och för driften av system. Det fastställer även krav på samhällsomfattande tjänster och elkonsumenters rättigheter och klargör konkurrenskraven."

9 Artikel 3.1 och 3.2 i direktiv 2009/72 har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna ska, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2, på grundval av sin institutionella organisation och med vederbörlig hänsyn till subsidiaritetsprincipen, se till att elföretag drivs i enlighet med principerna i detta direktiv för att uppnå en konkurrensutsatt, säker och miljömässigt hållbar elmarknad, och de får inte göra någon diskriminerande åtskillnad mellan dessa företag när det gäller deras rättigheter eller skyldigheter.

2. Medlemsstaterna får med beaktande fullt ut av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel 86 i detta, för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset ålägga företag som bedriver verksamhet inom elsektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, regelbundenhet i leveranserna, kvalitet och pris samt miljöskydd, inbegripet energieffektivitet, energi från förnybara energikällor och klimatskydd. Dessa åligganden ska vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag i gemenskapen kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor. När det gäller försörjningstrygghet, styrning av energieffektivitet/energiefterfrågan och för att uppfylla de miljömål och mål för energi från förnybara energikällor som avses i denna punkt får medlemsstaterna införa långtidsplanering, varvid hänsyn ska tas till att tredje part kan komma att ansöka om tillträde till systemet.”

Spansk rätt

Energiskattelagen

- 10 I ingressen till Ley 15/2012, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (lag nr 15/2012 om skatteåtgärder för en hållbar användning av energi) av den 27 december 2012 (BOE nr 312 av den 28 december 2012, s. 88081) (nedan kallad energiskattelagen) anges följande:

”Syftet med [denna lag] är att anpassa vårt skattesystem för en effektivare och mer miljövänlig och hållbar [energi]användning[,] vilka är de värden som inspirerar denna skattereform. Skattesystemet är således i linje med de grundläggande principer som ligger till grund för Europeiska unionens skatte-, energi- och, naturligtvis, miljöpolitik. ...

...

... Ett av huvuddragen i denna skattereform är således att internalisera de miljökostnader som uppkommer vid elproduktion ... Denna lag ska uppmuntra till förbättringar av energieffektiviteten och samtidigt göra det möjligt att säkerställa en bättre förvaltning av naturresurser och stödja den nya modellen för hållbar utveckling, såväl i ekonomiskt och socialt hänseende som i miljöhänseende.

Denna reform bidrar dessutom till att integrera miljöpolitiken i vårt skattesystem ...

I detta syfte föreskrivs i denna lag tre nya skatter: ... en avgift för användning av inlandsvatten för elproduktion. ...

Genom avdelning IV i denna lag ändrades slutligen den konsoliderade texten i vattenlagen som antagits genom Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio (kungligt lagdekret 1/2001 av den 20 juli 2001) (nedan kallad vattenlagen).

Denna avdelning behandlar i synnerhet den ekonomiska och finansiella regleringen av användningen av allmänna vattenresurser. Den föreskriver således att de behöriga myndigheterna med tillämpning av principen om kostnadstäckning och med beaktande av långsiktiga ekonomiska prognoser ska införa lämpliga mekanismer för överföring av kostnaderna för tjänster avseende förvaltning av vattenområden, inklusive miljö- och resurskostnader, till de olika slutförbrukarna.

I artiklarna 112 och 114 [i vattenlagen] föreskrivs fyra olika skatter på vatten: avgiften för användning av allmänna resurser, avgiften för utsläpp, vilken belastar utsläpp i de allmänna vattenresurserna, regleringsavgiften, vilken belastar den privata vinst som erhålls till följd av [regleringsarbeten som utförts av staten], och avgiften för användning av vatten, vilken belastar den privata vinst som erhålls till följd av arbeten som utförts av staten och som inte utgör regleringsarbeten.

... Den allmänna kvaliteten på de spanska inlandsvattnen kräver för närvarande att de skyddas i syfte att bevara en av de naturresurser som är nödvändiga för samhället. Politiken för skydd av allmänna vattenresurser ska därför förstärkas i detta avseende. För detta ändamål är det nödvändigt att erhålla intäkter som ska tillhandahållas av dem som drar nytta av en privat användning av vattnet eller av en särskild anläggning för elproduktion.

Syftet med denna ändring är följaktligen att införa en ny avgift för de allmänna resurser som beskrivs i artikel 2 a i [vattenlagen], det vill säga för användning eller utnyttjande av inlandsvattnen för elproduktion.”

- 11 Genom artikel 29 i energiskattelagen ändrades vattenlagen genom tillägg av en artikel 112 bis i den lagen med följande lydelse:

”Artikel 112 bis Avgift för användning av inlandsvattnen för elproduktion.

1. Användning och utnyttjande av allmänna resurser som avses i artikel 2 a i denna lag för nettoproduktion av el ska beläggas med en skatt som kallas avgift för användning av inlandsvattnen för elproduktion, i syfte att skydda och förbättra de allmänna vattenresurserna.

2. Avgiften blir utkrävbar när den ursprungliga elkraftkoncessionen beviljas och vid den årliga förlängningen därav och kan utkrävas med det belopp och inom de tidsfrister som anges i villkoren för denna koncession.

3. Avgiften ska betalas av koncessionshavarna eller, i förekommande fall, av dem som inträder i koncessionshavarnas ställe.

4. Avgiftsunderlaget ska fastställas av förvaltningsorganet och ska motsvara det ekonomiska nettovärdet, mätt vid anslutningen till elnätet, av den el som producerats med vattenkraft av koncessionshavaren under varje beskattningsår genom användning och utnyttjande av allmänna vattenresurser.

