Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 8. května 2019[1]

Spojené věci C-105/18 až C-113/18

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, S. A.
Electra Irache, S. L.
Genhidro Generación Hidroeléctrica, S. L.
Hicenor, S. L.
Hidroeléctrica Carrascosa, S. L.
Hidroeléctrica del Carrión, S. L.
Hidroeléctrica del Pisuerga, S. L.
Hidroeléctrica Santa Marta, S. L.
Hyanor, S. L.
Promotora del Rec dels Quatre Pobles, S. A. (C-113/18)
proti
Administración General del Estado,
vedlejší účastníci řízení:
Iberdrola Generación SAU,
Hidroeléctrica del Cantábrico, SA

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko)]

„Předběžná otázka - Zásada znečišťovatel platí - Vymáhání nákladů na služby spojené s užíváním vody - Společná pravidla pro vnitřní trh s elektřinou - Poplatek za užívání vnitrozemské vody pro výrobu elektřiny - Poplatek uvalený pouze na výrobce elektrické energie z vodních zdrojů činné na hydrografickém rozhraní více autonomních společenství - Zakázaná státní podpora“

1 – Původní jazyk: angličtina.

I. Úvod

1. Tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článku 107 a čl. 191 odst. 2 SFEU, čl. 9 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky[2], a čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES[3].

2. Žádosti byly podány v rámci řízení mezi několika společnostmi vyrábějícími elektřinu, které jsou držitelkami koncesí na hydrologické užívání povodí zahrnujících více než jedno autonomní společenství, tj. povodí nacházejících se ve více než jednom Comunidad autónoma (autonomním společenství) Španělska, na straně jedné a Administración General de Estado (Obecná státní správa, Španělsko), podporovanou společnostmi Iberdrola Generación SAU a Hidroeléctrica del Cantábrico SA na straně druhé týkajícím se platnosti poplatku za užívání vnitrozemských vod pro výrobu elektřiny v povodích zahrnujících více než jedno autonomní společenství.

3. Tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce dávají Soudnímu dvoru příležitost objasnit důsledky zásady „znečišťovatel platí“, rozsah působnosti směrnice 2009/72 a zakázání státní podpory v souvislosti s poplatkem za užívání nebo využívání vnitrozemských vod k výrobě elektřiny. Jednou z klíčových otázek vznesených v předkládacím rozhodnutí je navíc to, zda lze ustanovení o zákazu diskriminace podle čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/72 uplatnit na daňové opatření této povahy, které bylo přijato Španělským královstvím v roce 2012. Před posouzením těchto otázek je však třeba nejprve uvést příslušná ustanovení unijního práva a vnitrostátního práva.

A. Unijní právo

1. Směrnice 2000/60

4. Článek 9 odst. 1 směrnice 2000/60, nazvaný „Návratnost nákladů na vodohospodářské služby“ stanoví:

„Členské státy vezmou v úvahu zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně environmentálních nákladů a nákladů na využívané zdroje, s ohledem na ekonomickou analýzu provedenou podle přílohy III, a zejména v souladu se zásadou, že znečišťovatel platí.

Do roku 2010 členské státy zajistí,

– aby politika poplatků v oblasti vody vytvořila uživatelům dostatečné podněty k tomu, aby užívali vodní zdroje efektivně, a tím přispěli k dosažení environmentálních cílů této směrnice,

– aby různá hospodářská odvětví, rozčleněná přinejmenším na průmysl, domácnosti a zemědělství, přiměřeně přispívala k úhradě nákladů na vodohospodářské služby, a to na základě ekonomické analýzy provedené v souladu s přílohou III a v duchu zásady, že znečišťovatel platí.

Členské státy přitom mohou přihlédnout k sociálním, environmentálním a ekonomickým důsledkům úhrady, jakož i ke geografickým a klimatickým podmínkám dotčené oblasti či oblastí.“

2 – Úř. věst. 2000, L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275.

3 – Úř. věst. 2009, L 211, s. 55.

2. Směrnice 2009/72

5. Článek 3 odst. 1 směrnice 2009/72 stanoví:

„Členské státy zabezpečí na základě svého institucionálního uspořádání, při zohlednění zásady subsidiarity a aniž je dotčen odstavec 2, aby elektroenergetické podniky byly provozovány v souladu se zásadami této směrnice a s cílem dosažení konkurenčního a bezpečného trhu s elektřinou udržitelného z hlediska životního prostředí a aby nebyly diskriminovány z hlediska svých práv nebo povinností.“

B. Vnitrostátní právo

1. Španělská ústava

6. Článek 149 španělské ústavy týkající se záležitostí ve výlučné pravomoci státu stanoví:

„1. Stát má výlučnou pravomoc v následujících oblastech:

[…]

14. Obecné finanční záležitosti a státní dluh;

[…]

22. Legislativa, regulace a koncese v oblasti vodních zdrojů a rozvoje, jestliže vodní toky protékají více než jedním autonomním společenstvím, a povolování vodních elektráren, pokud jejich provoz ovlivňuje ostatní společenství nebo pokud elektrická přenosová soustava vede přes jiná společenství;

[…]“

2. Královské nařízení č. 125/2007

7. Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas [4] (královské nařízení č. 125/2007 ze dne 2. února 2007, kterým se stanoví územní rozsah povodí) definuje povodí jako území, které se skládá z jednoho nebo více sousedících povodí, jakož i brakických vod, podzemních vod a pobřežních vod s nimi spojených. V závislosti na geografické poloze existují ve Španělsku dva typy povodí: povodí nacházející se ve více než jednom autonomním společenství a povodí, jejichž území nepřesahují rámec jednoho autonomního společenství.

3. Zákon č. 15/2012

8. Preambule Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética [5] (zákon č. 15/2012, ze dne 27. prosince 2012, o daňových opatřeních týkajících se energetické udržitelnosti, dále jen „zákon č. 15/2012“), stanoví:

„I.

4 – BOE č. 30 ze dne 3. února 2007, s. 5118

5 – BOE č. 312 ze dne 28. prosince 2012, s. 88081.

Cílem tohoto zákona je přizpůsobit náš daňový systém účinnějšímu a k životnímu prostředí šetrnému užití a udržitelnému rozvoji, hodnotám, které inspirují tuto daňovou reformu a jako takové jsou v souladu se základními zásadami, kterými se řídí fiskální, energetická a samozřejmě environmentální politika Evropské unie.

Rostoucí dopad výroby a spotřeby energie na udržitelnost životního prostředí v dnešní společnosti vyžaduje normativní a regulační rámec, který zaručí všem subjektům řádné fungování energetického modelu, který rovněž přispívá k zachování našeho bohatého ekologického dědictví.

Základem tohoto zákona je článek 45 Ústavy, ustanovení, které z ochrany našeho životního prostředí činí jednu z hlavních zásad sociální a hospodářské politiky. Jednou z os této daňové reformy je tedy internalizace environmentálních nákladů vyplývajících z výroby elektřiny […]. V tomto ohledu [tento] zákon musí sloužit jako podnět ke zlepšení úrovně naší energetické účinnosti a zároveň k zajištění lepšího hospodaření s přírodními zdroji a dalšímu posilování nového modelu udržitelného rozvoje, a to jak z hospodářského, tak sociálního hlediska, jakož i z hlediska životního prostředí.

[…]

Za tímto účelem zákon upravuje tři nové daně: daň z hodnoty výroby elektřiny, daň z produkce vyhořelého jaderného paliva a radioaktivního odpadu vznikajícího při výrobě jaderné energie a daň ze skladování vyhořelého jaderného paliva a radioaktivního odpadu v centralizovaných zařízeních; zavádí poplatek z užívání vnitrozemských vod pro výrobu elektřiny; mění sazby daně ze zemního plynu a uhlí a ruší výjimky pro energetické produkty používané při výrobě elektřiny a při kogeneraci elektřiny a užitkového tepla.

[…]

V.

Konečně hlava IV tohoto zákona upravuje konsolidované znění zákona o vodách schváleného královským legislativním nařízením č. 1/2001 ze dne 20. července.

Tato hlava upravuje hospodářsko-finanční režim užívání veřejných vodních zdrojů. Stanoví tedy, že příslušné orgány veřejné správy mají na základě zásady návratnosti nákladů a při zohlednění dlouhodobých hospodářských prognóz zavést vhodné mechanismy pro přenos nákladů na služby související s hospodařením s vodou, včetně environmentálních nákladů a nákladů na zdroje, na různé koncové uživatele.

[…]

Článek 112 konsolidovaného znění zákona o vodách stanoví, že poplatek za užívání se vztahuje pouze na zábor, užívání a využívání veřejných vodních zdrojů definovaných v článku 2 písm. b) a c) téhož zákona, tj. na užívání stálých nebo občasných přírodních toků a dna jezer a ples a povrchových nádrží na veřejných vodních tocích. Užívání vnitrozemských vod uvedené v čl. 2 písm. a) konsolidovaného znění vodního zákona tedy nespadá do působnosti definice tohoto poplatku.

Tato skutečnost, která je z hlediska obecných pravidel týkajících se majetku ve veřejné sféře anomálií, přetrvává z historických důvodů, ačkoliv v současnosti postrádá jakékoli hospodářské odůvodnění, přinejmenším z hlediska čistě průmyslového využití v tržním systému, jako je výroba elektřiny.

V současné době je ochrana španělských vnitrozemských vod jakožto jednoho z přírodních zdrojů potřebných pro společnost s ohledem na jejich celkovou kvalitu nezbytná. Z tohoto důvodu musí být politika ochrany veřejných vodních zdrojů posílena. K tomuto účelu je nezbytné získat zdroje, které musí poskytnout ti, kteří získávají prospěch z užívání pro soukromé účely nebo užívání specificky pro výrobu elektřiny.

Účelem této novely je tedy zavedení nového poplatku za veřejné statky popsané v čl. 2 písm. a) téhož zákona, a sice za užívání vnitrozemských vod nebo jejich rozvoj za účelem využívání prostřednictvím vodních elektráren."

9. Článek 29 zákona č. 15/2012 do Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas [6] (královské legislativní nařízení č. 1/2001 ze dne 20. července 2001, kterým se schvaluje konsolidované znění vodního zákona) konkrétně zavádí nový článek 112bis.

10. Zákon č. 15/2012 rovněž obsahuje několik ustanovení nazvaných „dodatková ustanovení", která stanoví:

„První dodatkové ustanovení. Události vedoucí ke vzniku daňové povinnosti upravené v tomto zákoně zdaněné autonomními společenstvími.

