Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD WILLIAM HOGAN
esitatud 8. mail 2019[1]

Liidetud kohtuasjad C-105/18–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)
versus
Administración General del Estado,
menetluses osalesid:
Iberdrola Generación SAU,
Hidroeléctrica del Cantábrico, SA

(Eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus))

Eelotsus – Põhimõte, et saastaja maksab – Veekasutusega seotud teenuste kulude katmine – Elektrienergia siseturu ühiseeskirjad – Tasu sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks – Maks, mis kehtib vaid piirkondadevahelistes vesikondades tegutsevatele hüdroelektrienergia tootjatele – Keelatud riigiabi

1 Algkeel: inglise.

I. Sissejuhatus

1. Käesolevad eelotsusetaotlused puudutavad seda, kuidas tõlgendada ELTL artiklit 107 ja artikli 191 lõiget 2 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiivi 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik,[2] artikli 9 lõiget 1 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ,[3] artikli 3 lõikeid 1 ja 2.

2. Eelotsusetaotlused on esitatud kohtumenetlustes, milles vaidlevad ühelt poolt mitu elektritootjat, kellel on kontsessioonid piirkondadevaheliste (s.o rohkem kui ühes Hispaania *comunidad autónoma*'s (autonoomne piirkond) asuvate vesikondade hüdroloogiliseks käitamiseks, ja teiselt poolt Administración General del Estado (Hispaania riigi keskvalitsus), keda toetavad Iberdrola Generación SAU ja Hidroeléctrica del Cantábrico SA, selle üle, kas piirkondadevaheliste sisevete elektrienergia tootmiseks kasutamise eest makstav tasu on õiguspärane.

3. Need eelotsusetaotlused annavad Euroopa Kohtule võimaluse selgitada põhimõtte, et saastaja maksab tähendust, direktiivi 2009/72 kohaldamisala ning riigiabikeelu kohaldamist sisevete elektrienergia tootmiseks kasutamise või käitamise eest makstava tasu suhtes. Lisaks seisneb üks käesolevas eelotsusemenetluses esitatud põhiküsimus selles, kas direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 1 sätestatud diskrimineerimiskeeld on kohaldatav niisugusele maksustamismeetmele nagu see, mille Hispaania Kuningriik võttis vastu 2012. aastal. Enne nende küsimuste juurde asumist aga on kõigepealt vaja viidata asjakohastele liidu ja liikmesriigi õiguse sätetele.

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2000/60

4. Direktiivi 2000/60 artikli 9 „Veevarustusteenuste kulude katmine" lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad arvesse veevarustusteenuste kulude, sealhulgas keskkonna- ja ressursikulude katmise põhimõtet, arvestades III lisa kohaselt tehtud majandusanalüüsi ning järgides eelkõige põhimõtet, et saastaja maksab.

Aastaks 2010 tagavad liikmesriigid, et:

– veehinna kujundamise poliitika innustab küllaldaselt veekasutajaid kasutama veeressursse tõhusalt, aidates seeläbi kaasa käesoleva direktiivi keskkonnaalaste eesmärkide saavutamisele,

– veekasutuse eri valdkonnad, mis on liigitatud vähemalt tööstuseks, kodumajapidamiseks ja põllumajanduseks, annavad piisava panuse veevarustusteenuste kulude katmisse, võttes aluseks III lisa kohaselt tehtud majandusanalüüsi ning arvestades põhimõtet, et saastaja maksab.

Seda tehes võivad liikmesriigid arvesse võtta kulude katmise sotsiaalseid, keskkonnaalaseid ja majanduslikke tagajärgi ning kõnealuse piirkonna või kõnealuste piirkondade geograafilisi ja kliimatingimusi."

2 EÜT 2000, L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275.

3 ELT 2009, L 211, lk 55.

2. Direktiiv 2009/72

5. Direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad oma institutsioonilise korra alusel ja võttes asjakohaselt arvesse subsidiaarsuse põhimõtet, kuid ilma et see piiraks lõike 2 kohaldamist, et elektriettevõtjad tegutseksid käesoleva direktiivi põhimõtteid järgides konkurentsivõimelise, turvalise ja looduskeskkonda säästva elektrituru loomise nimel ning et ettevõtjaid õiguste ja kohustuste osas ei diskrimineeritaks."

B. Liikmesriigi õigus

1. Hispaania põhiseadus

6. Hispaania põhiseaduse artiklis 149 riigi ainupädevuses olevate küsimuste kohta on sätestatud:

„1. Riigil on ainupädevus järgmistes küsimustes:

[…]

14. üldised finantsasjad ja riigivõlg;

[…]

22. seadusandlus, reguleerimine ja kontsessioonid, mis puudutavad veeressursse ja nende arendamist, kui veekogud läbivad rohkem kui ühte autonoomset piirkonda, ning hüdroelektrijaamadele tegevuslubade andmine, kui nende tegevus mõjutab teisi piirkondi või kui elektriliinid ulatuvad üle teiste piirkondade;

[…]."

2. Kuninga dekreet nr 125/2007

7. Kuninga 2. veebruari 2007. aasta dekreedis nr 125/2007, millega on ette nähtud valglapiirkondade territoriaalne ulatus (Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas [4]) on jõe vesikond määratletud kui territoorium, mis koosneb ühe või mitme omavahel piirneva jõe vesikonnast, samuti nendega seostatavast üleminekuveest, põhjaveest ja rannikuveest. Hispaanias on vesikondade geograafilisest asukohast olenevalt kahte liiki jõevesikondi: piirkondadevahelised vesikonnad, mis asuvad rohkem kui ühes autonoomses piirkonnas, ja piirkonnasisesed vesikonnad, mille territoorium ei ulatu väljapoole autonoomset piirkonda.

3. Seadus nr 15/2012

8. Säästva energia maksumeetmete 27. detsembri 2012. aasta seaduse 15/2012 (Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética [5]; edaspidi „energiamaksude seadus") preambulis on märgitud:

„I.

4 *BOE* nr 30, 3.2.2007, lk 5118.

5 *BOE* nr 312, 28.12.2012, lk 88081.

Käesoleva seaduse eesmärk on kohandada meie maksusüsteem tõhusama ja keskkonnasäästlikuma kasutamise ning säästva arenguga, mis on seda maksureformi ajendavad väärtused ning sellistena kooskõlas Euroopa Liidu maksu-, energia- ja mõistagi keskkonnapoliitika aluspõhimõtetega.

Energiatootmise ja -tarbimise kasvav mõju keskkonnahoidlikkusele eeldab tänapäeva ühiskonnas normistikku, mis tagab kõikide osaliste jaoks niisuguse energeetikamudeli nõuetekohase toimimise, mis samuti aitab kaasa meie rikkalikku keskkonnapärandi säilitamisele.

Peamine käesoleva seaduse alus on põhiseaduse artikkel 45, mille kohaselt meie keskkonna kaitse on üks sotsiaal- ja majanduspoliitika juhtpõhimõtteid. Nii on üks selle maksureformi telgi elektrienergia tootmisest tekkivate keskkonnakulude arvessevõtmine […] Sel viisil peab [käesolev] seadus ajendama meid energiatõhususe taset parendama, samal ajal tagades parema loodusvarade majandamise ja jätkates uue säästva arengu mudeli laiendamist nii majanduslikust kui ka ühiskondlikust, aga ka keskkondlikust perspektiivist.

[…]

Selleks reguleerib käesolev seadus kolme uut maksu: maks elektrienergia tootmise eest, maks tuumaenergia genereerimiseks kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete tekitamise eest ning maks kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete tsentraliseeritud hoidlates ladustamise eest; seatakse sisse tasu sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks; muudetakse maagaasi ja söe maksustamise määrasid ning keelatakse elektrienergia ja kasuliku soojusenergia koostootmises kasutatavate energiatoodete maksust vabastamine.

[…]

V.

Lõpuks muudab käesoleva seaduse IV jaotis kuninga 20. juuli seadusandliku dekreediga 1/2001 heaks kiidetud veeseaduse konsolideeritud redaktsiooni.

Eeskätt reguleerib see jaotis üldkasutatavate veeressursside kasutamise majanduslikku ja finantskorda. Nii on selles ette nähtud, et pädevatel ametiasutustel tuleb kulude tagasiteenimise põhimõtte kohaselt ja pikaajalisi majandusprognoose arvesse võttes kehtestada asjakohased mehhanismid veemajandusega seotud teenuste kulude, sealhulgas keskkonna- ja ressursikulude ülekandmiseks eri lõpptarbijatele.

[…]

Muu hulgas on veeseaduse konsolideeritud redaktsiooni artiklis 112 ette nähtud, et kõnealune kasutamistasu kehtib vaid sama seaduse artikli 2 punktides b ja c määratletud üldkasutatavate veeressursside – st looduslike pideva või katkendliku vooluga vooluveekogude ning üldkasutatavate vooluveekogude teel olevate järvede, laguunide ja veehoidlate sängide – hõivamise, kasutamise ja käitamise suhtes. Seega on veeseaduse konsolideeritud redaktsiooni artikli 2 punktis a viidatud siseveekogude kasutamine väljaspool selle tasu määratlust.

See üldkasutatavate hüvedega seotud üldiste eeskirjade suhtes anomaalne tegelik olukord on seni kestnud ajaloolistel põhjustel, kuid täna ei ole sellel enam majanduslikku põhjendust vähemalt selles osas, mis puudutab puhttööstuslikku kasutamist, ja niisuguses turusüsteemis, mis on seotud elektrienergia tootmisega.

Praegusajal on Hispaania siseveekogusid vaja nende üldise kvaliteedi tõttu kaitsta, et hoida ühte ühiskonnale vajalikku loodusvara. Sel eesmärgil tuleb laiendada üldkasutatava vee kaitsmise poliitikat. Selleks on vaja ressursse, mida peavad andma need, kes saavad kasu nende kasutamisest oma erahuvides või konkreetselt elektrienergia tootmiseks.