5. Den årliga avgiftssatsen ska vara 22 procent av avgiftsunderlaget och den totala avgiften ska vara resultatet som följer av tillämpning av avgiftssatsen på avgiftsunderlaget.

6. De vattenkraftanläggningar som direkt brukas av den myndighet som är behörig för förvaltningen av de allmänna vattenresurserna ska undantas från skyldigheten att betala denna avgift.

7. Avgiften ska minska med 90 procent för vattenkraftanläggningar med en effekt på 50 MW eller mindre samt för anläggningar för produktion av elektrisk energi som använder vattenkraftverk med en effekt på mer än 50 MW, i enlighet med vad som föreskrivs i förordning för dessa produkter eller anläggningar som bör uppmuntras av hänsyn till allmänna energipolitiska skäl.

8. Förvaltning och uppbörd av avgiften ska ombesörjas av behörigt förvaltningsorgan eller av den spanska statliga skattemyndigheten enligt ett avtal med behörigt förvaltningsorgan.

För det fall ett avtal ingås med Agencia Estatal de Administración Tributaria [den spanska skattemyndigheten], ska denna av förvaltningsorganet erhålla relevanta siffror och uppgifter som kan underlätta dess förvaltning och regelbundet informera detta organ i enlighet med det förfarande som fastställs genom förordning. I detta syfte är Comisión Nacional de Energía [Nationella energimyndigheten, Spanien] och Operador del Sistema eléctrico [Förvaltaren av elöverföringssystemet, Spanien] skyldig att tillhandahålla förvaltningsorganet eller skattemyndigheten de uppgifter och rapporter som är nödvändiga, i enlighet med artikel 94 i Ley 58/2003, de 17 de diciembre [lag nr 58/2003, av den 17 december 2003].

En andel på 2 procent av den avgift som tas ut ska utgöra en intäkt för förvaltningsorganet och det organ som uppbär avgiften ska överföra resterande 98 procent till statskassan.”

- 12 I den andra tilläggsbestämmelsen i energiskattelagen 15/2012, som handlar om kostnaderna för elsystemet, föreskrivs följande:

”I varje års lag om den allmänna statsbudgeten ska de kostnader för elektriska system som anges i artikel 16 i Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [lag nr 54/1997 av den 27 november 1997 om elsektorn] finansieras med ett belopp som motsvarar summan av

- a) uppskattningen av statens årliga uppbörd av skatter och avgifter som anges i denna lag,
- b) uppskattad inkomst från auktion av utsläppsrätter för växthusgaser, dock maximalt 500 miljoner euro.”

Kungligt dekret 198/2015

- 13 I artikel 12 i Real Decreto 198/2015, por el que se desarrolla el artículo 112 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas y se regula el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias (kungligt dekret nr 198/2015 om genomförande av artikel 112 bis i den konsoliderade lydelsen av vattenlagen med bestämmelser om avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion i avrinningsområden i mer än en region), av den 23 mars 2015 (BOE nr 72 av den 25 mars 2015, s. 25674) (nedan kallat kungligt dekret nr 198/2015), föreskrivs följande:

”Tilldelning av den avgift som tas ut

1. Det belopp som tas ut i form av en avgift ska betalas till förvaltningsorganet i enlighet med bestämmelserna i artikel 112 bis punkt 8 i vattenlagen ...

...

3. En andel på 2 procent av det nettobelopp som uppburits i form av avgift ska utgöra en intäkt för förvaltningsorganet.

4. 98 procent av det nettobelopp som uppburits ska överföras till statskassan. Den allmänna statsbudgeten ska hänföra minst det angivna beloppet till verksamhet för skydd och förbättring av allmänna vattenresurser i enlighet med bestämmelserna i artikel 14. I detta syfte ska de investeringsprojekt som säkerställer skyddet och förbättringen av allmänna vattenresurser bestämmas årligen i lagarna om den allmänna statsbudgeten.

5. Inom en månad efter den månad under vilken avgiften uppbärs ska förvaltningsorganet beräkna det slutliga saldot och överföra beloppet till statskassan, samtidigt som förvaltningsorganet redogör för de intäkter och kostnader som ligger till grund för detta saldo hos Agencia Estatal de Administración Tributaria [den spanska skattemyndigheten].”

- 14 I artikel 13 i detta kungliga dekret föreskrivs följande:

”Garantier för skydd av allmänna resurser

I enlighet med principen om kostnadstäckning som stadgas i artikel 111 bis i den konsoliderade lydelsen av vattenlagen och för att säkerställa uppfyllelsen av miljömålen som fastställs i [direktiv 2000/60] och som föreskrivs i artikel 98 och följande artiklar i den konsoliderade lydelsen av

vattenlagen, ska i statens allmänna budgetar avsättas i vart fall ett belopp som är lika med det belopp som anges i punkt 4 i den föregående artikeln 12, i enlighet med det som definieras i artikel 14, för åtgärder till förmån för skydd och förbättring av allmänna vattenresurser och av de vattenförekomster som påverkas av elproduktion genom vattenkraft.”

15 I artikel 14 i samma kungliga dekret föreskrivs följande:

”Skydd och förbättring av allmänna vattenresurser

1. I detta kungliga dekret avses med skydd och förbättring av allmänna vattenresurser den verksamhet som den behöriga statliga allmänna förvaltningen ska utföra för förvaltning av avrinningsområden i mer än en autonom region för att uppfylla en tredubbel målsättning: fastställa de begränsningar som följer av den mänskliga verksamheten i vattenförekomsterna, korrigera vattenförekomsternas status och försämringen av de allmänna vattenresurserna, och på ett lämpligt sätt genomföra uppdragen avseende kontroll och övervakning av allmänna vattenresurser och av vattenpolisen.