1. V rozsahu, v němž jsou daně stanovené tímto zákonem vybírány z událostí zdaněných autonomními společenstvími a v němž toto vede ke snížení jejich příjmu, se použijí ustanovení čl. 6.2 ústavního zákona č. 8/1980 ze dne 22. září 1982, o financování autonomních společenství.

2. Ustanovení předchozího oddílu se použijí pouze na daně, které jsou specifické pro autonomní společenství a byly zavedeny zákonem schváleným před 28. zářím 2012.

Druhé dodatkové ustanovení. Náklady na elektrickou soustavu.

V každém zákoně o státním rozpočtu na daný rok se pro účely financování nákladů na elektroenergetickou soustavu podle článku 16 Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [(zákon č. 54/1997, ze dne 27. listopadu 1997, o elektroenergetice)], určí částka odpovídající součtu:

a) ročního odhadu výnosu z daní a poplatků podle tohoto zákona, připadajícího státu;

b) odhadu příjmů z dražeb povolenek na emise skleníkových plynů, nejvýše však 500 milionů eur."

4. Královské legislativní nařízení č. 1/2001

11. Článek 2 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (královské legislativní nařízení č. 1/2001 ze dne 20. července 2001, kterým se schvaluje konsolidované znění zákona o vodách), nazvaný „Definice veřejných vodních zdrojů", uvádí:

„Veřejné vodní zdroje státu, s výjimkami výslovně stanovenými v tomto zákoně, zahrnují:

a) vnitrozemské vody, jak obnovitelné povrchové, tak podzemní vody bez ohledu na dobu obnovy;

b) stálé nebo občasné přírodní vodní toky;

c) dna jezer a ples a povrchové nádrže na veřejných vodních tocích.

6 – BOE č. 176 ze dne 24. července 2001, s. 14276.

[…]“

12. Podle článku 112 královského legislativního nařízení č. 1/2001, ve znění zákona č. 15/2012, nazvaného „Poplatek za užívání statků zahrnujících veřejné vodní zdroje“, platí, že:

„1. Zábor majetku, který je součástí veřejných vodních zdrojů uvedených v čl. 2 písm. b) a c) tohoto zákona, jeho užívání a rozvoj, které vyžadují udělení koncese nebo správního povolení, přináší příslušnému vodoprávnímu úřadu daň nazvanou poplatek za užívání veřejných vodních zdrojů určenou k ochraně a zlepšování kvality výše uvedených zdrojů. Držitelé vodní koncese jsou osvobozeni od placení poplatku za zábor a užívání veřejných pozemků nezbytných pro provozování koncese.

[…]

4. Poplatkový základ stanoví vodoprávní úřad podle následujících hledisek:

a) v případě záboru půdy, která tvoří součást veřejných vodních zdrojů, dle hodnoty zabrané půdy, přičemž jako referenční hodnota se použije tržní hodnota sousedních pozemků;

b) v případě užívání veřejných vodních zdrojů dle hodnoty tohoto užívání nebo výhod z něj vyplývajících;

c) v případě užívání statků zahrnujících veřejné vodní zdroje dle hodnoty spotřebovaných materiálů nebo užitku dosaženého tímto užíváním.

[…]“

13. Článek 112a královského legislativního nařízení č. 1/2001, nazvaný „Poplatek za užívání vnitrozemských vod pro výrobu elektrické energie“, zavedený zákonem č. 15/2012, stanoví: Podle článku 112 královského legislativního nařízení č. 1/2001, nazvaného „Poplatek za užívání majetku ve vodohospodářské oblasti“:

„1. Užívání a využívání veřejných statků uvedených v čl. 2 písm. a) tohoto zákona pro výrobu elektrické energie v generátorech podléhá dani nazvané ‚poplatek za užívání vnitrozemských vod pro výrobu elektrické energie‘ a určené k ochraně a zlepšování veřejných vodních zdrojů.

2. Poplatková povinnost v příslušné výši vzniká prvním udělením a každoročním obnovením koncese na výrobu elektrické energie z vodních zdrojů, přičemž lhůty splatnosti poplatku stanoví podmínky této koncese nebo povolení.

3. Poplatníky poplatku jsou držitelé koncese nebo případně jejich právní nástupci.

4. Poplatkový základ určuje vodoprávní úřad a je jím hospodářská hodnota elektrické energie vyrobené z vodních zdrojů prostřednictvím užívání a využívání veřejných vodních zdrojů a dodané do elektrizační soustavy v daném poplatkovém roce držitelem koncese.

5. Roční sazba poplatku je 22 % z poplatkového základu a celková výše poplatku se vypočítá uplatněním sazby poplatku na poplatkový základ.

[…]

8. Správu, ukládání a výběr poplatku zajišťuje příslušný vodoprávní úřad nebo po dohodě s ním státní daňová správa.

[…].“

5. Královské nařízení č. 198/2015

14. Preambule Real Decreto 198/2015, de 23 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 112bis 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[7] (královské nařízení č. 198/2015 ze dne 23. března 2015, kterým se provádí článek 112a přepracovaného znění zákona o vodách a kterým se upravuje poplatek za užívání vnitrozemských vod pro výrobu elektrické energie v oblastech povodí zahrnujících více než jedno autonomní společenství) stanoví:

„[…] Toto královské nařízení je vydáno podle druhého a třetího závěrečného ustanovení zákona č. 15/2012 ze dne 27. prosince 2012. Druhé závěrečné ustanovení na jedné straně jako právní základ pro výkon pravomocí stanoví článek 149.1.22.ª španělské ústavy, který přisuzuje státu pravomoci v oblasti právní úpravy, regulace a koncesí na vodní zdroje a jejich užívání, jestliže tyto vodní zdroje protékají více než jedním autonomním společenstvím. Třetí závěrečné ustanovení na druhé straně umožňuje vládě v rámci rozsahu jejích pravomocí vydávat regulatorní ustanovení nezbytná pro rozvoj a uplatňování tohoto zákona […]“

15. Článek 1 královského nařízení č. 198/2015, nazvaný „Poplatek za užívání vnitrozemských vod pro výrobu elektrické energie a rozsah působnosti“, stanoví:

„Užívání a využívání statků tvořených veřejnými vodními zdroji uvedenými v čl. 2 písm. a) přepracovaného znění zákona o vodách pro výrobu elektřiny, poměřované náklady v předávacím místě výrobny elektřiny, podléhá poplatku nazvanému ‚poplatek za užívání vnitrozemských vod pro výrobu elektrické energie‘ a určenému k ochraně a zlepšování veřejných vodních zdrojů.

Tento poplatek se uplatní pouze v povodích zahrnujících více než jedno autonomní společenství.“

16. Článek 12 královského nařízení č. 198/2015, nazvaný „Příjmy z vybíraných poplatků“, stanoví:

„1. Částka vybraného příjmu je na základě ustanovení článku 112a konsolidovaného znění zákona o vodách schváleného královským legislativním nařízením č. 1/2001 ze dne 20. července 2001 vyplacena vodoprávnímu úřadu. Pro tyto účely se přihlédne k ustanovením článku 59 písm. d), čl. 63 odst. 3 a článku 67 královského nařízení č. 927/1988 ze dne 29. července 1988, kterým se schvalují předpisy vodohospodářského úřadu.

[…]

3. 2 % z vybraného čistého příjmu se považují za příjem organizace povodí.

4. 98 % z částky vybraného čistého příjmu se vyplatí Ministerstvu financí. Z obecného státního rozpočtu bude vyčleněna alespoň částka rovnající se určené částce na činnost na ochranu a zlepšení veřejných vodních zdrojů v souladu s ustanoveními článku 14. Za tímto účelem jsou v zákonech o obecném státním rozpočtu každoročně stanoveny investiční projekty zaručující ochranu a zlepšování veřejných vodních zdrojů.

[…]“

7 – BOE č. 72 ze dne 25. března 2015, s. 25674.

17. Podle článku 13 uvedeného zákona, nazvaného „Záruka ochrany veřejných zdrojů“, platí, že:

„Za účelem zajištění souladu s environmentálními cíli stanovenými v rámcové směrnici o vodě a v článku 98 a následujících článcích konsolidovaného znění zákona o vodách a v souladu se zásadou návratnosti nákladů stanovenou v článku 111a konsolidovaného znění zákona o vodách obecné státní rozpočty přidělí alespoň částku rovnající se částce stanovené v předchozím čl. 12 odst. 4 v souladu s částkou určenou v článku 14, na činnost na ochranu a zlepšování veřejných vodních zdrojů a vodních útvarů dotčených vodními elektrárnami.“

II. Skutkový stav

18. Žalobci v původním řízení podali správní žalobu k Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko), kterou se domáhali zrušení královského nařízení č. 198/2015, kterým se provádí článek 112a přepracovaného znění zákona o vodách. Žalobci v žalobě zpochybňují platnost článku 29 zákona č. 15/2012, kterým byl článek 112a vložen do královského legislativního nařízení č. 1/2001.

III. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem

19. Předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti těchto legislativních opatření zaprvé se zásadou „znečišťovatel platí“ zakotvenou v čl. 191 odst. 2 SFEU, jak je vyjádřena ve směrnici 2000/60, zadruhé se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v článku 3 směrnice 2009/72 a zatřetí se zákazem státní podpory stanoveným v článku 107 SFEU[8].

20. Pokud jde o soulad takového poplatku se zásadou „znečišťovatel platí“, předkládající soud uvádí, že navzdory skutečnosti, že preambule zákona č. 15/2012 odůvodňuje tento poplatek ochranou životního prostředí, konkrétně ochranou a zlepšováním veřejných vodních zdrojů, samotná struktura tohoto poplatku naznačuje, že ve skutečnosti sleduje čistě hospodářský cíl, konkrétně vykrýt finanční deficit elektroenergetické soustavy. Navíc se podle předkládajícího soudu jeví, že tento cíl je uplatňován nesoudržným a nesourodým způsobem. Zaprvé je tento poplatek založen na hodnotě vyrobené energie, která se vypočítá podle výše úplaty získané z dodání energie do elektroenergetické soustavy, a nikoliv podle množství použité vody. Zadruhé sazba tohoto poplatku je stanovena na 22 %, zatímco sazba v případě záboru, užívání a využívání jiných přírodních vodních toků činí pouze 5 %. Zatřetí 98 % z vybrané částky je odváděno do obecného rozpočtu španělského státu, a proto představuje dodatečné příjmy pro elektroenergetickou soustavu. Předkládající soud uvádí, že královské nařízení sice stanoví, že v rámci obecného státního rozpočtu má být částka rovnající se alespoň 98 % příjmů získaných z tohoto poplatku určena na opatření na ochranu a zlepšení veřejných vodních zdrojů, avšak tento požadavek nebyl respektován obecným státním rozpočtem pro rok 2016, který všechny příjmy z tohoto poplatku určil na financování deficitu elektroenergetické soustavy. V rozporu s požadavky čl. 9 odst. 1 směrnice 2000/60 tedy daný poplatek nezohledňuje zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby.