Seetõttu on käesoleva muudatuse eesmärk rakendada uus tasu sama seaduse artikli 2 punktis a kirjeldatud üldkasutatavate hüvede suhtes, s.o sisevete kasutamise või arendamise eest eesmärgiga neid hüdroelektriliselt käitada.“

9. Seaduse nr 15/2012 artikliga 29 on muu hulgas lisatud kuninga 20. juuli 2001. aasta seadusandlikusse dekreeti, millega kiidetakse heaks veeseaduse konsolideeritud redaktsioon (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas [6]), uus artikkel 112*bis*.

10. Samuti sisaldab seadus nr 15/2012 mitut sätet pealkirjaga „Lisasätted“, kus on ette nähtud:

„Esimene lisasäte. Käesoleva seadusega reguleeritava maksukohustuse tekkimist põhjustavad sündmused, mida autonoomsed piirkonnad maksustavad.

1. Niivõrd kui käesoleva seadusega ette nähtud maksusid nõutakse sündmuste eest, mida maksustavad autonoomsed piirkonnad ja selle tulemusel väheneb nende tulu, kohaldatakse autonoomsete piirkondade rahastamist käsitleva 22. septembri konstitutsioonilise seaduse 8/1980 artikli 6.2 sätteid.

2. Eelmise lõigu sätted on kohaldatavad vaid nende maksude suhtes, mis on seotud autonoomsetele piirkondadele eriomaste maksudega, mis on kehtestatud enne 28. septembrit 2012 heaks kiidetud seaduses.

Teine lisasäte. Elektrisüsteemide kulud.

Igal aastal eraldatakse riigi üldeelarve seadustega elektrienergeetika sektorit käsitleva 27. novembri 1997. aasta seaduse nr 54/1997 (Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico) artikliga 16 ette nähtud elektrisüsteemi kulude katteks summa, mis on samaväärne järgmiste liidetavate summaga:

(a) käesoleva seadusega hõlmatud maksude ja tasudena kogutavast prognoositavast tulust riigile määratud osa;

(b) enampakkumisel kasvuhoonegaaside heitkoguste ühikute müügist tekkiv prognoositav tulu summas kuni 500 miljonit eurot.“

4. Kuninga seadusandlik dekreet nr 1/2001

11. Kuninga 20. juuli seadusandliku dekreedi, millega kiidetakse heaks veeseaduse konsolideeritud redaktsioon (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas), artiklis 2 „Üldkasutatavate veeressursside määratlus“ on sätestatud:

„Riigi üldkasutatavad veeressursid, välja arvatud käesolevas seaduses sõnaselgelt ette nähtud erandid, on:

a) siseveed, taastuv pinna- ja põhjavesi olenemata taastumise ajast;

b) looduslikud pideva või katkendliku vooluga vooluveekogud;

c) järvede, laguunide ja veehoidlate sängid üldkasutatavate vooluveekogude teel;

[…].“

6 *BOE* nr 176, 24.7.2001, lk 14276.

12. Energiamaksude seadusega muudetud kuninga seadusandliku dekreedi nr 1/2001 artiklis 112 „Tasu üldkasutatavaid veeressursse moodustavate hüvede kasutamise eest“ on sätestatud:

„1. Hüvede hõivamise, kasutamise ja arendamisega käesoleva seaduse artikli 2 punktides b ja c määratletud üldkasutatavates veeressurssides, mis eeldab kontsessiooni või ametiasutuse luba, kaasneb pädevale vesikonda haldavale ametiasutusele makstav maks, mida nimetatakse tasuks üldkasutatavate veeressursside kasutamise eest ja mille eesmärk on neid ressursse kaitsta ja parendada. Veekontsessionäärid vabastatakse selle kontsessiooni kasutamiseks vajaliku üldkasutatava maa hõivamise või kasutamise tasu maksmisest.

[…]

4. Maksustatava väärtuse, mille pealt seda tasu arvutatakse, määrab kindlaks vesikonda haldav ametiasutus järgmistel alustel:

(a) üldkasutatavate veeressursside osaks oleva maa hõivamise korral hõivatava maa väärtus, mille arvutamisel on lähtutud piirneva maa turuväärtusest;

(b) üldkasutatavate veeressursside kasutamise korral niisuguse kasutamise või sellest saadava kasu väärtus;

(c) üldkasutatavate veeressursside hulka kuuluvate hüvede kasutamise korral tarvitatavate materjalide väärtus või sellest kasutamisest saadav kasu;

[…].“

13. Kuninga seadusandliku dekreedi 1/2001 artiklis 112*bis* „Tasu sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks“, mis lisati seadusega nr 15/2012, on sätestatud: Vastavalt kuninga seadusandliku dekreedi nr 1/2001 artiklile 112 „Tasu üldkasutatavaid veeressursse moodustavate hüvede kasutamise eest“:

„1. Käesoleva seaduse artikli 2 punktis a osutatud üldkasutatavate hüvede kasutamisel ja käitamisel elektrienergia tootmiseks maksustatakse elektrijaama netovõimsus maksuga, mille nimetus on tasu sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks ja mille eesmärk on üldkasutatavate veeressursside kaitse ja parendamine.

2. See kasutustasu muutub sissenõutavaks hüdroelektri kontsessiooni algse andmisega ja iga-aastase säilitamisega ning see on sissenõutav nimetatud kontsessiooni või loa tingimustes ettenähtud summas ja märgitud tähtaegadel.

3. Kasutustasu maksjad on kontsessionäärid või asjakohastel juhtudel nende asemele astunud isikud.

4. Maksustatava väärtuse, mille pealt kasutustasu arvutatakse, määrab kindlaks vesikonda haldav ametiasutus ja selleks on üldkasutavate veeressursside kasutamise ja käitamise teel igal aastasel maksustamisperioodil kontsessionääri toodetud ja elektrijaama netovõimsuses mõõdetava hüdroelektrienergia majanduslik väärtus.

5. Aastane maksumäär on 22% maksustatavast väärtusest ja terve maksusumma on summa, mis saadakse maksustatava väärtuse suhtes maksumäära rakendamisel.

[…]

8. Kasutustasu haldab ja kogub vesikonda haldav pädev asutus või riigi maksuamet selle pädeva asutusega sõlmitud lepingu alusel.

[…].“

5. Kuninga dekreet nr 198/2015

14. Kuninga 23. märtsi dekreedi nr 198/2015, millega rakendatakse veeseaduse konsolideeritud redaktsiooni artikkel 112*bis* ja reguleeritakse tasu piirkondadevaheliste vesikondade sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks (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]), preambulis oli märgitud:

„[…] Käesolev kuninga dekreet on välja antud 27. detsembri seaduse nr 15/2012 teise ja kolmanda lõppsätte alusel. Ühest küljest on teises lõppsättes viidatud, et teostatav pädevus põhineb Hispaania põhiseaduse artikli 149 lõike 1 punktil 22, millega on antud riigi pädevusse seadusandlus, reguleerimine ja kontsessioonid, mis puudutavad veeressursse ja nende kasutamist, kui need läbivad rohkem kui ühte autonoomset piirkonda. Teisest küljest võimaldab kolmas lõppsäte valitsusel tema volituste piires kehtestada käesoleva seaduse arendamiseks ja kohaldamiseks vajalikke määrusandlikke norme […].“

15. Kuninga dekreedi nr 198/2015 artiklis 1 „Tasu sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks ja selle ulatus“ on sätestatud:

„Veeseaduse muudetud redaktsiooni artikli 2 punktis a viidatud üldkasutatavate veeressursside hüvede kasutamine ja käitamine elektrienergia tootmiseks maksustatakse elektrijaama netovõimsus maksuga, mida nimetatakse tasuks sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks ja mille eesmärk on kaitsta ja parendada veeressursse.

Tasu kehtib vaid piirkondadevahelistes vesikondades.“

16. Kuninga dekreedi nr 198/2015 artiklis 12 „Kogutud tasudest saadav maksutulu“ on sätestatud:

„1. Kogutud maksutulu makstakse vesikonda haldavale ametiasutusele vastavalt kuninga 20. juuli seadusandliku dekreediga 1/2001 heaks kiidetud veeseaduse konsolideeritud redaktsiooni artiklile 112 *bis*. Seejuures võetakse arvesse kuninga 29. juuli dekreedi 927/1988, millega on heaks kiidetud riigi veeameti eeskirjad, artikli 59 punkti d, artikli 63 lõiget 3 ja artiklit 67.

[…]

3. 2% kogutud puhasmaksutulu summast loetakse vesikonna organisatsiooni tuluks.

4. 98% kogutud puhasmaksutulu summast makstakse riigikassasse. Riigi üldeelarvest eraldatakse vähemalt ettenähtud summaga võrdne summa üldkasutatavate veeressursside kaitseks ja parendamiseks vastavalt artiklile 14. Selleks määratakse igal aastal riigi üldeelarve seadustes kindlaks investeerimisprojektid, millega tagatakse üldkasutatavate veeressursside kaitse ja parendamine.

[…]“.

7 *BOE* nr 72, 25.3.2015, lk 25674.

17. Sama seaduse artiklis 13 „Üldkasutatavate ressursside kaitse garantii“ on sätestatud:

„Selleks et tagada veepoliitika raamdirektiivis ja veeseaduse konsolideeritud redaktsiooni artiklis 98 jj artiklites ette nähtud keskkonnaeesmärkide järgimine – ning kooskõlas veeseaduse konsolideeritud redaktsiooni artiklis 111*bis* ette nähtud kulude tagasiteenimise põhimõttega – eraldatakse riigi üldeelarvest vähemalt artikli 12 lõikes 4 ette nähtud summa vastavalt määratlusele artiklis 14 niisuguste meetmete jaoks, mille eesmärk on kaitsta ja parendada üldkasutatavaid veeressursse ning hüdroelektrienergia arendamisest mõjutatud veekogusid.“

II. Faktilised asjaolud

18. Põhikohtuasja kaebajad pöördusid Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) poole palvega tühistada kuninga dekreet nr 198/2015, millega rakendatakse veeseaduse konsolideeritud redaktsiooni artikkel 112*bis*. Oma kaebuses on kaebajad vaidlustanud seaduse nr 15/2012 artikli 29, millega artikkel 112*bis* kuninga seadusandlikku dekreeti 1/2001 lisati, õiguspärasuse.