2. Verksamhet som möjliggör en effektivare och mer hållbar förvaltning av resursen genom att rationalisera användningen av de allmänna vattenresurserna hör till de verksamheter som räknas upp i punkt 1.

3. Bland de verksamheter som syftar till att uppnå de mål som anges i punkterna 1 och 2 ingår bland annat följande:

- a) Åtgärder, analyser och kontroll avseende de vattenförbrukningar som omfattas av koncessioner och som är inskrivna i vattenregistret eller i Catálogo de Aguas Privadas [förteckning över privata vattenförekomster].
- b) Förvaltningsverksamhet som syftar till att möjliggöra enskildas användning av allmänna vattenresurser inom ramen för systemet med tillstånd och förklaringar om överensstämmelse på heder och samvete.
- c) Modernisering, bibehållande och uppdatering av vattenregistret.
- d) Upprättande och utveckling av program som gör det möjligt att uppdatera och ändra tillstånd och koncessioner avseende vatten.
- e) Övervakning och uppföljning av i vilken utsträckning systemet med koncessioner och tillstånd avseende allmänna vattenresurser har iakttagits, i synnerhet de villkor som föreskrivs i varje enskilt fall, som genomförs genom uppdrag till stöd för vattenpolisen.
- f) Uppföljning och övervakning av vattenförekomsternas kvalitativa och kvantitativa status. Denna uppföljning sker genom program för kontroll och utvärdering av grundvatten och ytvatten, upprätthållande och drift av system för kontroll och övervakning av vattenförekomsternas status samt av uppföljning av olika planer och program för rening av avloppsvatten.
- g) De tekniska verksamheter som gör det möjligt att fastställa och avgränsa flodbäddar tillhörande de allmänna vattenresurserna, de områden som är hänförliga till dem och översvämbbara områden, samt genomförandet av åtgärder för hantering av översvämningsrisker, som omfattas av förvaltningsorganens behörighet.

- h) Åtgärder för bevarande och förbättring av vattendragen tillhörande de allmänna vattenresurserna genom verksamhet för att förbättra floders kontinuitet, för anpassning av strukturerna för fiskfaunans migration och för transport av sediment, för återhämtning av flodbäddarna på flodområdet och flodnära områden samt för bekämpning av invasiva arter som innebär en försämring av de allmänna vattenresursernas status.
- i) Arbeten som avser uppdatering och ändring av den hydrologiska planeringen av distriktet, i alla faser, i den mån dessa arbeten utgör en grundläggande del av skyddet och förbättringen av de allmänna vattenresurserna och syftar till att uppnå de miljömål som beskrivs i artikel 92 bis i den omarbetade versionen av vattenlagen.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 16 Sökandena i de nationella målen väckte talan vid Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) och yrkade att kungligt dekret 198/2015, genom vilket artikel 112 bis i den omarbetade lydelsen av vattenlagen med bestämmelser om avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion i avrinningsområden i mer än en region, det vill säga de avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region.
- 17 Artikel 112 bis, som infört denna avgift, infördes till följd av ändringen av vattenlagen genom artikel 29 i energiskattelagen.
- 18 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida denna artikel 29 är förenlig med principen att förorenaren ska betala, som slås fast i artikel 191.2 FEUF, jämförd med direktiv 2000/60, med icke-diskrimineringsprincipen i artikel 3.1 i direktiv 2009/72 och med konkurrensrätten. Den hänskjutande domstolen har härvid ställt frågan huruvida nämnda avgift kan anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.
- 19 Den hänskjutande domstolen har påpekat att om energiskattelagen skulle anses vara oförenlig med unionsrätten, skulle kungligt dekret 198/2015, genom vilket avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion införs och som är föremålet för talan i de nationella målen, sakna rättslig grund och därför ogiltigförklaras.
- 20 Vad för det första gäller frågan huruvida denna avgift är förenlig med principen att förorenaren ska betala, i den mening som avses i artikel 191.2 FEUF, och med direktiv 2000/60, har den hänskjutande domstolen påpekat att det visserligen framgår av förarbetena till energiskattelagen att införandet av avgiften för vattenkraftproduktion är förenligt med miljöhänsyn, nämligen skydd och förbättring av de allmänna vattenresurserna, men att avgiftens väsentliga kännetecken och struktur tyder på att den i själva verket har ett rent ekonomiskt syfte, på så sätt att den syftar till att staten ska erhålla intäkter för att hantera det taxerelaterade underskottet i elsystemet. Detta underskott motsvarar skillnaden mellan de spanska elföretagens intäkter från konsumenterna och kostnaderna för elleveranser som erkänns i den nationella lagstiftningen.
- 21 Enligt den hänskjutande domstolen beror nämligen underlaget för denna avgift på värdet av den energi som produceras, vilket beräknas med utgångspunkt i den totala ersättning som erhålls för den energi som överförs till elnätet. Den avgiftssats som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna uppgick till 22 procent, medan det i artikel 112 bis i den omarbetade lydelsen av vattenlagen endast föreskrevs en skattesats på 5 procent för besittningen, användningen och utnyttjandet av naturliga vattendrag, oavsett om de är permanenta eller inte, och av bottnar i sjöar, laguner och dammar i allmänna vattendrag som kräver en koncession eller ett administrativt tillstånd. Endast 2 procent av den avgift som uppbärs skulle användas för de åtgärder som vidtas av l'Organismo de cuenca (det offentliga organ som ansvarar för förvaltningen av vatten i avrinningsområdena, Spanien), medan resterande 98 procent skulle betalas till statskassan och således utgör en ytterligare