21. Pokud jde o slučitelnost poplatku se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v článku 3 směrnice 2009/72, předkládající soud zdůrazňuje, že poplatek za užívání vnitrozemských vod se vztahuje pouze na výrobce elektrické energie z vodních zdrojů, a nikoli výrobce elektrické energie, kteří používají jinou technologii. Kromě toho se daň ukládá pouze výrobcům, kteří jsou držiteli správních koncesí v povodích zahrnujících více než jedno autonomní společenství, a nikoli v povodích zahrnujících pouze jedno autonomní společenství.

8 – Předkládající soud uvádí, že pokud by byl článek 29 zákona č. 15/2012 považován za neslučitelný s unijním právem, vedlo by to ke zrušení královského nařízení č. 198/2015, kterým se provádí napadený poplatek.

22. Co se týče státní podpory, předkládající soud zdůrazňuje, že vzhledem k asymetrické povaze této daně rozdíly v zacházení, které ukládá, představují státní podporu ve prospěch těch, kteří tomuto poplatku nepodléhají.

23. Za těchto podmínek se Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení ve věcech C-105/18 až C-108/18 a C-110/18 až C-113/18 a předložit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„(1) Musí být zásada práva životního prostředí, že ‚znečišťovatel platí', zakotvená v čl. 191 odst. 2 SFEU, a čl. 9 odst. 1 směrnice [2000/60], který zakotvuje zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby a náležité ekonomické posuzování způsobů využívání vody, vykládány v tom smyslu, že brání zavedení takového poplatku za užívání vnitrozemských vod pro výrobu energie, jako je poplatek dotčený v původním řízení, který nepodněcuje k efektivnímu využívání vody ani nestanoví mechanismy k zachování a ochraně veřejných vodních zdrojů a jehož výše nijak nesouvisí se schopností způsobit škodu na veřejných vodních zdrojích a soustředí se výlučně jen na schopnost generovat příjmy výrobců?

(2) Je se zásadou zákazu diskriminace účastníků [trhu], zakotvenou v čl. 3 odst. 1 směrnice [2009/72], slučitelný takový poplatek, jako je sporný poplatek za užívání vody, který dopadá výlučně na výrobce elektrické energie z vodních zdrojů působící v povodích spadajících do více než jednoho autonomního společenství na rozdíl od výrobců s povolením k nakládání s vodami v povodích spadajících do jediného autonomního společenství a na výrobce disponující technologií pro výrobu elektrické energie z vodních zdrojů na rozdíl od výrobců vyrábějících energii jinými technologiemi?

(3) Musí být čl. 107 odst. 1 SFEU vykládán v tom smyslu, že vybírání takového poplatku za užívání vody, jako je sporný poplatek, od výrobců elektrické energie z vodních zdrojů působících v povodích spadajících do více než jednoho autonomního společenství představuje v důsledku toho, že je zaveden režim asymetrického zdanění v rámci téže technologie v závislosti na místě, kde se elektrárna nachází, a že předmětný poplatek se nevztahuje na výrobce energie z jiných zdrojů, zakázanou státní podporu?"

24. Ve věci C-109/18 jsou první dvě předběžné otázky v podstatě totožné s prvními dvěma otázkami ve věcech uvedených v předchozím bodě. Třetí otázka však zní následovně:

„(3) Musí být čl. 107 odst. 1 SFEU vykládán v tom smyslu, že nevztažení poplatku za užívání vody na vodní elektrárny činné v povodích spadajících do jediného autonomního společenství a na ostatní spotřební využívání vody, neboť poplatku podléhá jen využívání vody pro výrobu elektrické energie, představuje zakázanou státní podporu?"

25. Písemná vyjádření předložily Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), Corporación Acciona Hidráulica (Acciona) SLU, Associació de Productors i Usuaris d'Energia Elèctrica, Endesa Generación SA, Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA), Iberdrola Generación SAU, španělská a německá vláda a Evropská komise. Všechny uvedené, s výjimkou německé vlády, navíc na jednání, které se konalo dne 28. února 2018, přednesly ústní vyjádření.

IV. Analýza

A. K první otázce: zásada „znečišťovatel platí“

26. První otázkou se předkládající soud táže, zda by environmentální zásada „znečišťovatel platí“, stanovená v čl. 191 odst. 2 SFEU, a čl. 9 odst. 1 směrnice 2000/60, který zakotvuje zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby a náležité ekonomické posuzování způsobů užívání vodních zdrojů, měly být vykládány tak, že vylučují zavedení takového poplatku z užívání vnitrozemských vod k výrobě energie, jako je poplatek dotčený v tomto řízení.

27. Před posouzením, zda jedno z těchto dvou ustanovení takový poplatek vylučuje, je třeba určit, zda se některého z nich lze dovolávat před vnitrostátním soudem.

28. Jak již Soudní dvůr konstatoval, jelikož se čl. 191 odst. 2 SFEU, který obsahuje zásadu „znečišťovatel platí“, vztahuje na činnost Unie, nemohou se jednotlivci tohoto ustanovení jako takového dovolávat za účelem vyloučení použití vnitrostátní právní úpravy [9].

29. Je pravda, že se tito jednotlivci mohou dovolávat tohoto ustanovení, které tuto zásadu provádí v určité oblasti, za předpokladu, že toto ustanovení lze považovat za přímo účinné [10]. Nicméně, i když článek 9 odst. 1 směrnice 2000/60 stanoví konkrétní uplatnění zásady „znečišťovatel platí“ v oblasti vodního hospodářství, nelze se tohoto ustanovení přímo dovolat před vnitrostátním soudem, neboť z důvodů, které zakrátko uvedu, se nedomnívám, že by toto ustanovení bylo přímo účinné. Ve skutečnosti, pokud článek 9 odst. 1 směrnice 2000/60 vyžaduje, aby členské státy v každém případě vzaly v úvahu zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně environmentálních nákladů a nákladů na využívané zdroje, zejména v souladu se zásadou, že znečišťovatel platí [11], tato povinnost nemá za následek poskytnutí konkrétní ochrany nebo práva.

30. To potvrzuje i znění samotného čl. 9 odst. 1, které postrádá jasnost, přesnost a bezpodmínečnost nezbytné pro uplatnění doktríny přímého účinku. První část čl. 9 odst. 1 pouze stanoví, že členské státy „vezmou v úvahu“ zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, aniž je přesně specifikováno, jakým způsobem to má být provedeno.

31. Pravda je, že druhá část uvedeného ustanovení ukládá členským státům konkrétní povinnosti k dosažení určitých cílů do roku 2010. Opět však platí, že i v této souvislosti použitá formulace („[…] Do roku 2010 členské státy zajistí, aby politika poplatků v oblasti vody vytvořila uživatelům dostatečné podněty k tomu, aby užívali vodní zdroje efektivně […]“) postrádá přesnost nezbytnou pro účely doktríny přímého účinku [12]. Lze se ptát, jak by vnitrostátní soud ve věci zahájené konkrétním žalobcem týkající se konkrétní daně mohl pomocí konvenčních právních zásad posuzovat otázku, zda byly členským státem vytvořeny pro uživatele „dostatečné“ podněty k tomu, aby užívali vodní zdroje „efektivně“?

32. Dodržování povinnosti stanovené v čl. 9 odst. 1 lze posuzovat pouze s přihlédnutím ke všem pravidlům tvorby cen vody. Ustanovení čl. 9 odst. 1 totiž neuvádí, že každá daň nebo poplatek za vodu musí být zaplacena v poměrné výši k užívání vody, ale že členské státy musí zajistit, aby jejich politika poplatků v oblasti vody obecně vytvořila dostatečné podněty. Při posouzení, zda členský stát povinnost stanovenou tímto článkem dodržel, je třeba vzít v úvahu všechny daně nebo poplatky hrazené uživateli vody, a nikoli pouze ty, které jsou dotčeny v konkrétním případě.

9 – Rozsudky ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, body 38 a 39), a ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další (C-534/13, EU:C:2015:140, bod 40).

10 – Rozsudek ze dne 4. března 2015, Fipa group a další (C 534/13, EU:C:2015:140, bod 42).

11 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. prosince 2016, Vodoopskrba i odvodnja (C-686/15, EU:C:2016:927, body 20 a 21).

12 – Viz analogicky rozsudek ze dne 17. října 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833, bod 29).

33. Navrhuji proto odpovědět na první otázku tak, že ani čl. 191 odst. 2 SFEU, ani čl. 9 odst. 1 SFEU nemají přímý účinek, a že se tedy jednotlivci nemohou ani jednoho z nich před vnitrostátním soudem dovolávat za účelem napadení konkrétního poplatku za využívání vnitrozemských vod pro výrobu energie.

B. Ke druhé otázce: otázka zákazu diskriminace

34. Druhou otázkou se předkládající soud táže, zda takový poplatek, jako je poplatek dotčený v původním řízení, který se dotýká podniků, které jsou držiteli koncese na využívání povodí zahrnujícího více než jedno autonomní společenství pro výrobu elektřiny, ale nedotýká se podniků, které jsou držiteli koncesí na využívání povodí zahrnující jediné autonomní společenství, ani výrobců elektřiny, kteří používají jiné technologie, je slučitelná se zásadou zákazu diskriminace mezi provozovateli uvedenými v čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/72/ES.