III. Eelotsusetaotlus ja menetlus Euroopa Kohtus

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi, kas need seadusandlikud meetmed on kooskõlas esiteks ELTL artikli 191 lõikes 2 sätestatud põhimõttega, et saastaja maksab, mida väljendab direktiiv 2000/60, teiseks direktiivi 2009/72 artiklis 3 sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõttega ja kolmandaks ELTL artiklis 107 sätestatud riigiabikeeluga. [8]

20. Selles osas, mis puudutab niisuguse maksu vastavust põhimõttele, et saastaja maksab, osutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kuigi energiamaksude seaduse preambulis on põhjendatud seda maksu keskkonnaalaste kaalutlustega, nimelt üldkasutatavate veeressursside kaitse ja parendamisega, näib selle maksu enda ülesehitus tegelikult viitavat puhtmajanduslikule eesmärgile katta elektrijaotusvõrgu rahaline puudujääk. Pealegi näib, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul taotletakse selle eesmärgi saavutamist ebasidusal ja ebajärjepideval viisil. Esiteks põhineb see maks toodetud energia väärtusel, mille arvutamisel võetakse aluseks tulu, mis tekib elektrijaotusvõrku lastud energiast, mitte tegelikult kasutatud veekogus. Teiseks on selle maksu määr 22%, samas kui teiste looduslike vooluveekogude hõivamise, kasutamise ja käitamise eest nõutava tasu määr on vaid 5%. Kolmandaks makstakse 98% kogutud summadest Hispaania riigi üldeelarvesse ja seetõttu kujutab see endast elektrisüsteemile lisatulu. Kuigi kuninga dekreedi tekstis on ette nähtud, et riigi üldeelarves tuleb eraldada vähemalt 98% selle tasu näol saadud maksutulust meetmetele, mille eesmärk on kaitsta ja parendada üldkasutatavaid veeressursse, on eelotsusetaotluse esitanud kohus märkinud, et sellist eraldamiskohustust ei täidetud riigi 2016. aasta üldeelarves, kus eraldati kogu sellest maksust saadud tulu elektrisüsteemi puudujäägi katteks. Seega ei võeta selle maksu puhul direktiivi 2000/60 artikli 9 lõike 1 vastaselt arvesse veevarustusteenuste kulude katmise põhimõtet.

21. Maksu vastavuse kohta direktiivi 2009/72 artiklis 3 sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõttele toonitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et maks sisevete kasutamise eest kehtib vaid hüdroelektrienergia tootjatele, kuid mitte teistsugust tehnoloogiat kasutavatele elektritootjatele. Samuti on see maks kehtestatud vaid nendele tootjatele, kellel on halduskontsessioonid piirkondadevahelistes, mitte aga piirkonnasisestes vesikondades.

22. Riigiabi kohta toonitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kõnealuse maksu asümmeetrilisuse tõttu kujutavad koos sellega sisse seatud erinevused kohtlemisel endast riigiabi nende isikute kasuks, keda selle maksuga ei maksustata.

8 Eelotsusetaotluse esitanud kohus osutab, et kui lugeda energiamaksude seaduse artikkel 29 liidu õigusega vastuolus olevaks, tuleb tühistada kuninga dekreet nr 198/2015, millega vaidlusalune maks rakendati.

23. Selles kontekstis otsustas Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) kohtuasjades C-105/18–C-108/18 ja C-110/18–C-113/18 kohtumenetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas ELTL artikli 191 lõikes 2 ette nähtud keskkonnaõiguse põhimõtet, et saastaja maksab ja [direktiivi 2000/60] artikli 9 lõiget 1, milles on ette nähtud veevarustusteenuste kulude katmise põhimõte, nagu ka veekasutusviiside asjakohane majanduslik tasakaalustamine, tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisuguse tasu kehtestamine, mida makstakse sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks nagu põhikohtuasjas ning millega ei anta stiimuleid tõhusaks veekasutuseks ega kehtestata üldkasutatavate veeressursside säilitamise ja kaitse mehhanisme ja mille suuruse määramisel ei võeta üldse arvesse üldkasutatavatele veeressurssidele kahju tekitamise võimet, keskendudes ainult ja eranditult tootjate tulu teenimise võimele?

2. Kas niisugune tasu hüdroelektrienergia tootmiselt, mis on kohtuasja ese ja mis on kehtestatud ainult nendele tootjatele, kes tegutsevad mitmesse autonoomsesse piirkonda ulatuvates vesikondades, aga mitte tootjatele, kellel on kontsessioon autonoomse piirkonna sisestes vesikondades, ja ainult hüdroelektritehnoloogiat kasutavatele tootjatele, aga mitte muid tehnoloogiaid kasutavatele energiatootjatele, on kooskõlas [direktiivi 2009/72] artikli 3 lõikes 1 ette nähtud ettevõtjate diskrimineerimise keelu põhimõttega?

3. Kas ELTL artikli 107 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et kui vaidlusalust tasu hüdroelektrienergia tootmiselt nõutakse mitmesse autonoomsesse piirkonda ulatuvates vesikondades tegutsevatelt hüdroelektrienergia tootjatelt, on tegu keelatud riigiabiga, sest sellega on kehtestatud ühe ja sama tehnoloogia alal asümmeetriline maksustamiskord olenevalt elektrijaama asukohast ning seda maksu ei nõuta teistest allikatest elektrienergia tootjatelt?“

24. Kohtuasjas C-109/18 on esimesed kaks eelotsuse küsimust sisult samad nagu esimesed kaks eelotsuse küsimust eelnevas punktis viidatud kohtuasjades. Kolmas küsimus aga on sõnastatud järgmiselt:

„3. Kas ELTL artikli 107 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et kui vaidlusalust veekasutustasu ei nõuta ühe autonoomse piirkonna piiresse jäävas vesikonnas tegutsevatelt hüdroelektrienergia tootjatelt ega muult [tarbimisega seotud] veekasutamiselt – sest maksustatud on ainult elektrienergia tootmise eesmärgil kasutamine, on tegu keelatud riigiabiga?“

25. 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, Hispaania ja Saksamaa valitsus ning Euroopa Komisjon on esitanud oma kirjalikud seisukohad. Lisaks sellele esitasid kõik nimetatud menetlusosalised peale Saksamaa valitsuse 28. veebruaril 2018 peetud kohtuistungil oma suulised seisukohad.

IV. Õiguslik analüüs

A. Esimene küsimus: põhimõte, et saastaja maksab

26. Esimeses küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas ELTL artikli 191 lõikes 2 ette nähtud keskkonnaõiguse põhimõtet, et saastaja maksab, ja direktiivi 2000/60 artikli 9 lõiget 1, milles on ette nähtud veevarustusteenuste kulude katmise põhimõte ja veekasutusviiside asjakohane majanduslik tasakaalustamine, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisuguse maksu kehtestamine, mida makstakse sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks, nagu põhikohtuasjas vaidluse all olev maks.

27. Enne hinnangu andmist sellele, kas niisugune maks on ühega nendest kahest sättest vastuolus, on vaja kindlaks teha, kas kummalegi neist saab liikmesriigi kohtus tugineda.

28. ELTL artikli 191 lõike 2 kohta on Euroopa Kohus juba märkinud, et kuna see säte, millega on kehtestatud põhimõte, et saastaja maksab, on suunatud liidu meetmetele, ei saa eraõiguslikud isikud sellele tugineda riigisiseste õigusnormide kohaldamise vältimiseks.[9]

29. On tõsi, et eraõiguslikud isikud saavad tugineda sättele, millega on kehtestatud see põhimõte teatavas valdkonnas, kui seda sätet omakorda saab põhjendatult pidada vahetult kohaldatavaks.[10] Samas, ehkki direktiivi 2000/60 artikli 9 lõikega 1 on antud põhimõttele, et saastaja maksab veemajanduse valdkonnas konkreetne kuju, ei saa sellele sättele liikmesriigi kohtus vahetult tugineda, sest põhjustel, mida peagi lähemalt kirjeldan, ei pea ma seda sätet vahetult kohaldatavaks. Kuigi direktiivi 2000/60 artikli 9 lõige 1 nõuab, et liikmesriik võtaks kõikides olukordades arvesse veevarustusteenuste kulude, sealhulgas keskkonna- ja ressursikulude katmise põhimõtet vastavalt eeskätt põhimõttele, et saastaja maksab,[11] ei teki neile selle kohustuse tulemusel konkreetset kaitset ega õigust.

30. Seda toetab artikli 9 lõike 1 enda sõnastus, milles puuduvad selgus, täpsus ja tingimusetus, mida on vaja vahetu õigusmõju doktriini mängutulekuks. Nii on artikli 9 lõike 1 esimeses osas pelgalt märgitud, et liikmesriigid „võtavad arvesse“ veevarustusteenuste kulude katmise põhimõtet, kuid ei ole täpsustatud, kuidas seda tuleb teha.

31. Tõepoolest on teises osas pandud liikmesriikidele konkreetseid kohustusi saavutada 2010. aastaks teatavad eesmärgid. Jällegi ei ole selleski kontekstis kasutatud sõnastusel („Aastaks 2010 tagavad liikmesriigid, et veehinna kujundamise poliitika innustab küllaldaselt veekasutajaid kasutama veeressursse tõhusalt […]“) täpsust, mida on vaja vahetu õigusmõju doktriini jaoks.[12] Võib küsida, kuidas saaks liikmesriigi kohus kohtuasjas, mille on palunud algatada individuaalne kaebaja seoses konkreetse maksuga, konventsionaalsetele õiguspõhimõtetele viidates mõõta, kas liikmesriik on „küllaldaselt“ innustanud kasutajaid kasutama veeressursse „tõhusalt“?