intäkt för elsystemet. Den hänskjutande domstolen har angett att avgiftsbeloppet borde ha använts i sin helhet till skydd och förbättring av allmänna resurser och att det genom kungligt dekret 198/2015 gjorts ett försök att rätta till denna inkonsekvens genom att det däri föreskrivs att det i statens allmänna budget ska anslås medel för åtgärder för skydd och förbättring av de allmänna vattenresurserna med ett belopp som minst motsvarar 98 procent av de intäkter som erhålls genom nämnda avgift. Den hänskjutande domstolen har emellertid angett att ett sådant anslag inte gjorts i statens allmänna budget för år 2016, vilken använde intäkterna från denna avgift för att finansiera underskottet i elsystemet.

- 22 I strid med vad som föreskrivs i direktiv 2000/60 åsidosätter avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion principen om kostnadstäckning för vattentjänster, inklusive miljökostnaderna, anger inte vilka miljöskador som avses och berör endast en typ av användning av inlandsvatten, nämligen sådan som är avsedd för elproduktion, trots att denna är förnybar och att det vatten som används inte konsumeras. Den hänskjutande domstolen har påpekat att denna avgift i själva verket utgör en pålaga som inte har något samband med nyttjandet av de allmänna resurserna eller med de miljökonsekvenser som verksamheten i samband med nyttjandet får.
- 23 Vad för det andra gäller frågan huruvida avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion är förenlig med principen om icke-diskriminering i artikel 3.1 i direktiv 2009/72, har den hänskjutande domstolen angett att denna avgift endast ska betalas av vattenkraftproducenterna, med undantag för varje annan energiproducent som använder en annan teknik, som är innehavare av administrativa koncessioner avseende avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region och inte sådana som är belägna inom en enda autonom region.
- 24 För det tredje anser den hänskjutande domstolen, på grund av den asymmetriska karaktären av nämnda avgift, att de skillnader i behandling som avgiften medför påverkar konkurrensen på elmarknaden och ska anses utgöra statligt stöd till elproducenter som inte omfattas av denna avgift.
- 25 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Supremo (Högsta domstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till EU-domstolen i målen C-105/18–C-108/18 och C-110/18–C-113/18:

- ”1) Ska den miljörättsliga principen om att förorenaren betalar, som stadgas i artikel 191.2 FEUF och i artikel 9.1 i direktiv 2000/60, som fastställer principen om kostnadstäckning för vattentjänster och föreskriver en lämplig ekonomisk ersättning för vattenanvändningen, tolkas så, att den utgör hinder för införande av en avgift för användning av inlandsvatten för elproduktion, såsom den som är aktuell i de nationella målen, vilken inte främjar effektiv vattenanvändning, inte fastställer åtgärder för bevarande och skydd av de allmänna vattenresurserna, vars storlek helt saknar samband med risken för att de allmänna vattenresurserna skadas och enbart och uteslutande grundar sig på producenternas kapacitet att generera intäkter?
- 2) Är det förenligt med principen om icke-diskriminering av sådana aktörer som föreskrivs i artikel 3.1 i direktiv 2009/72 att införa en avgift på vattenkraft som den som är aktuell i de nationella målen, vilken enbart berör vattenkraftproducenter som bedriver verksamhet i avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region, men inte producenter som är koncessionshavare för avrinningsområden som är belägna inom en enda autonom region, och vilken enbart berör producenter som producerar energi med hjälp av vattenkraft, men inte producenter som använder andra tekniker?
- 3) Ska artikel 107.1 FEUF tolkas så, att det utgör förbjudet statligt stöd att ta ut en avgift på vattenkraft som den som är aktuell i de nationella målen till nackdel för vattenkraftproducenter som bedriver verksamhet i avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region, med anledning av att det därigenom uppstår en asymmetri i skattesystemet inom ett och samma teknikområde beroende på var kraftverket är beläget och med anledning av att avgiften inte tas ut av producenter av energi från andra energikällor?”

26 I mål C-109/18 är de två första tolkningsfrågorna i huvudsak identiska med de två första frågorna i de mål som nämns i föregående punkt. Den tredje tolkningsfrågan har följande lydelse:

”3) Ska artikel 107.1 FEUF tolkas så, att det utgör förbjudet statligt stöd att undanta vissa vattenkraftproducenter från skyldigheten att betala en avgift på vattenkraft, nämligen de producenter som bedriver verksamhet i avrinningsområden som ligger inom en enda autonom region, och att undanta övriga former av vattenanvändning [som innebär förbrukning] från avgiftsplikt, varvid avgiften endast tas ut på användning av vatten för produktion av elenergi?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 27 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 191.2 FEUF och artikel 9.1 i direktiv 2000/60 ska tolkas så, att de utgör hinder för en avgift för användning av inlandsvatten för elproduktion, såsom den som är i fråga i de nationella målen, som inte utgör ett incitament för en effektiv användning av vattnet, som inte fastställer några mekanismer för bevarande och skydd av de allmänna vattenresurserna, vars procentsats inte har något samband med risken för att de allmänna vattenresurserna skadas och som endast och uteslutande beror på vattenkraftproducenternas kapacitet att generera intäkter.
- 28 Domstolen erinrar om att det i artikel 191.2 FEUF anges att unionens miljöpolitik syftar till att åstadkomma en hög skyddsnivå och att denna politik bland annat grundas på principen att förorenaren ska betala. I denna bestämmelse definieras således endast unionens allmänna mål på miljöområdet, eftersom artikel 192 FEUF överlämnar åt Europaparlamentet och Europeiska unionens råd att enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet avgöra vilka åtgärder som bör vidtas för att uppnå dessa mål (dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 29 Eftersom artikel 191.2 FEUF, vilken föreskriver principen att förorenaren ska betala, avser åtgärder från unionens sida, kan följaktligen inte denna bestämmelse som sådan åberopas av enskilda i syfte att göra gällande att en nationell lagstiftning inte får tillämpas, när denna lagstiftning kan påverka ett område som omfattas av miljöpolitiken och det inte finns någon tillämplig unionslagstiftning som antagits med stöd av artikel 192 FEUF som omfattar just denna situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 30 Av detta följer att i den mån principen om att förorenaren ska betala uttryckligen anges i artikel 9.1 i direktiv 2000/60 och direktivet har antagits med stöd av artikel 175.1 EG (nu artikel 192 FEUF) är det med stöd av denna artikel 9.1 som det ska prövas huruvida nämnda princip är tillämplig i de nationella målen.
- 31 Enligt EU-domstolens fasta praxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 16 maj 2019, Conti 11. Container Schiffahrt, C-689/17, EU:C:2019:420, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 32 För det första framgår det av lydelsen i artikel 9.1 första stycket i direktiv 2000/60 att medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster, inberäknat miljö- och resurskostnader, med hänsyn till den ekonomiska analys som utförs i enlighet med bilaga III till detta direktiv och särskilt i enlighet med principen att förorenaren betalar.

- 33 I detta första stycke preciseras inte den ram inom vilken medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster. Av detta följer att denna bestämmelse avser medlemsstaternas införande av en allmän politik för att återkräva dessa kostnader, i synnerhet med hänsyn till principen att förorenaren betalar.
- 34 Det framgår vidare av artikel 9.1 andra stycket att medlemsstaterna, från och med antagandet av direktiv 2000/60 till och med år 2010, ska se till dels att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna och att den därigenom bidrar till miljömålen i detta direktiv, dels att de olika vattenanvändningsverksamheterna, uppdelade på åtminstone industri, hushåll och jordbruk adekvat bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänster, med utgångspunkt i den ekonomiska analys som gjorts enligt bilaga III till detta direktiv och med beaktande av principen att förorenaren betalar.
- 35 Den omständigheten att artikel 9.1 andra stycket andra strecksatsen avser de olika vattenanvändningsverksamheter, som på ett lämpligt sätt ska bidra till kostnadstäckningen för vattentjänster, bekräftar i detta hänseende att skyldigheten att beakta denna princip gäller inom ramen för medlemsstaternas allmänna politik avseende dessa tjänster. Den tolkningen bekräftas också av ordalydelsen i artikel 9.1 tredje stycket, enligt vilken medlemsstaterna får beakta kostnadstäckningens sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatiska förhållanden i den eller de regioner som påverkas, vilket ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller genomförandet av principen om kostnadstäckning.
- 36 Det framgår således av ordalydelsen i artikel 9.1 i direktiv 2000/60 att det endast är med beaktande av samtliga relevanta nationella bestämmelser om genomförande av åtgärdsprogram som reglerar vattentjänster som det kan kontrolleras huruvida en medlemsstat har beaktat principen om kostnadstäckning för dessa tjänster. Härav följer att iakttagandet av artikel 9.1 inte kan bedömas mot bakgrund av en nationell åtgärd, tagen för sig, som är bindande för användarna av vattenresurserna.
- 37 Det ska för det andra påpekas att det sammanhang som denna bestämmelse ingår i bekräftar tolkningen av bestämmelsens lydelse. Det ska nämligen erinras om att direktiv 2000/60 är ett ramdirektiv som antagits med stöd av artikel 175.1 EG (nu artikel 192 FEUF). I direktivet fastställs gemensamma principer och en allmän handlingsram för vattenskydd, och däri säkerställs samordning, integration och, på lång sikt, utvecklingen av allmänna principer samt strukturer som möjliggör ett skydd och en ekologiskt hållbar vattenanvändning inom Europeiska unionen. Dessa principer och denna ram ska senare utvecklas av medlemsstaterna genom vidtagandet av specifika åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, kommissionen/Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 38 I artikel 11.1 i detta direktiv föreskrivs dessutom att varje medlemsstat för varje avrinningsdistrikt eller för den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium ska se till att ett åtgärdsprogram upprättas för att uppnå de miljömål som fastställts i artikel 4 i direktivet. I artikel 11.3 i direktivet anges att de grundläggande åtgärderna i detta program omfattar de åtgärder som anses lämpliga för de syften som anges i artikel 9, vilket bekräftar skyldigheten i artikel 9 avseende vidtagandet av en serie åtgärder som, sammantaget, ska vara "lämpliga" för att säkerställa att principen om kostnadstäckning för vattentjänster iakttas.
- 39 För det tredje ska det påpekas att denna tolkning är förenlig med det mål som eftersträvas med direktiv 2000/60. Direktivet syftar nämligen inte till någon fullständig harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på vattenområdet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, kommissionen/Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, punkt 50, och dom av den 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 34).