35. Jak jsem uvedl ve svém stanovisku předneseném ve spojených věcech C-80/18 až C-83/18, UNESA a další v. Administración General del Estado, které bylo rovněž předneseno dnes ráno, jsem přesvědčen, že rozsah působnosti směrnice 2009/72 je bez ohledu na obecnou formulaci daného ustanovení omezen na výrobu, přenos, distribuci a dodávku elektřiny. To vyplývá zaprvé z toho, že pojem „výroba“ je třeba chápat tak, že odkazuje pouze na výstavbu nových výrobních kapacit na výrobu elektřiny, jak lze odvodit z čl. 7 a 8 směrnice 2009/72, a zadruhé z toho, že směrnice byla přijata pouze na základě článku 95 ES (nyní článek 114 SFEU), jehož druhý odstavec stanoví, že tento článek nelze použít pro přijetí unijních daňových opatření.

36. Problematika harmonizace daní má navíc značný význam. Podle judikatury Soudního dvora totiž obecná zásada zákazu diskriminace (ve zvláštním smyslu a významu tohoto pojmu v unijním právu) platí pouze v oblasti působnosti unijního práva [13]. Má-li tedy být tato směrnice chápána tak, že uplatňuje tuto zásadu na daně uvalené na trh s elektřinou, pak musí být považována za harmonizační opatření.

37. Zde je třeba poznamenat, že jelikož Unie nemá podle článku 114 SFEU pravomoc přijmout takové daňové opatření, bylo by použití čl. 3 odst. 1 na vnitrostátní daňové opatření z definice protiprávní. Z toho důvodu je tedy třeba toto ustanovení vykládat restriktivněji, než jak by mohla naznačovat jeho obecná formulace. Směrnice tedy musí být vykládána tak, že nevede k použití unijní zásady zákazu diskriminace na vnitrostátní daňová opatření. Jakýkoli jiný závěr by podle mého názoru vyžadoval, aby právním základem směrnice byl článek 115 SFEU, a bývala by tedy musela být přijata Radou jednomyslně.

38. Za těchto okolností jsem nucen konstatovat, že vnitrostátní daňové opatření nespadá do působnosti směrnice 2009/72.

1. Podpůrně k otázce diskriminace

39. Pokud by však Soudní dvůr nesdílel tento výklad a dospěl k závěru, že čl. 3 odst. 1 je ve skutečnosti na daně použitelný, podpůrně navrhuji zkoumat, zda toto ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, že takový poplatek, jako je ten v původním řízení, vylučuje. Zbývající část tohoto stanoviska tedy vychází z předpokladu – odlišného od mého vlastního názoru, že čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/72 se na uvedený druh daňových opatření ve skutečnosti vztahuje.

13 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. července 2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, bod 56).

40. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce Soudní dvůr nemá pravomoc aplikovat Smlouvy nebo unijní předpisy na konkrétní případ ani rozhodovat o platnosti nebo výkladu ustanovení vnitrostátního práva tak, jak by bylo možné podle článku 258 SFEU. Je na vnitrostátním soudu, který má jako jediný pravomoc posoudit skutkové okolnosti, jež jsou dány v původním řízení, a vykládat vnitrostátní právní předpisy, aby rozhodl o platnosti sporného vnitrostátního opatření. Soudní dvůr, který má poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečné odpovědi, má však v rámci řízení o předběžné otázce pravomoc poskytnout vodítka, jež se opírají o spis ve věci v původním řízení, jakož i o vyjádření, která mu byla předložena, a jež předkládajícímu soudu umožní rozhodnout [14].

41. Jak již Soudní dvůr konstatoval v souvislosti s předchozí směrnicí týkající se společných pravidel pro vnitřní trh s elektřinou [15], ustanovení odkazující na zásadu zákazu diskriminace v této směrnici „jsou konkrétním vyjádřením obecné zásady rovnosti [16]“. Judikatura Soudního dvora týkající se obecné zásady rovnosti by proto měla být v zásadě považována za relevantní pro výklad čl. 3 odst. 1.

42. Zásada rovného zacházení vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno [17].

a) Situace, které je třeba považovat za srovnatelné

43. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora musí být faktory, které odlišují různé situace, a otázka, zda jsou tyto situace srovnatelné, stanoveny a posouzeny v souladu s unijním právem, a to v zásadě s ohledem na předmět právní úpravy zakládající údajnou diskriminaci a na sledovaný cíl [18].

44. V situaci, kdy se nejedná o obecnou zásadu rovného zacházení, ale o ustanovení, které tuto zásadu realizuje, je pak otázkou, zda by srovnatelnost dvou situací neměla být posuzována místo s ohledem na cíl sledovaný tímto ustanovením spíše s ohledem na odkaz na věcné cíle a účinky dotčené vnitrostátní právní úpravy.

45. Odpověď na tuto otázku podle mého názoru závisí na tom, jak je zásada rovného zacházení formulována v ustanovení, které tuto zásadu realizuje. Pokud zmíněné ustanovení výslovně stanoví, že se se dvěma kategoriemi osob musí zacházet stejně, vnitrostátní soudy musí jejich situace považovat za srovnatelné [19]. Pokud však unijní právo pouze stanoví, že členské státy nesmějí diskriminovat určitou kategorii osob, tyto členské státy nejsou povinny zacházet se všemi osobami tak, jako by byly ve stejné kategorii, ale měly by spíše zajistit, aby se při výkonu svých normativních kompetencí nedopouštěly žádného svévolného rozlišování a navíc aby byla zachovávána podstata rovného zacházení [20].

46. Vzhledem k tomu, že čl. 3 odst. 1 nestanoví, že se s každým výrobcem elektřiny musí zacházet stejně, nýbrž stanoví, že „[č]lenské státy zabezpečí […] aby elektroenergetické podniky […] nebyly diskriminovány z hlediska svých práv nebo povinností“, srovnatelnost situací by měla v projednávané věci být skutečně určena s ohledem na znění vnitrostátních právních předpisů a sledovaného cíle.

14 – Rozsudek ze dne 6. prosince 2018, Montag (C-480/17, EU:C:2018:987, bod 34).

15 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES (Úř. věst. 2003, L 176, s. 37; Zvl. vyd. 12/02, s. 211).

16 – Viz rozsudek ze dne 29. září 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, bod 79).

17 – Rozsudek ze dne 7. března 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, bod 41).

18 – Rozsudek ze dne 22. ledna 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, bod 42). Mimo jiné viz také rozsudky ze dne 1. října 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, bod 32) a ze dne 26. června 2018, MB (Změna pohlaví a důchod) (C-451/16, EU:C:2018:492, bod 42).

19 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. června 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, bod 50).

20 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2015, Finanzamt Linz (C-66/14, EU:C:2015:661, body 26 a 31).

47. Preambule zákona č. 15/2012 uvádí, že poplatek za užívání vnitrozemských vod pro výrobu elektřiny sleduje dva cíle, a to:

– rozšířit oblast působnosti stávajícího poplatku stanoveného v článku 112 zákona o vodách a splatného za užívání a využívání některých částí vod ve veřejném vlastnictví, přičemž užívání vnitrozemských vod dříve tomuto poplatku nepodléhalo;

– posílit ochranu veřejných vod získáním prostředků od těch, kteří mají z jejich soukromého nebo zvláštního užívání prospěch, a „přenést náklady na služby související s hospodařením s vodou, včetně environmentálních nákladů a nákladů na zdroje, na různé koncové uživatele“.

48. *Pokud jde o tento první cíl*, jak poplatkový základ, tak sazba poplatku stanovené v článku 112 zákona o vodách se liší od základu a sazby poplatku uvedených v jeho článku 112a, takže první cíl uvedený v preambuli tohoto zákona nelze zjevně považovat za cíl tímto článkem skutečně sledovaný. Tento cíl by proto neměl být zohledňován při určování srovnatelnosti dotčených situací.

49. *Pokud jde o druhý cíl*, s ohledem na první cíl je třeba mít za to, že všichni uživatelé veřejných vod se nalézají ve stejné situaci. Ačkoli preambule zákona č. 15/2012 uvádí, že oblast působnosti poplatku je omezena na výrobu elektřiny, konkrétní cíl, který tento poplatek sleduje, tj. posílení ochrany veřejných vod přenesením nákladů na služby související s hospodařením s vodou na koncového uživatele, se ve skutečnosti týká všech uživatelů vnitrozemských vod.

50. Předkládající soud má vážné pochybnosti o tom, zda je tento deklarovaný legislativní cíl cílem skutečným. Naznačuje, že účelem poplatku z užívání vnitrozemských vod pro výrobu elektřiny může být výhradně zvýšení příjmů v systému financování odvětví elektřiny s cílem kompenzovat tarifní deficit vyplývající z rozdílu mezi příjmy, které španělské energetické společnosti vygenerují od zákazníků, a náklady na dodávky elektřiny uznané vnitrostátními předpisy, jejichž proplácení zaručuje španělský stát. K tomuto závěru dospěl na základě následujících důvodů:

– sazba poplatku činí 22 % z vytvořené hodnoty, zatímco sazba za zábor, užívání a využívání ostatních přírodních vodních toků činí pouze 5 %;

– základ dotčeného poplatku tvoří hodnota vyrobené elektřiny, a nikoli množství použité vody;

– ačkoli královské nařízení stanoví, že v rámci státního rozpočtu má být částka rovnající se alespoň 98 % příjmů z tohoto poplatku určena na opatření na ochranu a zlepšení veřejných vodních zdrojů, v rozpočtu na rok 2016 nebylo toto určení respektováno, jelikož všechny příjmy z této daně byly určeny na kompenzaci schodku elektroenergetické soustavy.

51. Žalobci rovněž vyjádřili znepokojení nad skutečnou povahou tohoto cíle, jelikož použití tohoto poplatku má za následek, že výroba elektrické energie z vodních zdrojů je zdaněna dvojnásobně ve srovnání s jinými zdroji elektrické energie včetně zdrojů, které jsou považovány za více znečišťující.

52. Podle všeho není pochyb o tom, že primárním účelem tohoto poplatku je zvýšit objem veřejných příjmů generovaných v odvětví elektrické energie. Lze však připustit, že s výrobou elektrické energie z vodních zdrojů jsou spojeny konkrétní otázky týkající se využívání vnitrostátních zdrojů, které mohou odůvodňovat poněkud odlišnou úpravu zdanění tohoto odvětví.

53. Konkrétním účelem poplatku z užití vnitrozemských vod konec konců není ochrana životního prostředí obecně, ale spíše posílení ochrany veřejných vod a přenesení nákladů na služby související s hospodařením s vodou na různé koncové uživatele [21]. Skutečnost, že sazba tohoto poplatku je vyšší než sazba za užívání jiných přírodních vodních toků, tedy nutně neodporuje cíli sledovanému vnitrostátními právními předpisy, a sice přenesení nákladů na vodohospodářské služby na spotřebitele, protože ne všichni uživatelé vody na ni mají stejný vliv [22].