32. Artikli 9 lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmist saab hinnata vaid kõiki vee hindade kujunemist reguleerivaid eeskirju arvesse võttes. Artikli 9 lõikes 1 ei ole ju ette nähtud see, et iga maks või makse vee eest tuleb tasuda proportsionaalselt vee kasutamisega, vaid see, et liikmesriigid peavad tagama, et üldiselt pakub nende veehinnastamispoliitika küllaldaselt stiimuleid. Selle hindamisel, kas liikmesriik on seda artiklit järginud, tuleb võtta arvesse kõiki veekasutajatel lasuvaid makse või makseid, mitte ainult neid, mis on ühes või teises olukorras kõne all.

33. Seepärast teen ettepaneku vastata esimesele küsimusele nii, et ei ELTL artikli 191 lõikel 2 ega artikli 9 lõikel 1 ei ole vahetut õigusmõju, mistõttu ei saa eraõiguslik isik liikmesriigi kohtus kummalegi sättele tuginedes vaidlustada konkreetset maksu sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks.

9 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punktid 38 ja 39) ning 4. märtsi 2015. aasta kohtuotsus Fipa Group jt (C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 40).

10 4. märtsi 2015. aasta kohtuotsus Fipa Group jt (C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 42).

11 Vt selle kohta 7. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Vodoopskrba i odvodnja (C-686/15, EU:C:2016:927, punktid 20 ja 21).

12 Vt analoogia alusel 17. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833, punkt 29).

B. Teine küsimus: diskrimineerimiskeeld

34. Teises küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas niisugune maks, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all ja mis mõjutab ettevõtjaid, kellel on kontsessioon kasutada piirkondadevahelist vesikonda elektrienergia tootmiseks, kuid mitte ettevõtjaid, kellel on kontsessioonid piirkonnasiseste vesikondade suhtes, ega elektritootjaid, kes kasutavad muid tehnoloogiaid, on kooskõlas ettevõtjate diskrimineerimise keelu põhimõttega, mis on ette nähtud direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 1.

35. Nagu olen selgitanud oma ettepanekus, mille esitasin liidetud kohtuasjades C-80/18–C-83/18: UNESA jt *vs*. Administración General del Estado täna hommikul, usun, et direktiivi 2009/72 kohaldamisala piirdub elektrienergia tootmise, edastamise, jaotamise ja tarnimisega, olgugi et säte on üldsõnaline. See tuleneb sellest, et esiteks tuleb mõistet „tootmine“ käsitada, nagu on võimalik järeldada direktiivi 2009/72 artiklitest 7 ja 8, kui niisugust, mis viitab üksnes uute elektritootmisvõimsuste ehitamisele, ja teiseks võeti see direktiiv vastu üksnes EÜ artikli 95 (nüüd ELTL artikkel 114) alusel, mille teises lõigus on sätestatud, et seda ei saa kasutada liidu maksusätete vastuvõtmiseks.

36. Pealegi on maksude ühtlustamise küsimus üpriski tähtis. On ju Euroopa Kohtu praktikas märgitud, et diskrimineerimiskeelu üldpõhimõte on (erilises mõttes ja tähenduses, mis on sellel mõistel liidu õiguses) kohaldatav vaid liidu õiguse kohaldamisalas.[13] Seega, kui direktiivi tuleb käsitada nii, et see muudab selle põhimõtte kohaldatavaks elektrituru suhtes kehtestatud maksudele, tuleb seda pidada ühtlustamismeetmeks.

37. Siinkohal tuleb tähele panna, et kuna liidul ei ole ELTL artikli 114 alusel pädevust niisuguse maksumeetme võtmiseks, oleks artikli 3 lõike 1 kohaldatavus liikmesriigi maksustamismeetme suhtes endastmõistetavalt õigusvastane. Seetõttu on vaja tõlgendada seda sätet kitsamalt, kui selle üldisest sõnastusest võiks muidu arvata. Nii tuleb asuda seisukohale, et selle direktiivi tagajärjel liidu diskrimineerimiskeelu põhimõte liikmesriigi maksustamismeetmetele ei kohaldu. Teistsugune järeldus oleks minu arvates eeldanud, et direktiivi õiguslik alus on artikkel 115 ja seega oleks see tulnud vastu võtta nõukogu ühehäälse otsusega.

38. Nendel asjaoludel olen sunnitud järeldama, et liikmesriigi maksustamismeede on väljaspool direktiivi 2009/72 kohaldamisala.

1. Teine võimalus, diskrimineerimise küsimus

39. Kui Euroopa Kohus siiski ei nõustu selle tõlgendusega ja järeldab, et tegelikult on artikli 3 lõige 1 maksude suhtes kohaldatav, teen sellest hoolimata ettepaneku analüüsida teise võimalusena, kas seda sätet tuleb tõlgendada nii, et see välistab niisuguse maksu, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all. Ülejäänud osas käesolevast ettepanekust lähtun – enda seisukohale vastupidisest – eeldusest, et direktiivi 2009/72 artikli 3 lõige 1 on tegelikult kohaldatav sedalaadi maksumeetmetele.

40. Selles aspektis ei tohi unustada, et eelotsusemenetluses ei ole Euroopa Kohus pädev kohaldama aluslepinguid ega liidu õigusakte konkreetsele juhtumile ega otsustama liikmesriigi õiguse sätte õiguspärasuse või tõlgendamise üle, mida ta saaks teha ELTL artikli 258 alusel. Viimase instantsina peab otsuse selle kohta, kas vaidlustatud riiklik meede on õiguspärane, kindlaks tegema liikmesriigi

13 Vt selle kohta 11. juuli 2006. aasta kohtuotsus Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, punkt 56).

kohus, kes on ainsana pädev põhikohtuasja faktilisi asjaolusid hindama ja riigisisest õigust tõlgendama. Ent eelotsusemenetluses on Euroopa Kohus, kes peab andma eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele tarviliku vastuse, põhikohtuasja materjale ning talle esitatud seisukohti arvestades pädev andma juhiseid, mis võivad aidata liikmesriigi kohtul asja lahendada. [14]

41. Nagu Euroopa Kohus on juba märkinud seoses varasema direktiiviga, mis käsitles elektrienergia siseturu ühiseeskirju, [15] on selles direktiivis diskrimineerimiskeelu põhimõttele viitavad sätted „üldise võrdsuspõhimõtte väljendus“ [16]. Seetõttu tuleb Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitleb üldist võrdsuspõhimõtet, põhimõtteliselt pidada artikli 3 lõike 1 tõlgendamisel asjakohaseks.

42. Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt ei tohi sarnaseid olukordi käsitleda erinevalt ja erinevaid olukordi käsitleda ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud. [17]

a) Olukorrad, mida tuleb pidada sarnasteks

43. Väljakujunenud Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb eri olukordi eristavad tegurid ja küsimus, kas need olukorrad on sarnased, kindlaks teha ja neid hinnata liidu õiguse kohaselt, võttes põhimõtteliselt arvesse, milline ese on õigusnormil, millega on sisse seatud väidetav diskrimineerimine, ja taotletavat eesmärki. [18]

44. Ent olukorras, kus vaidluse all ei ole üldine võrdse kohtlemise põhimõte, vaid seda põhimõtet sisustav säte, ei tule kahe olukorra sarnasuse küsimuse hindamisel lähtuda selle sätte eesmärgist, vaid hoopis asjasse puutuva liikmesriigi õigusakti materiaalõiguslikest eesmärkidest ja tagajärgedest.

45. Minu arvates oleneb vastus sellele küsimusele sellest, kuidas on seda põhimõtet sisustavas sättes võrdse kohtlemise põhimõttele viidatud. Kui selles sättes on sõnaselgelt ette nähtud, et kaht liiki isikuid tuleb kohelda ühtemoodi, peavad liikmesriigi kohtud asuma seisukohale, et nende olukorrad on sarnased. [19] Ent kui liidu õiguses on pelgalt ette nähtud, et liikmesriigid ei tohi samasuguses olukorras olevaid isikuid diskrimineerida, on liikmesriigid kohustatud mitte kohtlema neid isikuid kui ühte ja samasse kategooriasse kuuluvaid, vaid hoopis tagama, et nad ei loo oma normeerimispädevuses meelevaldseid eristusi ja samuti, et säilib võrdse kohtlemise sisu. [20]

46. Käesolevas kohtuasjas tuleb olukordade sarnasuse kindlakstegemisel tegelikult lähtuda liikmesriigi õigusnormide esemest ja sellega taotletavast eesmärgist, sest artikli 3 lõikes 1 ei ole sätestatud, et kõiki elektritootjaid tuleb kohelda ühtemoodi, vaid et „[liikmesriigid] [elektri]ettevõtjaid õiguste ja kohustuste osas ei diskrimineeri[ks]“.

14 6. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Montag (C-480/17, EU:C:2018:987, punkt 34).

15 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2003. aasta direktiiv 2003/54/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 96/92/EÜ (ELT 2003, L 176, lk 37; ELT eriväljaanne 12/02, lk 211).

16 Vt 29. septembri 2016. aasta kohtuotsus Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punkt 79).

17 7. märtsi 2017. aasta kohtuotsus RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, punkt 41).

18 22. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punkt 42). Vt samuti muu hulgas 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus O (C-432/14, EU:C:2015:643, punkt 32) ja 26. juuni 2018. aasta kohtuotsus MB (soovahetus ja vanaduspension) (C-451/16, EU:C:2018:492, punkt 42).

19 Vt selle kohta 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, punkt 50).

20 Vt selle kohta 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Finanzamt Linz (C-66/14, EU:C:2015:661, punktid 26 ja 31).