- 40 Enligt artikel 1 a i direktiv 2000/60 är syftet med direktivet att upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten, för att hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem och terrestra ekosystem som är direkt beroende av akvatiska ekosystem.
- 41 Direktiv 2000/60 grundar sig i huvudsak på principerna om en förvaltning per avrinningsområde, fastställande av mål per vattenförekomst, planering och utarbetande av program, en ekonomisk analys av hur prissättningen på vatten ska ske, samt beaktande av kostnadstäckningens sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatiska förhållanden i den eller de regioner som berörs (dom av den 11 september 2014, kommissionen/Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, punkt 53).
- 42 Det framgår av bestämmelserna i detta direktiv att åtgärderna avseende kostnadstäckning för vattentjänster utgör ett av de styrmedel som medlemsstaterna förfogar över för att kvalitativt kunna förvalta vattenförekomsterna i syfte att uppnå ett rationellt resursutnyttjande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, kommissionen/Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, punkt 55).
- 43 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 32 i sitt förslag till avgörande, innebär principen om kostnadstäckning för vattentjänster, som avses i artikel 9.1 i direktiv 2000/60, när en medlemsstat, såsom i de nationella målen, föreskriver en avgift för användare av vattenresurserna inte att beloppet för var och en av dessa avgifter, betraktat för sig, ska stå i proportion till nämnda kostnader.
- 44 Såsom den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att tolka den nationella rätt som är tillämplig i de nationella målen, har påpekat är det under dessa omständigheter inte relevant att avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion, med hänsyn till dess väsentliga särdrag och sin struktur, har ett ändamål som inte är miljömässigt utan endast ekonomiskt och att den således är en intäkt för det spanska elsystemet som syftar till att minska det taxerelaterade underskott som systemet lider av samt att den inte har något samband med nyttjandet av de allmänna vattenresurserna eller med de miljökonsekvenser som är förknippade med detta nyttjande.
- 45 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 191.2 FEUF och artikel 9.1 i direktiv 2000/60 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en avgift för användning av inlandsvatten för elproduktion, såsom den som är i fråga i de nationella målen, som inte utgör ett incitament för en effektiv användning av vattnet, som inte fastställer några mekanismer för bevarande och skydd av de allmänna vattenresurserna, vars procentsats inte har något samband med risken för att de allmänna vattenresurserna skadas och som endast och uteslutande beror på vattenkraftproducenternas kapacitet att generera intäkter.

Den andra frågan

- 46 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida icke-diskrimineringsprincipen, såsom den föreskrivs i artikel 3.1 i direktiv 2009/72, ska tolkas så, att den utgör hinder för en avgift, såsom den avgift för användning av inlandsvatten för elproduktion som är aktuell i de nationella målen, som uteslutande belastar vattenkraftproducenter som bedriver verksamhet i avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region.
- 47 För att besvara den fråga som har ställts ska således tillämpningsområdet för artikel 3.1 i direktiv 2009/72 undersökas.

- 48 Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2 i den artikeln, på grundval av sin institutionella organisation och med vederbörlig hänsyn till subsidiaritetsprincipen, se till att elföretag drivs i enlighet med principerna i detta direktiv för att uppnå en konkurrensutsatt, säker och miljömässigt hållbar elmarknad, och de får inte göra någon diskriminerande åtskillnad mellan dessa företag när det gäller deras rättigheter eller skyldigheter.
- 49 Domstolen påpekar att det i artikel 3.1 föreskrivs att på området för den inre marknaden för el gäller den allmänna principen om icke-diskriminering, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten. Domstolen har redan slagit fast att denna princip är bindande för medlemsstaterna när den nationella situation som är i fråga i det nationella målet omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2006, Chacón Navas, C-13/05, EU:C:2006:456, punkt 56, samt dom av den 19 januari 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punkterna 21 och 23).
- 50 I förevarande fall ska det understrykas att det framgår av de uppgifter som domstolen har tillgång till att de situationer som är i fråga i målen vid den nationella domstolen är rent interna, i den meningen att de saknar gränsöverskridande inslag samt att den aktuella avgiften för användningen av inlandsvatten för elproduktion utgör en skatteåtgärd. Därför är principen om icke-diskriminering i artikel 3.1 i direktiv 2009/72 tillämplig på denna avgift endast om direktivet syftar till att tillnärma medlemsstaternas skattebestämmelser.
- 51 Eftersom målet med direktiv 2009/72 är att skapa en inre marknad för el har unionslagstiftaren använt sig av det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 95.1 EG (nu artikel 114.1 FEUF) för att anta åtgärder för tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar när det gäller den inre marknads upprättande och funktion.
- 52 I enlighet med artikel 95.2 EG (nu artikel 114.2 FEUF) ska emellertid inte artikel 95.1 (nu artikel 114.1 FEUF) tillämpas på skattebestämmelser.
- 53 Eftersom direktiv 2009/72 inte utgör en åtgärd för tillnärmning av medlemsstaternas skattebestämmelser, ska principen om icke-diskriminering i artikel 3.1 inte tillämpas på en sådan avgift som avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion som är i fråga i de nationella målen.
- 54 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Icke-diskrimineringsprincipen, såsom den föreskrivs i artikel 3.1 i direktiv 2009/72, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en avgift, såsom den avgift för användning av inlandsvatten för elproduktion som är i fråga i de nationella målen, som endast påförs vattenkraftproducenter som bedriver verksamhet inom avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region.

Den tredje frågan i de förenade målen C-105/18–C-108/18 och C-110/18–C-113/18 samt i mål C-109/18

- 55 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 107.1 FEUF ska tolkas så, att det utgör statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse att den avgift för användning av inlandsvatten för elproduktion som är i fråga i de nationella målen inte ska betalas, för det första, av producenter av vattenkraft som är verksamma i avrinningsområden som är belägna i en enda autonom region, för det andra, av producenter av el från andra källor än vatten eller, för det tredje, vid annan användning som innebär förbrukning av vatten.