54. Pokud jde o druhou okolnost uvedenou předkládajícím soudem, volba tohoto konkrétního poplatkového základu se sice může jevit jako neobvyklá, avšak je třeba připomenout, že technologie výroby elektřiny z vodních zdrojů implikuje určitý vztah mezi použitou vodou a množstvím vyrobené elektřiny. Toto množství je určeno průtokem vody a výškovým rozdílem mezi turbínami elektrárny a vodní hladinou vytvořenou přehradní nádrží [23]. Skutečnost, že základ daně vychází z množství vyrobené elektřiny - a nikoliv spotřebované vody - se tedy sama o sobě nejeví být v rozporu s cílem přenést náklady na služby spojené s hospodařením s vodou na koncové uživatele.

55. Co se týče třetí okolnosti uvedené předkládajícím soudem, a sice tvrzení, že 98 % příjmů získaných z daně z vnitrozemských vod nebylo v rozpočtu na rok 2016 určeno na ochranu a zlepšení veřejných vodních zdrojů [24], je pravda, že cíle sledované tímto poplatkem, tedy posílení ochrany veřejných vod a přenesení nákladů na služby spojené s hospodařením s vodou na různé koncové uživatele, naznačují, že alespoň část vybíraných peněz, odpovídající nákladům na užívání vody, je určena na údržbu a zlepšování zařízení [25].

56. Nicméně skutečnost, že v roce 2016 nebyly příjmy z poplatků z užívání vnitrozemských vod uvedeným způsobem přiděleny, sama o sobě nestačí k prokázání toho, že poplatek tento cíl nesleduje. I kdyby totiž takové okolnosti byly prokázány, je-li problém omezen pouze na jeden konkrétní rok, není možné určit, zda deklarovaný cíl není cílem skutečným nebo zda se problém týká pouze rozpočtu na rok 2016.

57. Pokud jde o argument žalobců, podle kterého je výroba elektrické energie z vodních zdrojů zatížena koncovými daněmi, které jsou výrazně vyšší než daně z elektřiny vyráběné jinými způsoby, včetně těch, o kterých se má obecně za to, že životní prostředí znečišťují více, je pravda, že tato okolnost, je-li pravdivá, zpochybňuje španělskou politiku ochrany životního prostředí. Je však třeba znovu připomenout, že cílem sledovaným dotčeným poplatkem není ochrana životního prostředí obecně, ale posílení ochrany veřejných vod a přenesení nákladů na služby spojené s hospodařením s vodou na různé koncové uživatele. Je-li sazba poplatku u elektřiny z vodních zdrojů vyšší než u elektřiny vyráběné jinými způsoby, není v rozporu s tímto cílem.

21 – Pokud jde o okolnost, že se poplatek vztahuje pouze na výrobce elektřiny z vodních zdrojů, ze znění preambule zákona č. 15/2012 je zřejmé, že cílem sledovaným tímto poplatkem není samo o sobě přenesení nákladů na služby spojené s hospodařením s vodou na různé koncové uživatele. Je tedy postačující, pokud uvedený poplatek přispěje k tomuto přenesení.

22 – V tomto ohledu bych také rád zdůraznil, že na rozdíl od ostatních výrobců elektřiny, kteří suroviny (ropu, uhlí, plyn, uran) nakupují v soukromém sektoru, se výrobci elektřiny z vodních zdrojů při výrobě elektřiny spoléhají na veřejný zdroj. Částka placená za užívání tohoto veřejného statku by proto měla být považována zčásti za daň a zčásti za koncesionářský poplatek za užívání tohoto veřejného zdroje, neboť v souladu s článkem 107 SFEU členské státy nesmějí narušovat hospodářskou soutěž tím, že by některým výrobcům poskytovaly státní zdroje zdarma.

23 – Zdroj: http://www.waterencyclopedia.com/Ge-Hy/Hydroelectric-Power.html#ixzz5g4zOuRDg

24 – To není v rozporu s druhým dodatkovým ustanovením zákona č. 15/2012. To totiž nestanoví, že částka vybíraná prostřednictvím poplatku musí být použita k vyrovnání deficitu elektroenergetické soustavy, ale že v rámci rozpočtu má být na tento účel použita částka *odpovídající* těmto částkám.

25 – Zatímco některé náklady spojené s využíváním vody, zejména ty související s úpravou profilu povodí, byly již dotčeným členským státem vynaloženy, jiné (např. ty související s údržbou zařízení nebo erozí pobřeží) budou vznikat po celou dobu využívání povodí.

58. Z toho vyplývá, že z argumentů předložených předkládajícím soudem a žalobci bez dalšího nevyplývá, že druhý cíl uvedený v preambuli zákona není skutečným cílem dané legislativy. Je však na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda účel zákona dotčeného ve věci v původním řízení skutečně souvisí s cílem posílit ochranu veřejných vod a přenést náklady na služby spojené s hospodařením s vodou na různé koncové uživatele.

b) Existence rozdílného zacházení

59. Měl-li by se zohlednit cíl stanovený vnitrostátními právními předpisy, je za účelem určení, zda existuje rozdílné zacházení, třeba všechny uživatele vnitrozemských vod považovat za osoby nacházející se ve stejné situaci. Zavedením poplatku, který se vztahuje pouze na užívání vod pro výrobu elektřiny, zakládá tento právní předpis rozdíl v zacházení s těmito a ostatními uživateli vnitrozemských vod.

60. Pokud by byly pochybnosti vyjádřené předkládajícím soudem stran cílů sledovaných vnitrostátními předpisy potvrzeny, znamenalo by to, že právní úprava rovněž zakládá rozdílné zacházení, ale nikoli mezi těmi, kteří užívají vodu k výrobě elektřiny, a těmi, kteří ji užívají k jiným účelům, ale spíše mezi výrobci elektřiny z vodních zdrojů a ostatními výrobci elektřiny. Pokud by totiž účelem poplatku z užívání vnitrozemských vod bylo zvýšení objemu příjmů do systému financování odvětví elektřiny, museli by být všichni výrobci energie považováni za osoby, které se nacházejí ve srovnatelné situaci, neboť schodek je způsoben rozdílem mezi příjmy, které španělské elektroenergetické podniky obdrží od spotřebitelů, a náklady na dodávky elektřiny uznanými vnitrostátními předpisy.

c) Odůvodnění

61. Pokud ve dvou jinak srovnatelných situacích existuje rozdílné zacházení, není zásada rovného zacházení porušena, je-li tento rozdíl řádně odůvodněn [26]. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je tomu tak v případě, kdy je rozdíl v zacházení odůvodněn objektivním důvodem, rozdíl v zacházení je tomuto důvodu přiměřený a je-li tento důvod vnitrostátním zákonodárcem zohledněn konzistentním způsobem [27].

62. Vnitrostátní soud a účastníci řízení odkazují v projednávané věci na tři možná odůvodnění, a to:

– ochranu přírodních zdrojů;

– potřebu zajistit rovnocennou úroveň zdanění mezi výrobci, přičemž ostatní kategorie výrobců elektřiny podléhají jiným daním; a

– rozdělení pravomocí mezi stát a autonomní společenství ve Španělsku.

63. *Pokud jde o ochranu přírodních zdrojů*, vliv výroby elektřiny z vodních zdrojů na vnitrozemské vody zahrnuje užívání veřejných přírodních zdrojů, které si Španělsko přeje zachovat, a proto by tento cíl mohl odůvodnit rozdílné zacházení s výrobci elektrické energie z vodních zdrojů a s ostatními uživateli veřejných vod [28], pokud by tento rozdíl byl fakticky spojen s konkrétním dopadem těchto technik na životní prostředí a byl tomuto dopadu přiměřený a pokud by tento důvod byl zohledněn konzistentním způsobem. Ačkoliv ověření a posouzení těchto otázek v zásadě náleží předkládajícímu soudu, není mi jasné, jak by tento cíl mohl odůvodňovat rozdílné zacházení s výrobci elektřiny

26 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 47).

27 – V tomto smyslu viz například rozsudek ze dne 22. května 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, bod 43).

28 – Kromě toho by bylo možné mít za to, že vnitrostátní zákonodárce takový cíl sleduje konzistentně a systematicky pouze tehdy, kdyby každá kategorie uživatelů veřejných vod byla zdaněna podle pravidel, která zohledňují příslušný způsob, jakým tito uživatelé vodu využívají.

z vodních zdrojů v závislosti na tom, zda mají koncesi na využívání povodí zahrnujícího jedno autonomní společenství, nebo povodí zahrnujícího více než jedno autonomní společenství v rámci různých regionálních autonomních společenství ve Španělsku. Z toho tedy vyplývá, že toto konkrétní vysvětlení nemůže odůvodnit výše popsané rozdílné zacházení.

64. Stejná úvaha platí pro potřebu zajistit obecně srovnatelnou úroveň zdanění výrobců elektřiny. Ačkoli tento cíl lze považovat za legitimní, sledování tohoto cíle by bylo možné považovat za konzistentní a přiměřené pouze tehdy, pokud by výše daní již zaplacených každým výrobcem elektřiny byla přímo nebo nepřímo zohledněna za účelem stanovení poplatku podle článku 112a, což podle všeho není tento případ. Nejeví se totiž, že by výpočet poplatku splatného podle článku 112a tak či onak souvisel s výší daní již placených výrobci elektřiny, ačkoli posouzení a ověření této skutečnosti náleží předkládajícímu soudu.

65. Španělská vláda na jednání uvedla, že tento rozdíl lze vysvětlit rozdílným průtokem vodních toků v závislosti na tom, zda protékají více než jedním autonomním společenstvím. Nemohu se však zbavit dojmu, že toto vysvětlení není příliš přesvědčivé. Kromě toho, že průtok vodního toku závisí na jiných faktorech, než je jeho délka, žádné ustanovení preambule královského nařízení č. 198/2015, které toto rozlišení zavedlo, zmíněné odůvodnění neuvádí.