47. Seaduse nr 15/2012 preambulis on nimetatud, et maksul sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks on kaks eesmärki, nimelt:

– laiendada veeseaduse artiklis 112 ette nähtud olemasoleva tasu ulatust, mida makstakse üldkasutatavate veevarude teatavate osade kasutamise ja käitamise eest, kusjuures varem ei olnud sisevete kasutamise eest seda tasu ette nähtud;

– tugevdada üldkasutatavate vete kaitset, hankides ressursse nendelt, kes saavad kasu nende erahuvides või erikasutamisest, ning „[kanda] veemajandusega seotud teenuste kulu[d], sealhulgas keskkonna- ja ressursikulu[d] [üle] eri lõpptarbijatele“.

48. *Esimesena nimetatud eesmärgi puhul* – kuna veeseaduse artiklis 112 ette nähtud maksustatav väärtus kui ka maksumäär erinevad sama seaduse artiklis 112 *bis* ettenähtutest – on täiesti selge, et selle seaduse preambulis viidatud esimest eesmärki ei saa pidada niisuguseks, mida tegelikult taotletakse selle artikliga. Niisiis ei tule seda eesmärki vaidlusaluste olukordade sarnasuse tuvastamisel arvesse võtta.

49. *Teisena nimetatud eesmärgi puhul* tuleb sellest eesmärgist lähtudes pidada kõiki üldkasutatavate vete kasutajaid ühes ja samas olukorras olevateks. Kuigi seaduse nr 15/2012 preambulis on märgitud, et selle maksu kohaldamisala piirdub elektrienergia tootmisega, puudutab selle maksu konkreetne eesmärk, s.o tugevdada üldkasutatavate vete kaitset, kandes veemajandusega seotud teenuste kulud üle lõpptarbijale, tegelikult kõiki sisevete kasutajaid.

50. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on väljendanud tõsist kahtlust, kas see deklareeritud seadusandlik eesmärk on tõeline. Ta osutab, et sisevete elektrienergia tootmiseks kasutamise eest makstava tasu eesmärk võib olla üksnes suurendada elektrienergia sektori rahastamise süsteemi tulusid, et tasakaalustada hinnapuudujääki, mis on põhjustatud Hispaania elektrisektori ettevõtjate tarbijatelt saadava tulu ja liikmesriigi õigusaktides kajastatud elektrivarustuse kulude vahest, mille hüvitamist tagab Hispaania riik. Ta on asunud sellele seisukohale järgmistel põhjendustel:

– maksumäär on 22% toodetud väärtusest, samas kui määr teiste looduslike vooluveekogude hõivamise, kasutamise ja käitamise eest on vaid 5%;

– vaidlusalust maksu arvutatakse toodetud elektrienergia väärtuse, mitte kasutatud veekoguse põhjal;

– kuigi kuninga dekreedis on sätestatud, et riigi üldeelarves tuleb eraldada summa, mis võrdub vähemalt 98% sellest tasust saadud tulust, meetmetele, mille eesmärk on kaitsta ja parendada üldkasutatavaid veeressursse, ei täidetud seda eraldamiskohustust 2016. aasta eelarves, kus kogu sellest maksust tekkinud tulu eraldati elektrisüsteemi puudujäägi tasakaalustamiseks.

51. Ka kaebajad on väljendanud muret seoses selle eesmärgi tõepärasusega, sest selle maksu kohaldamise tagajärjel maksustatakse hüdroelektrienergiat topelt nii palju kui teisi elektri allikaid, sealhulgas neid, mida peetakse saastavamateks.

52. Ei näi olevat erilist kahtlust, et selle maksu esmane eesmärk on suurendada elektrisektori maksutulu mahtu. Võib siiski nõustuda, et hüdroelektrienergia tootmisel tekib teatavaid küsimusi seoses loodusvarade kasutamisega, mis võib põhjendada selle sektori mõnevõrra teistsugust kohtlemist maksustamisel.

53. Lõppude lõpuks ei ole selle siseveemaksu konkreetne eesmärk ju kaitsta keskkonda üldiselt, vaid tugevdada üldkasutatavate vete kaitset ja kanda veemajandusega seotud teenuste kulud üle eri lõpptarbijatele.[21] Seetõttu ei ole asjaolu, et selle maksu määr on teiste looduslike vooluveekogude kasutamise suhtes kohaldatavast kõrgem, tingimata vastuolus liikmesriigi õigusakti eesmärgiga kanda veeteenustega seotud kulud üle tarbijatele, sest kõik kasutajad ei avalda nendele ühesugust mõju.[22]

54. Seoses teise asjaoluga, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus viitas, tuleb meeles pidada, et ehkki selline maksustatava väärtuse valik võib tunduda ebatavaline, tähendab hüdroelektrienergia tootmine teatavat vahekorda kasutatava vee ja toodetava elektrienergia koguse vahel. Selle koguse määrab veevoolu maht ja kõrgus elektrijaama turbiinide ja tammiga tekitatud veepinna vahel.[23] Sellepärast ei tundu see, kui maksustatav väärtus on toodetav elektrienergia – ja mitte tarvitatud vesi –, olevat sellisena vastuolus eesmärgiga kanda veemajandusega seotud teenuste kulud üle lõpptarbijatele.

55. Mis puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud kolmandat asjaolu, nimelt väidet, et 2016. aasta eelarves ei eraldatud 98% siseveemaksu tulust üldkasutatavate veeressursside kaitseks ja parendamiseks,[24] on tõsi, et kõnealuse maksu eesmärk tugevdada üldkasutatavate vete kaitset ja kanda veemajandusega seotud teenuste kulud üle eri lõpptarbijatele tähendab seda, et vähemalt osa kogutud summadest, mis vastab veekasutuse kuludele, eraldatakse rajatiste hoolduse ja täiustamise jaoks.[25]

56. Siiski ei piisa ainuüksi sellest, et 2016. aastal ei eraldatud sisevete kasutamise maksust saadud tulu sellel otstarbel, tõendamaks, et see maks niisugust eesmärki ei teeni. Isegi kui sellised asjaolud tõendust leiaksid, ei ole niikaua, kui need piirduvad vaid ühe konkreetse aastaga, võimalik kindlaks teha, kas väljendatud eesmärk ei ole või on tõeline või kas probleem piirdub 2016. aasta eelarvega.

57. Selles osas, mis puudutab kaebajate argumenti, et hüdroelektrienergia suhtes on lõppmaksud palju kõrgemad kui teistel, sealhulgas keskkonna seisukohast üldiselt saastavamaks peetavatel meetoditel toodetud elektrienergia suhtes, seab see asjaolu, kui see peaks tõele vastama, Hispaania keskkonnakaitsepoliitika tõepoolest kahtluse alla. Jällegi ei tohiks aga unustada, et vaidlusaluse maksu eesmärk ei ole kaitsta keskkonda üldiselt, vaid tugevdada üldkasutatavate vete kaitset ja kanda veemajandusega seotud teenuste kulud üle eri lõpptarbijatele. Selle eesmärgiga ei ole vastuolus, kui maksumäär hüdroelektrienergia tootmise eest on kõrgem kui teistel meetoditel toodetud elektrienergia puhul.

58. Järelikult ei ilmne eelotsusetaotluse esitanud kohtu ja kaebajate argumentidest, et kõnealuse seaduse preambulis nimetatud teine eesmärk ei ole tõeline seadusandlik eesmärk. Siiski on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne hinnata, kas põhikohtuasjas vaidluse all oleva seaduse eesmärk on tõepoolest seotud eesmärgiga tugevdada üldkasutatavate vete kaitset ja kanda veemajandusega seotud teenuste kulud üle eri lõpptarbijatele.

21 Mis puudutab seda asjaolu, et maksu kohaldatakse vaid hüdroelektrienergia tootjatele, selgub seaduse nr 15/2012 preambulist, et selle maksu enda eesmärk ei ole saavutada veemajandusega seotud teenuste kulude ülekandmist eri lõppkasutajatele. Seepärast piisab sellest, et see maks aitab kaasa nende ülekandmisele.

22 Selles aspektis tahaksin samuti toonitada, et erinevalt teistest elektrienergia tootjatest, kes ostavad tooraine (nafta, süsi, gaas, uraan) erasektorist, kasutavad hüdroelektrienergia tootjad elektrienergia tootmiseks üldkasutatavat ressurssi. Seepärast tuleks selle üldkasutatava hüve eest makstavat summat pidada osalt maksuks ja osalt kontsessioonitasuks selle üldkasutatava hüve kasutamise eest, sest ELTL artikli 107 kohaselt ei tohi liikmesriigid moonutada konkurentsi sellega, et teevad riigi ressursse mõnele tootjale tasuta kättesaadavaks.

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

24 See ei ole seaduse nr 15/2012 teise lisasättega vastuolus. Nimetatud sättes on ju ette nähtud mitte see, et maksu kaudu kogutud summat tuleb kasutada elektrijaotusvõrgu puudujäägi tasakaalustamiseks, vaid see, et eelarves tuleb sel eesmärgil kasutada nende summadega *samaväärset* summat.

25 Kuigi mõningad vee käitamise kulud, eriti need, mis on seotud vesikonna kujundamisega, on asjaomaste liikmesriikide poolt juba tasutud, tekivad teised kulud (nt need, mis on seotud rajatiste hoolduse või veepiiri erosiooniga) vesikonna käitamise käigus.

b) Erineva kohtlemise esinemine

59. Kui jääda liikmesriigi õigusaktis seatud eesmärgi juurde, tuleb asuda võimaliku erineva kohtlemise kindlakstegemisel seisukohale, et kõik sisevete kasutajad on ühes ja samas olukorras. Kehtestades maksu, mis hõlmab vee kasutamist üksnes elektrienergia tootmiseks, on selle õigusaktiga niisiis ette nähtud viimati nimetatute ja ülejäänud sisevete kasutajate erinev kohtlemine.

60. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu väljendatud kahtlused liikmesriigi õigusnormidega taotletavate eesmärkide kohta kinnitust leiavad, siis oleks selle õigusaktiga ette nähtud ka erinev kohtlemine, kuid mitte vee elektrienergia tootmiseks kasutajate ja muudel otstarvetel kasutajate vahel, vaid hoopis hüdroelektrienergia tootjate ja teiste elektritootjate vahel. Kui sisevee kasutamise maksu eesmärk on suurendada elektrisektori rahastamise süsteemi tulude mahtu, tuleks asuda seisukohale, et kõik elektritootjad on sarnases olukorras, sest puudujääk on põhjustatud sellest, et tulu, mida Hispaania elektrifirmad klientidelt saavad, ei ole vastavuses elektrienergia tarnimise kuludega, mida on riigisisestes eeskirjades tunnistatud.

c) Põhjendus

61. Kui kahte muidu sarnast olukorda koheldakse erinevalt, ei ole võrdse kohtlemise põhimõtet rikutud niivõrd, kui selline erinev kohtlemine on asjakohaselt põhjendatud.[26] Euroopa Kohtu praktika kohaselt on see nii juhul, kui selline erinev kohtlemine on objektiivselt põhjendatud, kui erinevus on proportsionaalne selle põhjenduse suhtes ja kui liikmesriigi seadusandja seda põhjendust järjepidevalt arvesse võtab.[27]

62. Käesolevas asjas viitavad liikmesriigi kohus ja menetlusosalised kolmele võimalikule põhjendusele, nimelt:

– loodusvarade kaitse;

– vajadus tagada samaväärne maksustamise tase tootjate vahel, kusjuures teiste elektritootjate kategooriate suhtes kehtivad teised maksud; ja

– pädevuse jaotus Hispaania riigi ja autonoomsete piirkondade vahel.

63. *Mis puudutab loodusvara kaitset*, siis kuna hüdroelektrienergia tootmise mõju sisevetele tähendab niisuguste keskkonnaressursside kasutamist, mida Hispaania soovib hoida, saab selle eesmärgiga põhjendada hüdroelektrienergia tootjate ja teiste üldkasutatava vee kasutajate erinevat kohtlemist,[28] kui selline erinevus on tegelikult seotud ja proportsionaalne konkreetse mõjuga, mida need tootmisviisid keskkonnale avaldavad, ja seda põhjendust võetakse arvesse järjepidevalt. Ent kuigi sisuliselt peab neid asjaolusid kontrollima ja hindama liikmesriigi kohus, ei näe ma siiski võimalust, kuidas sellise eesmärgiga saaks põhjendada hüdroelektrienergia tootjate erinevat kohtlemist olenevalt sellest, kas neile on antud kontsessioon Hispaanias ühe autonoomse piirkonna piiresse jääva või mitmesse piirkonda ulatuva vesikonna suhtes. Järelikult ei saa eespool kirjeldatud erinevat kohtlemist selle konkreetse seletusega põhjendada.

26 Vt selle kohta 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Arcelor Atlantique et Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 47).

27 Vt selle kohta nt 22. mai 2014. aasta kohtuotsus Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 43).

28 Pealegi saaks asuda seisukohale, et liikmesriigi seadusandja taotleb sellist eesmärki järjepidevalt ja süstemaatiliselt vaid siis, kui iga üldkasutatava vee kasutajate kategooriat maksustataks vastavalt eeskirjadele, milles on arvesse võetud seda, kuidas nad vastavalt vett kasutavad.

64. Sama põhjenduskäik kehtib seoses vajadusega tagada eri elektritootjate laias laastus sarnane maksustamine. Kuigi seda eesmärki saaks pidada õiguspäraseks, saab selle eesmärgi järgimist lugeda järjepidevaks ja proportsionaalseks vaid juhul, kui artikli 112*bis* kohaselt maksmisele kuuluva maksu kindlaksmääramisel võetakse otseselt või kaudselt arvesse iga elektritootja poolt juba makstud maksusummat – käesoleval juhul aga näib, et see nii ei ole. Ei ole ju ilmnenud, nagu oleks artikli 112 *bis* alusel maksu väljaarvutamine seotud elektritootjate poolt juba makstud maksude summaga, ehkki jällegi tuleb seda küsimust hinnata ja kontrollida liikmesriigi kohtul.

65. Kohtuistungil väitis Hispaania valitsus, et seda erinevust seletab voolu erinevus eri vooluveekogudes olenevalt sellest, kas need voolavad või ei voola läbi rohkem kui ühe autonoomse piirkonna. Ma ei saa siiski lahti mõttest, et see seletus ei ole kuigi veenev. Pealegi oleneb vooluveekogu vool muudestki teguritest peale selle pikkuse ning selle eristuse kehtestanud kuninga dekreedi nr 198/2015 preambulis ei ole niisugusele põhjendusele viidatud.

66. Lõpuks – mis puudutab pädevuse jaotust Hispaania riigi ja autonoomsete piirkondade vahel, kui sellist eesmärki tuleb pidada objektiivseks põhjenduseks – ei ole põhikohtuasja pooled omavahel nõus, kas pädevus kehtestada maks või otsustada, mis summas tuleb maksta tasu piirkonnasiseste vesikondade kasutamise eest, on või ei ole Hispaania põhiseaduses reserveeritud *igale* autonoomsele piirkonnale.[29] Kaebajad väidavad, et riigil on põhiseaduse artikli 149 lõike 2 punkti 14 alusel üldine pädevus maksuküsimustes, Hispaania valitsus aga väidab, et põhiseaduse artikli 149 lõike 1 punkti 22 tõlgendusest *a contrario* saab järeldada, et riigil ei ole pädevust kehtestada maksu või tasu[30] üheainsa autonoomse piirkonna territooriumile voolavate sisevete erakasutamise eest.

67. Selles suhtes täheldan esiteks, et sellest, kui riigil on ainupädevus korraldada ja anda kontsessioone vaid piirkondadevaheliste vesikondade suhtes, ei saa loogiliselt järeldada, et riigil puudub pädevus maksustada piirkonnasisestes vesikondades toodetud elektrienergiat, kuna sellist pädevust saaks teostada ühendatult. Teiseks näib seaduse nr 15/2012 „esimesest lisasättest“, et algul oli liikmesriigi seadusandja seisukohal, et ta on pädev autonoomsete piirkondade maksustamispädevusse sekkuma.

68. Siiski ei tohi unustada, et kui Euroopa Kohus on saanud eelotsusetaotluse, on tema ülesanne selgitada liikmesriigi kohtule liidu õigusnormide ulatust, et võimaldada tal neid norme õigesti kohaldada selle kohtu menetluses oleva juhtumi faktilistele asjaoludele, mitte aga ise neid norme kohaldada, seda enam, et Euroopa Kohtul ei pruugi olla kogu vajalikku asjakohast teavet.[31] Seepärast on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne tuvastada, kas Hispaania põhiseadust tuleb või ei tule tõlgendada nii, et riigil ei olnud õigust rakendada kõnealust maksu piirkonnasisese vesikonna suhtes.

69. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu väljendatud kahtlus riigisiseste õigusnormidega taotletava eesmärgi tõelevastavuse kohta kinnitust leiab, siis – kuigi hüdroelektrienergia tootmisel tekivad teistsugused küsimused kui muude elektrienergia tootmise vormide puhul, sest nad kasutavad selleks loodusressursse – ei varjuta see ikkagi asjaolu, et eri liiki elektritootjate tuntavalt ebavõrdne kohtlemine maksustamisel riivab tõenäoliselt võrdsuse põhimõtte ja diskrimineerimiskeelu põhimõtte tuuma. Sellepärast ei ole üldse mingit kahtlust, et sedalaadi eri liiki elektritootjate erinev kohtlemine maksustamisel peab niisiis olema objektiivselt põhjendatud. See võib olla nii seetõttu, et hüdroelektrienergia tootjaid koheldakse maksustamisel silmatorkaval määral teisiti kui ülejäänud elektritootjaid.[32]

29 Kuninga dekreedi nr 198/2015 artiklis 1 ette nähtud maksuvabastus on ju kohaldatav kõikidele piirkondadele olenemata nende staatusest.

30 Kuna maksu kehtestamise pädevus ja tasu kehtestamise pädevus ei ole tingimata antud ühele ja samale ametiasutusele, tuleb analüüsida mõlemat.

31 Vt nt 21. juuni 2007. aasta kohtuotsus Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, punkt 15).

32 See, kas niisugune erinev kohtlemine maksustamisel on objektiivselt põhjendatav, pidades silmas liikmesriikidele sellistel juhtudel igal juhul võimaldatud kaalutlusruumi ja konkreetseid kaalutlusi, mis on seotud loodusvarade tarbimisega, on lõpuks liikmesriigi kohtu hinnata.

70. Seda küsimust kokku võttes ja uskudes, et artikli 3 lõige 1 ei ole riigisiseste maksustamismeetmete suhtes kohaldatav, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata teisele eelotsuse küsimusele nii, et ettevõtjate diskrimineerimise keelu põhimõte, mis on sätestatud direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 1, ei ole kohaldatav niisugusele maksule, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all ja mis kehtib ettevõtjate suhtes, kellel on kontsessioon elektrienergia tootmiseks piirkondadevahelises vesikonnas, kuid mitte nende ettevõtjate suhtes, kellel on kontsessioon elektrienergia tootmiseks piirkonnasiseses vesikonnas, ega muid tehnoloogiaid kasutavate ettevõtjate suhtes.

71. Kui Euroopa Kohus ei nõustu direktiivi 2009/72 artikli 3 lõike 1 kohaldamisala küsimuses minu seisukohaga, vastaksin sellele küsimusele teise võimalusena järgmiselt: seda sätet tuleb tõlgendada nii, et põhimõtteliselt ei ole niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas vaidluse all olevad maksustamismeetmed selle sättega vastuolus, kui eri elektritootjate erinevat kohtlemist saab objektiivselt põhjendada nii, nagu äsja kirjeldasin. Siiski on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne hinnata, kas eesmärk, millele põhikohtuasjas käsitletav seadus tugineb, rajaneb tõepoolest põhjendatud huvidel, mis tulenevad üldkasutatavate ressursside kasutamisest, ja konkreetselt, kas eri liiki elektritootjate silmatorkavalt erinev kohtlemine maksustamisel on objektiivselt põhjendatav.