- 56 Det ska inledningsvis konstateras att beslutet om hänskjutande i mål C-109/18 inte innehåller några uppgifter som gör det möjligt för domstolen att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar vad gäller frågan huruvida avgiften för användning av inlandsvatten utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF med anledning av att denna avgift inte ska betalas av anläggningar som använder vatten i andra syften än för produktion av vattenkraft.
- 57 Denna del av den tredje frågan i mål C-109/18 ska därför avvisas i den del den avser sådana anläggningar.
- 58 Vad gäller prövningen i sak av de delar av de tredje frågorna, i samtliga de förenade målen, som kan tas upp till sakprövning ska det erinras om att enligt domstolens fasta praxis ska samtliga följande villkor vara uppfyllda för att en nationell åtgärd ska anses utgöra "statligt stöd" i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. För det första ska det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra ska denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje ska åtgärden ge mottagaren en selektiv fördel. För det fjärde ska åtgärden snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen (se, bland annat, dom av den 29 juli 2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, punkt 20).
- 59 Eftersom en åtgärd endast kan kvalificeras som statligt stöd, i den mening som avses i denna bestämmelse, om vart och ett av dessa fyra villkor är uppfyllt, då dessa villkor är kumulativa, och den hänskjutande domstolen endast har ställt frågor till EU-domstolen beträffande selektiviteten hos avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion, ska det villkoret prövas först.
- 60 Det framgår av fast rättspraxis att det vid bedömningen av huruvida den fördel som beviljats stödmottagarna genom en nationell åtgärd är selektiv ska fastställas huruvida denna nationella åtgärd, inom ramen för en viss rättslig reglering, kan gynna "vissa företag eller viss produktion" i förhållande till andra företag eller annan produktion som, mot bakgrund av det mål som eftersträvas med regleringen, i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, och som således är föremål för en särbehandling som i allt väsentligt kan anses vara diskriminerande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 61 För att en skatteåtgärd ska kunna kvalificeras som "selektiv", måste det först slås fast vad som utgör det allmänna eller "normala" skattesystem som är tillämpligt i den berörda medlemsstaten. Därefter måste det visas att skatteåtgärden avviker från detta system, genom att ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av det mål som eftersträvas med det allmänna skattesystemet, i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation behandlas olika (dom av den 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 62 Definitionen av referensramen har större betydelse när det gäller skatteåtgärder, eftersom själva förekomsten av en fördel bara kan fastställas i förhållande till en beskattning som definieras som "normal" (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2006, Portugal/kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 56, och dom av den 21 december 2016, kommissionen/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkt 55).
- 63 Vad för det första gäller prövningen av huruvida den åtgärd som är i fråga i de nationella målen är av selektiv karaktär, vilket skulle kunna följa av att avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion inte ska betalas av elproducenter vars källa för elproduktion inte är vatten, ska det påpekas att även om det kriterium för uttag av denna avgift som avser källan till elproduktionen inte formellt sett utgör ett undantag från en viss rättslig referensram, innebär det icke desto mindre att dessa elproducenter utesluts från tillämpningsområdet för nämnda avgift.

- 64 I den mån artikel 107.1 FEUF definierar statliga ingripanden med utgångspunkt i vilka verkningar de har, oberoende av vilka metoder som används, kan det *a priori* inte uteslutas att kriteriet för uttag av avgiften för användning av inlandsvatten för produktion av vattenkraft i praktiken kan gynna ”vissa företag eller viss produktion”, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, genom att minska deras kostnader i förhållande till de företag som är föremål för denna avgift (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punkterna 47 och 48 och där angiven rättspraxis).
- 65 Det ska följaktligen fastställas huruvida de vattenkraftproducenter som omfattas av den avgift som är i fråga i de nationella målen och de elproducenter vars källa till elektricitet inte är vatten befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till det mål som eftersträvas med den avgift som är i fråga i de nationella målen.
- 66 I detta avseende framgår det av redogörelsen för den nationella lagstiftningen i besluten om hänskjutande, och särskilt av artikel 112 bis punkt 1 i vattenlagen och artiklarna 12–14 i kungligt dekret 198/2015, att avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion syftar till att skydda och förbättra de allmänna vattenresurserna. Det är emellertid ostridigt att endast vattenkraftproducenterna använder de allmänna vattenresurserna som källa för elproduktion, vilket kan ha en inverkan på miljön på detta vattenområde.
- 67 Domstolen konstaterar att andra elproducenter än de som använder vatten som källa och som inte är underkastade någon avgift för användning av inlandsvatten för elproduktion således inte, med hänsyn till det mål som eftersträvas med denna avgift, befinner sig i en situation som i faktiskt och rättsligt hänseende är jämförbar med situationen för elproducenter som använder vatten som källa.
- 68 Även om den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att tolka den nationella rätten, har hänvisat till att denna avgift, trots ordalydelsen i artikel 112 bis i vattenlagen och bestämmelserna i kungligt dekret 198/2015 om genomförande av nämnda avgift, med hänsyn till avgiftens väsentliga egenskaper och struktur har ett rent ekonomiskt syfte, ska det erinras om att det, i avsaknad av unionsbestämmelser på området, omfattas av medlemsstaternas beskattningsrätt att fastställa beskattningsunderlag och fördela skattebördan mellan de olika produktionsfaktorerna och de olika ekonomiska sektorerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 69 Ett beskattningskriterium som avser källan till elproduktion gör det således, i princip, möjligt för en medlemsstat att införa en avgift, såsom den avgift som är i fråga i de nationella målen, enbart för de elproducenter som använder vatten som källa till elproduktion.
- 70 Vad för det andra gäller prövningen av huruvida den åtgärd som är i fråga i de nationella målen är av selektiv karaktär, vilket skulle kunna följa av att avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion endast omfattar vattenkraftproducenter som är verksamma inom avrinningsområden som är belägna i en enda autonom region, ska det erinras om att det framgår av domstolens praxis att den rättsliga referensram som används för att bedöma huruvida en åtgärd är selektiv inte nödvändigtvis måste fastställas inom den berörda medlemsstatens gränser, utan kan utgöras av det territorium inom ramen för vilket en regional eller lokal myndighet utövar den behörighet som den har enligt konstitution eller lag. Så är fallet när denna myndighet har en rättslig och faktisk ställning som gör att den är så självständig i förhållande till centralregeringen i en medlemsstat att det är den myndigheten – och inte centralregeringen – som, genom de åtgärder som den vidtar, har en väsentlig roll när det gäller avgränsningen av den politiska och ekonomiska miljö som företagen verkar i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 71 Det följer av denna rättspraxis att referensramen beror på räckvidden av behörigheten för den offentliga myndighet som har antagit åtgärden i fråga.