66. Konečně co se týče rozdělení pravomocí mezi stát a autonomní společenství ve Španělsku, má-li takový cíl být považován za objektivní důvod, účastníci původního řízení se neshodují na tom, zda španělská ústava ve skutečnosti vyhrazuje pravomoc uvalit daň nebo rozhodnout o výši poplatku za využívání povodí zahrnujících jedno autonomní společenství *každému* autonomnímu společenství[29]. Žalobci tvrdí, že stát má obecnou pravomoc v daňových záležitostech na základě čl. 149 odst. 2 bodu 14 Ústavy, kdežto španělská vláda tvrdí, že z čl. 149 odst. 1 bodu 22 Ústavy lze *a contrario* vyvodit, že stát nemá pravomoc uvalit daň na soukromé využívání vnitrozemských vod protékajících územím jediného autonomního společenství nebo poplatek z takového využívání[30].

67. V tomto ohledu poznamenávám, že zaprvé z výlučné pravomoci státu organizovat a udělovat pouze koncese týkající se povodí zahrnujícího více než jedno autonomní společenství nelze logicky dovodit, že státy nemají pravomoc zdanit elektřinu vyrobenou v rámci povodí zahrnujících jedno autonomní společenství, neboť tato pravomoc by mohla být vykonávána společně. Zadruhé znění „prvního dodatkového ustanovení“ obsaženého v zákoně č. 15/2012 naznačuje, že vnitrostátní zákonodárce měl původně za to, že má pravomoc zasahovat do daňových pravomocí autonomních společenství.

68. V tomto ohledu je třeba připomenout, že rozhoduje-li Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce, jeho úloha spočívá v tom, že vnitrostátnímu soudu objasní dosah pravidel Společenství, aby mu umožnil aplikovat tato pravidla správně na skutkové okolnosti, které byly tomuto soudu předloženy, a nikoliv v tom, že tato pravidla sám aplikuje, a to tím spíše, že v tomto ohledu Soudní dvůr nutně nemá k dispozici všechny potřebné údaje[31]. Je tedy věcí předkládajícího soudu, aby rozhodl, zda španělská ústava musí být vykládána v tom smyslu, že stát nebyl oprávněn dotčený poplatek na povodí zahrnující jedno autonomní společenství uplatňovat.

69. Pokud by se měly potvrdit pochybnosti vyjádřené předkládajícím soudem o upřímnosti cíle sledovaného vnitrostátními právními předpisy, pak – připustíme-li skutečnost, že výroba elektřiny z vodních zdrojů přináší jiné problémy než ostatní způsoby výroby elektřiny z důvodu užívání přírodních zdrojů – tato okolnost nezatemňuje skutečnost, že hmatatelně nerovné zacházení s různými druhy výrobců elektřiny pro daňové účely zásadním způsobem útočí na zásadu rovnosti

29 – Výjimka stanovená v článku 1 královského nařízení č. 198/2015 se skutečně vztahuje na všechna společenství bez ohledu na jejich postavení.

30 – Vzhledem k tomu, že pravomoc přijmout daň a stanovit poplatek nemusí být nutně svěřena stejnému orgánu, je třeba prozkoumat obě možnosti.

31 – Viz například rozsudek ze dne 21. června 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, bod 15).

a zákazu diskriminace. Není tedy vůbec pochyb o tom, že takovéto rozdílné daňové zacházení s různými typy výrobců elektřiny proto vyžaduje objektivní odůvodnění. Může tomu tak být s ohledem na nápadně vysoký rozdíl ve zdanění výrobců elektřiny z vodních zdrojů ve srovnání s ostatními výrobci elektřiny [32].

70. Mám-li tedy tuto otázku shrnout, mám za to, že čl. 3 odst. 1 se nevztahuje na vnitrostátní daňová opatření, a proto navrhuji, aby Soudní dvůr na druhou otázku odpověděl tak, že zásada zákazu diskriminace mezi provozovateli uvedenými v čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/72 se nepoužije na takový poplatek, jako je poplatek dotčený ve věci v původním řízení, který se týká podniků, které jsou držiteli koncese na využívání povodí zahrnujícího více než jedno autonomní společenství k výrobě elektřiny, avšak nikoli provozovatelů, kteří jsou držiteli koncese na využívání povodí zahrnujícího jedno autonomní společenství k výrobě elektřiny, ani výrobců elektřiny používajících jiné technologie.

71. V případě, že by Soudní dvůr nesdílel můj názor na rozsah působnosti čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/72, odpověděl bych na tuto otázku podpůrně tím způsobem, že toto ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, že v zásadě nevylučuje takové vnitrostátní právní předpisy, jako jsou daňová opatření dotčená v původním řízení, avšak za podmínky, že rozdílné zdanění různých výrobců elektřiny je objektivně odůvodněno způsobem, který jsem právě popsal. Je však na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda je účel, kterého se dovolává právní úprava ve věci v původním řízení, skutečně založen na opodstatněných obavách vyplývajících z využívání veřejných zdrojů a zejména na tom, zda může být objektivně odůvodněno nápadně rozdílné zacházení s různými typy výrobců elektřiny pro daňové účely.

C. Ke třetí otázce: Státní podpora

72. Třetí otázkou se předkládající soud v podstatě táže, zda má být čl. 107 odst. 1 SFEU vykládán v tom smyslu, že neuplatnění daně z využívání vnitrozemských vod na podniky, které jsou držiteli koncese na povodí zahrnující jedno autonomní společenství za účelem výroby elektrické energie, představuje zakázanou státní podporu.

73. Podle ustálené judikatury Soudního dvora se pro kvalifikaci vnitrostátního opatření jako „státní podpory“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU vyžaduje, aby byly splněny všechny následující podmínky:

– musí se jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků;

– tento zásah musí být s to ovlivnit obchod mezi členskými státy;

– tento zásah musí nebo může narušovat hospodářskou soutěž;

– musí příjemci poskytovat selektivní výhodu [33].

1. První tři podmínky: Zásah ze státních prostředků, který může ovlivnit obchod mezi členskými státy a musí nebo může narušovat hospodářskou soutěž.

74. Vzhledem k povaze španělských daňových opatření je zřejmé, že tyto podmínky lze považovat za splněné. K uvedenému závěru jsem dospěl na základě následujících důvodů.

32 – To, zda takové rozdílné zdanění může být objektivně odůvodněno s přihlédnutím k míře posuzovací pravomoci, která je členským státům v případech tohoto druhu nutně ponechána, a ke konkrétním úvahám spojeným se spotřebou přírodních zdrojů, je v konečném důsledku otázkou posouzení vnitrostátního soudu.

33 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. prosince 2016, Komise v. World Duty Free Group a další (C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:981, bod 53), a ze dne 19. prosince 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, bod 19).

75. Zaprvé Soudní dvůr již dříve uvedl, že opatření, kterým veřejný orgán poskytl určitým podnikům zvláštní daňové zacházení, které sice není spojeno s převodem státních prostředků, ale staví je do výhodnější finanční situace oproti ostatním poplatníkům, představuje zásah ze strany daného státu [34].

76. Zadruhé je pravděpodobné, že opatření ovlivní obchod mezi členskými státy, jakmile takový obchod bude v rámci dotčené hospodářské činnosti, byť i hypoteticky, existovat. Soudní dvůr již konstatoval, že pokud podpora poskytnutá členským státem posiluje zejména postavení určitých podniků oproti jiným konkurenčním podnikům v rámci obchodu uvnitř Unie, je třeba mít za to, že tento obchod je podporou ovlivněn. Není proto nezbytné, aby se podniky-příjemci samy o sobě podílely na obchodu uvnitř Unie. Pokaždé když členský stát podnikům poskytne podporu, může zůstat vnitrostátní činnost zachována nebo může vzrůst s tím důsledkem, že se sníží vyhlídky podniků usazených v jiných členských státech na proniknutí na trh tohoto členského státu [35]. V praxi to znamená, že s výjimkou zvláštních okolností může být opatření považováno za takové, které nemá vliv na obchod uvnitř Unie, pouze v případě, že vnitrostátní trhy nejsou otevřeny hospodářské soutěži a příjemci jednají výlučně v tomto rámci [36].

77. Zatřetí z judikatury Soudního dvora v zásadě vyplývá, že opatření, která směřují k osvobození podniku od nákladů, které by obvykle musel vynaložit v rámci svého běžného hospodaření nebo běžných činností, v zásadě narušují podmínky hospodářské soutěže [37]. Tato podmínka nevyžaduje, aby bylo prokázáno, že taková podpora má skutečný dopad na obchod mezi členskými státy a že hospodářská soutěž je skutečně narušena, vyžaduje pouze zkoumání, zda tato podpora *může* mít vliv na tento obchod a zda *může* narušovat hospodářskou soutěž. Vnitrostátní opatření, jejichž cílem je osvobodit podnik od nákladů, které by za normálních okolností musel vynaložit v rámci běžného hospodaření nebo běžných činností, tak podniku poskytují umělou finanční podporu, která v zásadě narušuje hospodářskou soutěž v odvětvích, v nichž je poskytována [38].

78. V projednávané věci představuje dotčené opatření spočívající v nezdanitelnosti elektřiny vyrobené jiným způsobem než využitím vody z povodí zahrnujícího více než jedno autonomní společenství specifické daňové zacházení, které staví výrobce elektřiny vyráběné tímto způsobem do příznivější finanční pozice. To pravděpodobně ovlivní obchod mezi členskými státy, neboť trh s elektřinou je otevřen hospodářské soutěži, a navíc tyto výrobce osvobozuje od platby daně, kterou by jinak museli platit. První tři podmínky proto musí být považovány za splněné.

34 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. října 2014, Ministerio de Defensa a Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, bod 48). V dané situaci lze ve skutečnosti stát, který rozhodl o vyloučení určitých osob z působnosti daně, kterou měly s ohledem na sledovaný cíl zaplatit, považovat za stát, který se vzdal daňového příjmů.

35 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, body 66 až 68).

36 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. října 2016, Orange v. Komise (C-211/15 P, EU:C:2016:798, body 64 až 66).

37 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Komise v. Španělsko a další (C-128/16 P, EU:C:2018:5911, bod 34).

38 – V tomto smyslu viz také rozsudky ze dne 19. září 2000, Německo v. Komise (C-156/98, EU:C:2000:467, bod 30), a ze dne 5. října 2000, Německo v. Komise (C-288/96, EU:C:2000:537, body 77 a 78). Proto okolnost, že pouze 7,2 % povodí užívaných k výrobě elektřiny lze kvalifikovat jako povodí zahrnující jedno autonomní společenství, nevylučuje, že nezdanitelnost elektřiny vyrobené jinak než užíváním povodí zahrnujícího více než jedno autonomní společenství nemůže mít vliv na obchod mezi členskými státy nebo narušení hospodářské soutěže.