C. Kolmas küsimus: riigiabi

72. Oma kolmandas küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada sisuliselt seda, kas ELTL artikli 107 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et kuna maks sisevete kasutamise eest ei ole kohaldatav ettevõtjatele, kellel on kontsessioon elektrienergia tootmiseks piirkonnasisestes vesikondades, on tegu keelatud riigiabiga.

73. Väljakujunenud Euroopa Kohtu praktika kohaselt eeldab riigisisese meetme ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses „riigiabiks“ kvalifitseerimine seda, et kõik järgmised tingimused on kumuleeruvalt täidetud:

– peab olema tegemist sekkumisega riigi poolt või riigi ressurssidest;

– sekkumine peab ähvardama kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust;

– sekkumine peab kahjustama või ähvardama kahjustada konkurentsi;

– see peab andma soodustatud isikule valikulise eelise.[33]

1. Esimesed kolm tingimust: sekkumine riigi ressurssidest, mis võib kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust ja moonutada konkurentsi

74. Kõnealuste Hispaania maksustamismeetmete laadi arvesse võttes on selge, et need tingimused võib täidetuks lugeda. Jõudsin sellele järeldusele järgmistel põhjustel.

75. Esiteks on Euroopa Kohus juba sedastanud, et meede, millega ametiasutus on võimaldanud teatavatele ettevõtjatele maksustamisel erikohtlemist, millega ei kaasne küll riigi ressursside üleminekut, kuid millega asetatakse need ettevõtjad soodsamasse majanduslikku olukorda kui teised maksumaksjad, kujutab endast selle meetme võtnud riigi sekkumist.[34]

33 Vt selle kohta 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* World Duty Free Group jt (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 53) ja 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsus A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punkt 19).

34 Vt selle kohta 9. oktoobri 2014. aasta kohtuotsus Ministerio de Defensa ja Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, punkt 48). Õigupoolest võib asuda seisukohale, et kui riik sellises olukorras otsustab välistada teatavad isikud niisuguse maksu kohaldamisalast, mida nad oleksid pidanud maksma, arvestades taotletavat eesmärki, on ta maksuressursist loobunud.

76. Teiseks võib meede mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust niipea, kui selline kaubandus on asjaomases majandustegevuses kas või hüpoteetiliselt olemas. Muu hulgas on Euroopa Kohus juba märkinud, et kui liikmesriigi antud abi tugevdab teatavate ettevõtjate seisundit liidusiseses kaubanduses teiste konkureerivate ettevõtjate suhtes, tuleb leida, et abi mõjutab viimaseid. Seetõttu ei ole vaja, et abi saav ettevõtja ise liidusiseses kaubanduses osaleks. Iga kord, kui liikmesriik annab ettevõtjale abi, võib riigisisene tegevus selle tulemusel säilida või suureneda, mistõttu vähenevad teistes liikmesriikides asuvate ettevõtjate võimalused selle liikmesriigi turu hõivamisel.[35] Praktikas tähendab see niisiis, et kui ei ole tegu eriolukorraga, saab asuda seisukohale, et meede ei mõjuta ühendusesisest kaubandust üksnes siis, kui liikmesriigi turud ei ole konkurentsile avatud ja kui soodustatud isikud tegutsevad vaid selles raamistikus.[36]

77. Kolmandaks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et põhimõtteliselt on meetmed, mille eesmärk on vabastada ettevõtja jooksva haldamise või tavakohase tegevuse käigus tavaliselt tekkivatest kuludest, konkurentsi moonutavad.[37] See tingimus ei eelda tõendust selle kohta, et niisugune abi avaldab ka tegelikult mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele ja et konkurentsi tegelikult moonutatakse, vaid eeldab ainult analüüsi, kas see abi *võib* niisugust kaubandust mõjutada ja konkurentsi moonutada. Sellele vastavalt võimaldavad riigisisesed meetmed, mille eesmärk on vabastada ettevõtja jooksva haldamise või tavakohase tegevuse käigus tavaliselt tekkivatest kuludest, sellele ettevõtjale kunstlikku rahalist abi, mis põhimõtteliselt moonutab konkurentsi nendes sektorites, kus seda antakse.[38]

78. Käesoleval juhul kujutab kõnealune meede, mis seisneb selles, et muul viisil kui piirkondadevahelise vesikonna vee kasutamisest saadavat elektrienergiat ei maksustata, endast maksustamisel rakendatavat erikohtlemist, millega asetatakse sellisel muul viisil elektri tootja soodsamasse majanduslikku olukorda. See omakorda võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust, sest elektrienergia turg on konkurentsile avatud, ja vabastab need tootjad maksukoormusest, mida nad muidu peaksid kandma. Seega tuleb esimesed kolm tingimust täidetuks lugeda.

2. Neljas tingimus: valikulise eelise olemasolu

79. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei kujuta soodustused, mis tulenevad üldkohaldatavatest meetmetest, millega ettevõtjate vahel vahet ei tehta, endast riigiabi ELTL artikli 107 tähenduses.[39] Seetõttu tuleb selleks, et liigitada maks valikulist eelist andvaks, rakendada kolmeastmelist kriteeriumi. Seda kriteeriumi kinnitas Euroopa Kohus hiljuti oma otsuses A-Brauerei järgmiselt:[40]

– esmalt tuleb kindlaks teha, milline on liikmesriigis kohaldatav üldine või „tavapärane“ maksustamiskord;

– teiseks on vaja tuvastada, et kõnealune maksumeede kaldub üldisest korrast kõrvale, kuna see eristab ettevõtjaid, kes üldise korraga taotletava eesmärgi seisukohast on sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras;[41]

– kolmandaks tuleb analüüsida, kas see erinevus on põhjendatud.

35 Vt selle kohta 14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punktid 66–68).

36 Vt selle kohta 26. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus Orange *vs.* komisjon (C-211/15 P, EU:C:2016:798, punktid 64–66).

37 Vt selle kohta 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania jt (C-128/16 P, EU:C:2018:5911, punkt 34).

38 Vt selle kohta ka 19. septembri 2000. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon (C-156/98, EU:C:2000:467, punkt 30) ja 5. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon (C-288/96, EU:C:2000:537, punktid 77 ja 78). Seega ei välista asjaolu, et vaid 7,2% elektrienergia tootmiseks kasutatavatest vesikondadest saab kvalifitseerida piirkonnasisesteks, seda, et muul viisil kui piirkondadevahelisi vesikondi kasutades toodetud elektrienergia mittemaksustatavus ei saa mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust ega moonutada konkurentsi.

39 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punktid 73 ja 74).

40 Vt selle kohta 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsus A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punktid 36 ja 38).

41 Vt muu hulgas 26. aprilli 2018. aasta kohtuotsus ANGED (C-234/16 ja C-235/16, EU:C:2018:281, punkt 32).

a) Võrdlusraamistiku kindlaksmääramine

80. Selles osas, mis puudutab *võrdlusraamistiku esemelist piiritlemist*, on Euroopa Kohus 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsuse A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024) punktis 37 märkinud, et selle kindlaksmääramisel tuleb pidada silmas mitte vaidlusaluse meetme eesmärki, vaid selle maksu eset, millest kõnealune meede kõrvale kaldub.[42] Samuti tuleb arvesse võtta kõiki eeskirju, mis käsitlevad seda eset, mitte ainult maksu, millest vaidlusalune meede kõrvale kaldub.[43]

81. Kuigi käesoleval juhul on sisevee kasutamise maksu eesmärk tugevdada üldkasutatavate vete kaitset ja jätta veemajandusega seotud teenuste kulud lõpptarbijate kanda, on võimaliku riigiabi ese ikkagi kõik elektrienergia maksustamise eeskirjad.[44] Maksustatav väärtus arvutatakse ju toodetava elektri koguse põhjal ja selle mõju konkurentsile avaldub elektrienergia turul.[45] Seetõttu moodustavad esemelisest seisukohast võrdlusraamistiku kõik elektrienergia tootmisega seotud riigisisesed maksualased sätted.

82. Selles osas, mis puudutab *võrdlusraamistiku territoriaalset piiritlemist*, on Euroopa Kohus oma otsuses ANGED märkinud, et „meetme valikulisuse hindamisel ei pea võrdlusaluse õiguskorra määratlemiseks lähtuma tingimata asjaomase liikmesriigi territooriumist, vaid selleks võib olla ka piirkondliku või kohaliku omavalitsusüksuse territoorium, kus ta teostab põhiseadusest või seadusest tulenevat pädevust. Sellega on tegu juhul, kui piirkondlikul omavalitsusüksusel on selline õiguslik ja faktiline seisund, mis annab talle liikmesriigi keskvalitsuse suhtes piisava autonoomsuse, et just nimelt see üksus, aga mitte keskvalitsus, saab enda võetud meetmete kaudu mängida põhimõttelise tähtsusega rolli ettevõtjate poliitilise ja majandusliku keskkonna määratlemisel“.[46]

83. Mina aga olen seisukohal, et riigisisene pädevuse jaotus puutub võrdlusraamistiku kindlaksmääramisel asjasse vaid olukorras, kus meetme, mis võis kujutada endast riigiabi, võttis piirkondlik või kohalik omavalitsus, mitte aga – nagu käesolevas asjas – kus selle meetme võttis tegelikult riik, kes siiski nii-öelda peitub omaenda pädevuse jagamise eeskirjade taha, et põhjendada selle meetme territoriaalse kohaldamisala piiramist. Niisuguses olukorras tuleb pädevuse jaotust analüüsida kui põhjendust, ent mitte kui võrdlusraamistiku territoriaalse piiritlemise aspekti.

84. Kuna käesolevas asjas seisneb meede, mis liikmesriigi kohtu sõnul võis kujutada endast riigiabi, selles, et Hispaania riik ei maksusta hüdroelektrienergiat, mis on toodetud muul viisil kui piirkondadevahelise vesikonna vett kasutades, moodustab territoriaalse võrdlusraamistiku kogu Hispaania Kuningriigi territoorium.