- 72 På samma sätt följer det av domen av den 21 december 2016, kommissionen/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkterna 61 och 62), att den relevanta referensramen vid prövningen av huruvida en åtgärd är selektiv kan vara begränsad till det rättsliga system som antagits av en enhet inom gränserna för enhetens egen behörighet.
- 73 En åtgärds selektiva karaktär kan nämligen inte prövas utan att hänsyn tas till de rättsliga gränser som reglerar behörigheten för den offentliga myndighet som har antagit denna åtgärd.
- 74 I förevarande fall har den spanska regeringen, såväl i sitt skriftliga yttrande som under förhandlingen vid domstolen, anfört att den omständigheten att avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion endast omfattar vattenkraftproducenter som är verksamma på avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region är motiverad av den spanska statens territoriella struktur och de befogenheter som tillkommer varje myndighet och den centrala regeringen och de autonoma regionerna, vilka, med avseende på allmänna vattenresurser, utarbetar sina egna rättsregler.
- 75 Den nationella lagstiftaren har således antagit den nationella lagstiftningen om införande av denna avgift, som endast åläggs innehavare av administrativa koncessioner inom avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region, genom att utöva en behörighet som är begränsad till dessa avrinningsområden.
- 76 Under dessa omständigheter, och med förbehåll för den kontroll av fördelningen av befogenheter som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, framgår det att den relevanta referensramen för bedömningen av selektiviteten hos en eventuell stödåtgärd är den avgift som tas ut på produktion av vattenkraft inom avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region.
- 77 Med hänsyn till den på detta sätt avgränsade referensramen konstaterar domstolen att de vattenkraftproducenter som är verksamma inom ett avrinningsområde som är beläget inom en enda autonom region inte befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för energiproducenter som bedriver verksamhet i avrinningsområden som är belägna i mer än en region.
- 78 Härav följer att villkoret att åtgärden i fråga ska vara selektiv inte är uppfyllt och att det följaktligen saknas anledning att pröva de andra villkor som avses i punkt 58 i förevarande dom.
- 79 Av det ovan anförda följer att artikel 107.1 FEUF ska tolkas så, att den omständigheten att avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion, som är i fråga i målen vid den nationella domstolen, inte påförs vattenkraftproducenter som är verksamma inom avrinningsområden som är belägna i en enda autonom region och inte påförs producenter av el från andra källor än vatten, inte innebär att den utgör statligt stöd, i den mening som avses i denna bestämmelse, till förmån för dessa producenter, eftersom dessa, med hänsyn till den relevanta referensramen och det mål som eftersträvas med denna avgift, inte befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för vattenkraftproducenter som är verksamma inom avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region och som påförs denna avgift, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Rättegångskostnader

- 80 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) Artikel 191.2 FEUF och artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en avgift för användning av inlandsvatten för elproduktion, såsom den som är i fråga i de nationella målen, som inte utgör ett incitament för en effektiv användning av vattnet, som inte fastställer några mekanismer för bevarande och skydd av de allmänna vattenresurserna, vars procentsats inte har något samband med risken för att de allmänna vattenresurserna skadas och som endast och uteslutande beror på vattenkraftproducenternas kapacitet att generera intäkter.
- 2) Icke-diskrimineringsprincipen, såsom den föreskrivs i artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en avgift, såsom den avgift för användning av inlandsvatten för elproduktion som är i fråga i de nationella målen, som endast påförs vattenkraftproducenter som bedriver verksamhet inom avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region.
- 3) Artikel 107.1 FEUF ska tolkas så, att den omständigheten att avgiften för användning av inlandsvatten för elproduktion, som är i fråga i målen vid den nationella domstolen, inte påförs vattenkraftproducenter som är verksamma inom avrinningsområden som är belägna i en enda autonom region och inte påförs producenter av el från andra källor än vatten, inte innebär att den utgör statligt stöd, i den mening som avses i denna bestämmelse, till förmån för dessa producenter, eftersom dessa, med hänsyn till den relevanta referensramen och det mål som eftersträvas med denna avgift, inte befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för vattenkraftproducenter som är verksamma inom avrinningsområden som är belägna i mer än en autonom region och som påförs denna avgift, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Underskrifter