2. Čtvrtá podmínka: existence selektivní výhody

79. Podle ustálené judikatury Soudního dvora nepředstavují zvýhodnění vyplývající z obecného opatření, které je bez rozdílu použitelné na všechny hospodářské subjekty, státní podpory ve smyslu článku 107 SFEU [39]. Aby tedy daň mohla být klasifikována jako selektivní výhoda, musí být proveden třístupňový test. Tento test byl nedávno Soudním dvorem potvrzen ve věci A-Brauerei, a to následujícím způsobem [40]:

– zaprvé musí být identifikován obecný nebo „obvyklý" daňový režim uplatňovaný v dotyčném členském státě;

– zadruhé pak musí být prokázáno, že dotyčné daňové opatření představuje odchýlení nebo odklon od tohoto obvyklého režimu v rozsahu, v němž rozlišuje subjekty, které se s ohledem na cíl tohoto obecného daňového režimu nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci [41];

– zatřetí je třeba zkoumat, zda je toto rozlišování odůvodněné.

a) Určení referenčního rámce

80. Pokud jde o *věcné vymezení referenčního rámce*, Soudní dvůr v bodě 37 rozsudku ze dne 19. prosince 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024) konstatoval, že je nezbytné referenční rámec vymezit nikoli s ohledem na cíl sledovaný dotčeným opatřením, ale s ohledem na předmět daně, ze které dotčené opatření představuje výjimku [42]. Kromě toho je třeba zohlednit všechna pravidla týkající se tohoto předmětu, a nikoli pouze daň, od které se dotčené opatření odchyluje [43].

81. Přestože v projednávané věci má poplatek za využívání vnitrozemských vod za cíl posílit ochranu veřejných vod a přenést náklady na vodohospodářské služby na konečné spotřebitele, neubírá to na skutečnosti, že předmětem případné státní podpory jsou všechna daňová pravidla týkající se elektřiny [44]. Poplatkovým základem je totiž množství vyrobené elektřiny a dopad na hospodářskou soutěž je pociťován na trhu s elektřinou [45]. Z věcného hlediska je tedy referenční rámec tvořen všemi vnitrostátními daňovými předpisy souvisejícími s výrobou elektřiny.

39 – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Komise a Španělsko proti vládě Gibraltaru a Spojeného království (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, body 73 a 74).

40 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, body 36 a 38).

41 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 26. dubna 2018, ANGED (C-234/16 a C-235/16, EU:C:2018:281, bod 32).

42 – Použití cíle, který dotčené opatření sleduje, jako srovnávacího kritéria by odporovalo ustálené judikatuře, podle které jsou pro účely určení, zda opatření představuje podporu, příčiny a cíle veřejné intervence v zásadě irelevantní. Podstatné jsou její účinky na jednotný trh. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. července 1974, Itálie v. Komise (173/73, EU:C:1974:71, bod 13). Takový přístup by navíc zákaz státní podpory omezil na kontrolu souladu udělených výjimek, jako je tomu v případě zásady zákazu diskriminace, zatímco podle článku 107 SFEU je účelem kontroly státních podpor zabránit státní podpoře v narušení hospodářské soutěže. Jakmile je však opatření kvalifikováno jako státní podpora, cíl, který sleduje, může být relevantní pro účely posouzení, zda lze takovou státní podporu odůvodnit.

43 – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Komise a Španělsko v. Vláda Gibraltaru a Spojeného království (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, bod 93).

44 – Viz stanovisko Státní rady Španělska č. 928/2014 schválené dne 9. října 2014, o královském nařízení č. 198/2015, které zdůrazňuje, že toto nařízení „bude mít dopad na trh s elektřinou".

45 – Může však vyvstat otázka, zda je referenční rámec tvořen pouze daněmi, které upravují výrobu elektřiny z vodních zdrojů, nebo všemi daněmi z výroby elektřiny. Vzhledem k tomu, že výroba elektřiny z vodních zdrojů netvoří samostatný trh, mám za to, že referenční rámec nutně sestává ze všech daní týkajících se výroby elektřiny.

82. Co se týče *územního vymezení referenčního rámce*, Soudní dvůr v rozsudku ANGED konstatoval, že tento pojem „pro účely posouzení selektivity opatření nemusí být nezbytně dán územím dotyčného členského státu, ale může jít o území, nad nímž má podle ústavy nebo zákona pravomoc regionální či místní orgán. Tak je tomu v případě, kdy má tento orgán právně a ve skutečnosti takový status, který jej činí ve vztahu k ústřední vládě členského státu autonomním natolik, že právě tato entita, a nikoliv ústřední vláda, hraje základní úlohu při definování politického a hospodářského prostředí, ve kterém podniky působí[46]“.

83. Domnívám se však, že vnitrostátní rozdělení pravomocí je pro určení referenčního rámce relevantní pouze v situaci, kdy opatření, které by mohlo zakládat veřejnou podporu, bylo přijato regionálním nebo místním orgánem, a nikoli, jak je tomu v projednávané věci, kdy dané opatření bylo ve skutečnosti přijato státem, který se však tak říkajíc schovává za úpravu rozdělení pravomocí s cílem odůvodnit omezení územní působnosti tohoto opatření. V takové situaci musí být rozdělení pravomocí zkoumáno jako odůvodnění, a nikoli jako prvek pro určení územního vymezení referenčního rámce.

84. Vzhledem k tomu, že opatření, které by podle vnitrostátního soudu mohlo představovat státní podporu, spočívá v tom, že španělský stát nedaní elektřinu vyráběnou z vodních zdrojů jiným způsobem, než je využívání vody z povodí zahrnujícího více než jedno autonomní společenství, v tomto případě tvoří územní vymezení referenčního rámce celé území Španělského království.

85. Z toho vyplývá, že z věcného hlediska referenční rámec sestává ze všech pravidel týkajících se zdanění elektřiny a z územního hlediska se tento rámec týká celého španělského území.

b) Zkoumání existence selektivní odchylky z hlediska cíle referenčního rámce

86. Dalším prvkem testu je zkoumání, zda daň upřednostňuje „určité podniky nebo určitá odvětví výroby“ před jinými podniky působícími na stejném trhu, které má být provedeno s ohledem na cíl sledovaný referenčním rámcem[47]. Tento test není vždy jednoduché provést, protože převážná většina daní nemá jiné cíle než doplnění státního rozpočtu.

87. Z nedávné judikatury vyplývá, že Soudní dvůr používá tento cíl k ověření existence selektivního osvobození od daně nebo jiného podobného odlišného daňového zacházení nebo odchylky od obecných daňových zákonů pouze v případě, že referenční rámec sleduje zvláštní cíl[48]. Pokud daňová opatření nesledují žádný jiný cíl než financování státního rozpočtu, určuje Soudní dvůr referenční rámec odkazem na jeho předmět, třebaže někdy používá pojem „cíl[49]“.

88. Domnívám se tedy, že druhý krok testu spočívá pouze v odvození existence selektivní výjimky nebo odchylky ze skutečnosti, že dotčené daňové opatření se vztahuje pouze na část výrobků nebo služeb spadajících do působnosti referenčního daňového režimu.

89. Ve věci v původním řízení je poměrně zřejmé, že s ohledem na daně uplatnitelné na výrobu elektřiny vnitrostátní právní úprava vytváří rozdíl mezi elektřinou vyráběnou z vodních zdrojů s využitím povodí zahrnujícího více než jedno autonomní společenství a elektřinou vyráběnou jinými prostředky nebo s využitím povodí zahrnujícího jedno autonomní společenství.

46 – Rozsudek ze dne 26. dubna 2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, bod 29 a citovaná judikatura)

47 – Viz například rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Komise v. World Duty Free Group a další (C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:981, bod 57).

48 – Viz například rozsudek ze dne 26. dubna 2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, bod 40).

49 – Viz například rozsudek ze dne 19. prosince 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, bod 39). V této věci Soudní dvůr shledal, že cílem referenčního rámce bylo „zdanit jakoukoliv změnu držitele práv (Rechtsträgerwechsel) týkající se nemovité věci, nebo jinými slovy, zdanit jakýkoli převod vlastnického práva k nemovité věci fyzické nebo právnické osoby na jinou fyzickou nebo právnickou osobu ve smyslu občanského práva“, přičemž jde fakticky o prostředek, jímž mělo být dosaženo cíle sledovaného těmito pravidly, a to zvýšení zdrojů německého státu.

90. Předkládající soud nicméně nepředložil žádné informace o daních upravujících výrobu elektřiny s využitím těchto jiných prostředků nebo s využitím povodí zahrnujícího jedno autonomní společenství, a to zejména o daních, které ve Španělsku uplatňují autonomní společenství, přičemž jak jsem vysvětlil již dříve, aby bylo možné posoudit, zda je konkrétní osvobození od daně selektivní, je třeba zaujmout holistický pohled na obecně uplatnitelné daňové předpisy. Jak Soudní dvůr konstatoval ve věci Portugalsko v. Komise [50], „[n]ormální daňová sazba je sazba platná v zeměpisné oblasti, která je referenčním rámcem“. Ve věci A-Brauerei Soudní dvůr rovněž uvedl, že „[…] [za účelem] kvalifikace vnitrostátního daňového opatření jako ‚selektivního‘ [je třeba prokázat,] že se dotčené daňové opatření od uvedeného obecného režimu odchyluje […]“ [51].

91. Za těchto okolností a při absenci kritických informací umožňujících holistické posouzení není Soudní dvůr jednoduše schopen *sám* posoudit, zda jsou výrobci používající jiné technologie nebo vodu z povodí zahrnujícího jedno autonomní společenství zvýhodněni oproti výrobcům používajícím vodu z povodí zahrnujícího více než jedno autonomní společenství. I když z předkládacího rozhodnutí podle všeho implicitně vyplývá, že výrobci v rámci povodí zahrnujícího jednoho autonomní společenství ve skutečnosti požívají významnou daňovou výhodu ve srovnání s výrobci v rámci povodí zahrnujícího více než jedno autonomní společenství, je v konečném důsledku věcí vnitrostátního soudu, aby tuto otázku posoudil a ověřil.

92. Mimoto nejsem zcela přesvědčen, zda lze pojem státní podpory použít v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení. V této situaci totiž údajná výhoda náleží všem výrobcům elektřiny s výjimkou těch, kteří podléhají dani, což znamená, že je tvořena samotným referenčním rámcem. Jinak řečeno selektivní za těchto okolností není výhoda, ale spíše nevýhoda [52].

93. Pokud by však Soudní dvůr konstatoval, že se koncept státní podpory uplatní v takové situaci, mělo by být zohledněno, jak podle všeho vyplývá z prvního dodatečného ustanovení zákona č. 15/2012, že poplatek z využívání vnitrozemských vod se měl původně vztahovat na všechna povodí bez ohledu na to, zda zahrnují více autonomních společenství či nikoli. Tento poplatek začal platit pouze pro povodí zahrnujících více než jedno autonomní společenství až po přijetí článku 1 nařízení 198/2015.

94. Pokud je toto správný závěr, lze článek 1 považovat za opatření, kterým se uděluje výjimka z referenčního rámce tvořeného zákonem č. 15/2012, kterým byl v článku 112a královského legislativního nařízení 1/2001 zaveden poplatek z využívání vnitrozemských vod, přičemž taková výjimka musí být považována za selektivní ve smyslu rozsudku A Brauerei, neboť její uplatnění závisí na podmínkách pro uplatnění. Je tedy nezbytné zkoumat potenciální odůvodnění, která by mohla být v souvislosti s tímto daňovým opatřením přijata.

95. Podle ustálené judikatury Soudního dvora se pojem „státní podpora“ nevztahuje na opatření rozlišující mezi podniky, které se s ohledem na cíl sledovaný dotčeným právním režimem nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci, a tudíž na opatření *a priori* selektivní, pokud se dotyčnému členskému státu podaří prokázat, že je toto rozlišování odůvodněné, jelikož vyplývá z povahy nebo obecné struktury soustavy, do níž tato opatření patří [53].

50 – Rozsudek ze dne 6. září 2006 (C-88/03, EU:C:2006:511, bod 56)

51 – Rozsudek ze dne 19. prosince 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, bod 36).

52 – Podle judikatury Soudního dvora musí být existence selektivní výhody posuzována ve vztahu k referenční skupině. Například v rozsudku ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise (C-88/03, EU:C:2006:511, bod 56), Soudní dvůr konstatoval, že „[n]ormální daňová sazba je sazba platná v zeměpisné oblasti, která je referenčním rámcem“. V rozsudku ze dne 19. prosince 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, bod 36), Soudní dvůr uvádí, že „[…] [za účelem] kvalifikace vnitrostátního daňového opatření jako ‚selektivního‘ [je třeba prokázat,] že se dotčené daňové opatření od uvedeného obecného režimu odchyluje […]“.

53 – Viz například rozsudek ze dne 19. prosince 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, bod 44 a citovaná judikatura).

96. V tomto ohledu je s ohledem na judikaturu nutno rozlišit mezi cíli konkrétní daňové soustavy, které této soustavě nejsou vlastní, a mechanismy vlastními samotné daňové soustavě, které jsou nezbytné k uskutečnění těchto cílů. Selektivní daňové opatření by tedy v zásadě mohlo odůvodnit pouze cíl, který je vlastní daňové soustavě [54].

97. V projednávaném případě však účastníci řízení nepředložili žádný důkaz, který by prokázal, že povaha nebo obecná struktura pravidel pro zdanění elektřiny jako takové vyžadují, aby se s povodími zahrnujícími jedno autonomní společenství a s povodími zahrnujícími více než jedno autonomní společenství zacházelo odlišně.

3. Možná odůvodnění pro přijetí státní podpory

98. Je třeba zdůraznit, že výše citovaná judikatura se týká odůvodnění selektivní povahy daňového opatření. Neexistence odůvodnění v tomto ohledu tedy nemá vliv na možnost členských států, aby jeho přijetí odůvodnily, jakmile je určeno, že čtyři podmínky pro kvalifikaci opatření jako státní podpory uvedené v článku 107 odst. 2 a 3 SFEU jsou splněny. Ze samotného znění čl. 107 odst. 2 a 3 SFEU totiž vyplývá, že některé podpory přijaté členskými státy mohou být za určitých podmínek odůvodněny.

99. K odůvodněním, která již Soudní dvůr uznal, patří ochrana životního prostředí [55]. Je pravda, že takový cíl nemůže odůvodnit rozdíl v zacházení s výrobci elektřiny z vodních zdrojů v závislosti na tom, zda jsou držiteli koncese v povodí zahrnujícím jedno autonomní společenství nebo v povodí zahrnujícím více než jedno autonomní společenství.

100. Rozdíl by nicméně mohl být odůvodněn rozdělením pravomocí mezi stát a autonomní společenstvími tohoto členského státu ve Španělsku [56]. Takové rozdělení pravomocí je chráněno článkem 4 odst. 2 SEU, podle něhož je Unie povinna ctít národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy [57].

101. Je samozřejmě pravda, že vnitřní ústavní strukturou členského státu obecně nelze ospravedlnit podporu tak, aby bylo možné odůvodnit, co by jinak bylo porušením unijního práva. Ale jak Soudní dvůr uvedl ve věci Portugalsko v. Komise [58], ze skutečnosti, že určité daňové výhody jsou omezeny na část území státu, „nelze vyvodit“, že takové opatření „je selektivní ve smyslu čl. [107 odst. 1 SFEU] pouze z toho důvodu, že se použije pouze v omezené zeměpisné oblasti členského státu“.

102. I když by bylo možné mít za to, že z tohoto odůvodnění plyne, že regionální zdanění a státní podpora představují určitý zvláštní případ – téměř *sui generis* v celém souboru unijního práva –, je třeba uvést, že pokud by unijní právo bylo jiné, znamenalo by to, že členské státy by již nadále nemohly přiznávat regionálním subjektům a samosprávám výlučnou daňovou pravomoc. To by rovněž znamenalo, že jakákoli daňová opatření týkající se s ohledem na vnitřní strukturu členského státu pouze části jeho území by *ipso facto* představovala formu státní podpory ve prospěch osob s bydlištěm a subjektů se sídlem v tomto regionu ve srovnání s osobami a subjekty, které mají bydliště či sídlo jinde na území dotčeného členského státu.

54 – Viz například rozsudek ze dne 26. dubna 2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, bod 31).

55 – Viz například rozsudek ze dne 26. dubna 2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, body 49 a 50).

56 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise (C-88/03, EU:C:2006:511, bod 60), a ze dne 11. září 2008, UGT-Rioja a další (C-428/06 až C-434/06, EU:C:2008:488, bod 141).

57 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, bod 40).

58 – Rozsudek ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise (C-88/03, EU:C:2006:511, bod 60).

103. Pokud tedy předkládající soud dospěje k závěru, že vnitrostátní ústava neumožňuje státu přijmout daňová opatření nebo požadovat zaplacení poplatku za správu povodí zahrnujícího jedno autonomní společenství (ani v rámci výlučné, subsidiární, či doplňkové pravomoci), může tato okolnost odůvodnit skutečnost, že výrobci elektřiny, kteří jsou držiteli koncese v povodí zahrnujícím jedno autonomní společenství, nepodléhají uvedenému poplatku, a že tedy článek 1 královského nařízení č. 198/2005 nepředstavuje státní podporu.

104. Nebude-li prokázána existence jiného odůvodnění, na které se vztahuje čl. 107 odst. 2 a 3 SFEU, je třeba mít naopak za to, že článek 1 královského nařízení č. 198/2015 zakládá státní podporu, jelikož osvobozuje výrobce elektřiny, kteří jsou držiteli koncese v povodí zahrnujícím jedno autonomní společenství, od placení poplatků z využívání vnitrozemských vod.

105. Proto navrhuji odpovědět na třetí otázku tak, že čl. 107 odst. 1 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že to, že se poplatek z využívání vnitrozemských vod nevztahuje na podniky, které jsou držiteli koncesí za účelem výroby elektrické energie v povodích zahrnujících jedno autonomní společenství, představuje zakázanou státní podporu, ledaže se jeví, že dotčený členský stát nemá pravomoc v daňových záležitostech ani pravomoc rozhodovat o výši poplatků za udělení koncese v povodích zahrnujících jedno autonomní společenství.

Závěry

106. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) následovně:

„1. Článek 191 odst. 2 SFEU ani čl. 9 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, nemají přímý účinek, a proto se jich jednotlivec nemůže dovolávat před vnitrostátním soudem s cílem zpochybnit konkrétní poplatek za využívání vnitrozemských vod pro výrobu energie.

2. Článek 3 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES musí být vykládán v tom smyslu, že se nepoužije na takový poplatek, jako je poplatek dotčený ve věci v původním řízení, který dopadá na podniky, které jsou držiteli koncese na využívání povodí zahrnujícího více než jedno autonomní společenství k výrobě elektřiny, ale nedopadá na provozovatele, kteří jsou držiteli koncese k výrobě elektřiny v povodích zahrnujících jedno autonomní společenství, ani na výrobce vyrábějící elektřinu jinými technologiemi.

   Podpůrně,

   Článek 3 odst. 1 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že v zásadě nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako jsou daňová opatření dotčená ve věci v původním řízení, pokud se tato právní úprava týká posílení ochrany veřejných vodních zdrojů získáním prostředků od těch, kteří ze svého soukromého užívání nebo zvláštního užívání získávají prospěch, a přenesení nákladů na služby související s hospodařením s vodou včetně environmentálních nákladů a nákladů na zdroje na různé koncové uživatele, má-li být národní ústava vykládána v tom smyslu, že tento členský stát nemá pravomoc rozšířit oblast působnosti tohoto opatření na povodí zahrnující jedno autonomní společenství. Předkládajícímu soudu přísluší posoudit, zda účel právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení skutečně souvisí s těmito cíli.

3. Článek 107 odst. 1 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že to, že se poplatek z využívání vnitrozemských vod nevztahuje na podniky, které jsou držiteli koncesí za účelem výroby elektrické energie v povodích zahrnujících jedno autonomní společenství, představuje zakázanou státní

podporu, ledaže se jeví, že dotčený členský stát nemá pravomoc v daňových záležitostech ani pravomoc rozhodovat o výši poplatků za udělení koncese v povodích zahrnujících jedno autonomní společenství.“