85. Sellest järeldub, et võrdlusraamistik koosneb esemelises mõttes kõikidest elektrienergia maksustamisega seotud eeskirjadest ja territoriaalses mõttes kogu Hispaania territooriumist.

42 Vaidlusaluse meetme eesmärgi jätmine kriteeriumiks oleks vastuolus väljakujunenud kohtupraktikaga, mille kohaselt ei puutu avaliku sektori sekkumise põhjused ja eesmärgid põhimõtteliselt asjasse selle kindlakstegemisel, kas üks või teine meede kujutab endast abi. Vt selle kohta 2. juuli 1974. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon (173/73, EU:C:1974:71, punkt 13). Samuti taandaks selline lähenemisviis riigiabikeelu sellele, et kontrollitakse võimaldatud maksuvabastuste järjepidevust, nagu seda tehakse diskrimineerimiskeelu põhimõtte alusel, samas kui ELTL artikli 107 kohaselt on riigiabi kontrolli eesmärk hoida ära olukord, kus riigiabi konkurentsi moonutab. Kui aga meede on kord kvalifitseeritud riigiabina, võivad selle eesmärgid siiski olla asjakohased hinnangu andmisel selle kohta, kas riigiabi võib olla põhjendatud.

43 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 93).

44 Vt Hispaania riiginõukogu 9. oktoobri 2014. aasta arvamus nr 928/2014 kuninga dekreedi nr 198/2015 kohta, kus on toonitatud, et sellel dekreedil „on tagajärgi elektrienergia turule“.

45 Siiski võib tekkida küsimus, kas võrdlusraamistiku moodustavad vaid hüdroelektrienergia tootmist reguleerivad maksud või kõik maksud elektrienergia tootmiselt. Ent kuna hüdroelektrienergia tootmine ei ole eraldi turg, olen seisukohal, et igal juhul koosneb võrdlusraamistik kõikidest elektrienergia tootmisega seotud maksudest.

46 26. aprilli 2018. aasta kohtuotsus ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

b) Valikulise erandi olemasolu analüüs, arvestades võrdlusraamistiku eesmärki

86. Järgmine kriteeriumi osa on analüüs, kas maks soodustab „teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist“ võrreldes teiste samal turul tegutsevate ettevõtjatega, ning selles tuleb arvesse võtta võrdlusraamistiku eesmärki.[47] Seda kriteeriumi ei ole alati lihtne kohaldada, sest valdav enamik makse ei teeni muud eesmärki peale riigieelarve täitmise.

87. Hiljutisest kohtupraktikast selgub, et siiski vaid juhul, kui võrdlusraamistikul on konkreetne eesmärk, kasutab Euroopa Kohus seda valikulise maksuvabastuse või muu samalaadse eristava maksustamiskorra või üldistest maksualastest õigusnormidest tehtud erandi tuvastamiseks.[48] Kui maksustamismeetmetel ei ole muud eesmärki peale riigieelarve rahastamise, määrab Euroopa Kohus, kasutades küll vahel sõna „eesmärk“, selle raamistiku kindlaks selle esemele viidates.[49]

88. Nii usungi, et kriteeriumi teine osa seisneb lihtsalt valikulise maksuvabastuse või erandi olemasolu järeldamises sellest, et vaidlusalune maksumeede hõlmab vaid osa võrdlusaluseks võetud maksusüsteemi reguleerimisalasse kuuluvatest kaupadest või teenustest.

89. Põhikohtuasjas on ilmne, et elektrienergia tootmisele kohaldatavate maksude kaudu on liikmesriigi õigusaktides eristatud piirkondadevahelist vesikonda kasutades toodetud hüdroelektrienergiat muid vahendeid või piirkonnasisest vesikonda kasutades toodetust.

90. Ent paraku ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus andnud teavet maksude kohta, millega maksustatakse neid muid vahendeid või piirkonnasisest vesikonda kasutades toodetud elektrienergiat, eeskätt nende kohta, mida Hispaanias kohaldavad autonoomsed piirkonnad, kus, nagu eespool selgitasin, on ühe või teise maksuvabastuse valikulisuse hindamiseks vaja vaadata kõiki kohaldatavaid maksunorme holistiliselt. Nagu Euroopa Kohus on märkinud kohtuasjas Portugal *vs.* komisjon:[50] „„Tavaline“ maksumäär on võrdluse aluseks oleval geograafilisel alal kehtiv määr.“ Kohtuasjas A-Brauerei märkis Euroopa Kohus samuti, et „[…] riigisisese maksumeetme „valikuliseks“ kvalifitseerimisel [on vaja] tuvastada, et kõnealune maksumeede kaldub üldisest korrast kõrvale […]“.[51]

91. Nendel asjaoludel ja kuna puudub kriitiliselt oluline teave, mis võimaldaks anda holistilise hinnangu, ei ole Euroopa Kohtul lihtsalt võimalik *ise* hinnata, kas muud tehnoloogiat või piirkonnasisese vesikonna vett kasutavatel tootjatel on eelis piirkondadevahelise vesikonna vett kasutavate tootjate ees. Ehkki eelotsusetaotluses näib olevat kaudselt viidatud, et piirkonnasiseses vesikonnas tegutsevatel tootjatel on tegelikult oluline maksueelis piirkondadevahelises vesikonnas tegutsevate tootjate ees, hindab ja kontrollib seda lõpuks liikmesriigi kohus.

92. Samuti ei ole ma täiesti veendunud, et niisuguses olukorras, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all, saab üldse kasutada riigiabi mõistet. On ju selles olukorras väidetav eelis kõikidel elektritootjatel peale nende, keda maksustatakse, mis tähendab, et eelis seisneb võrdlusraamistikus endas. Teisisõnu: sellises olukorras on valikuline mitte eelis, vaid hoopis halvemus.[52].

47 Vt nt 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* World Duty Free Group jt (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 57).

48 Vt nt 26. aprilli 2018. aasta kohtuotsus ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, punkt 40).

49 Vt nt 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsus A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punkt 39). Selles kohtuasjas asus Euroopa Kohus seisukohale, et võrdlusraamistiku eesmärk on „maksustada kinnisasjaga seotud õiguste omaniku mis tahes muutust (*Rechtsträgerwechsel*) või teisisõnu maksustada füüsilise või juriidilise isiku kinnisasja omandiõiguse mis tahes üleminek teisele füüsilisele või juriidilisele isikule tsiviilõiguse tähenduses“, samas kui see kujutab endast tegelikult vahendit, mille abil tuli saavutada nende eeskirjade eesmärk: suurendada Saksa riigi ressursse.

50 6. septembri 2006. aasta kohtuotsus (C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 56).

51 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsus A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punkt 36).

52 Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb valikulise eelise olemasolu hinnata võrdlusrühma suhtes. Näiteks märkis Euroopa Kohus 6. septembri 2006. aasta kohtuotsuses Portugal *vs.* komisjon (C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 56), et „[t]avaline“ maksumäär on võrdluse aluseks oleval geograafilisel alal kehtiv määr“. 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsuses A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punkt 36) on Euroopa Kohus märkinud, et „riigisisese maksumeetme „valikuliseks“ kvalifitseerimisel [on vaja] tuvastada, et kõnealune maksumeede kaldub üldisest korrast kõrvale […]“.

93. Kui Euroopa Kohus peaks aga leidma, et riigiabi mõistet saab niisuguses olukorras kohaldada, tuleb arvestada seda, nagu seaduse nr 15/2012 esimesest lisasättest ilmneb, et sisevee kasutamise maks oli esialgu ette nähtud kõikide, nii piirkondadevaheliste kui ka piirkonnasiseste vesikondade suhtes. Näib, et alles dekreedi nr 198/2015 artikli 1 vastuvõtmisega hakkas kõnealuse maksu kohaldamisala piirduma vaid piirkondadevaheliste vesikondadega.

94. Kui see paika peab, võib artiklis 1 näha meedet, millega on tehtud erand võrdlusraamistikust ja mille moodustab seadus nr 15/2012, millega on kuningliku dekreedi nr 1/2001 artikli 112*bis* kaudu kehtestatud maks sisevete kasutamise eest, ning sellist erandit tuleb pidada kohtuotsuse A-Brauerei tähenduses valikuliseks, sest seda kohaldatakse vaid teatavatel tingimustel. Niisiis on vaja analüüsida võimalikke põhjendusi, mida võidaks selle maksustamismeetme kohta esitada.

95. Väljakujunenud Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei hõlma mõiste „riigiabi“ meetmeid, mis eristavad kõnealuse õigusliku korra eesmärgi seisukohast sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras olevaid ettevõtjaid ja mis on seega *a priori* valikulised, kui liikmesriik suudab tõendada, et vahetegemine on põhjendatud, kuna see tuleneb selle süsteemi olemusest või ülesehitusest, millesse meetmed kuuluvad.[53]

96. Selles aspektis – ja ka kohtupraktikat silmas pidades – tuleb eristada ühest küljest neid konkreetsele maksusüsteemile omistatavaid eesmärke, mis on selle süsteemi seisukohast välised, ja teisest küljest maksusüsteemile endale omaseid mehhanisme, mida on vaja nende eesmärkide saavutamiseks. Sellepärast saaks valikulist maksumeedet sisuliselt põhjendada vaid maksusüsteemile endale omase eesmärgiga.[54]

97. Käesoleval juhul ei ole pooled aga esitanud tõendeid selle kohta, et elektrienergia kui sellise maksustamise eeskirjade laad või üldine ülesehitus eeldab piirkonnasiseste ja piirkondadevaheliste vesikondade erinevat kohtlemist.

3. Võimalikud riigiabi põhjendused

98. Tuleb rõhutada, et eespool mainitud kohtupraktika puudutab maksumeetme valikulisuse põhjendamist. Seepärast ei võta sellekohase põhjendatuse puudumine liikmesriikidelt võimalust põhjendada riigiabi, kui on tõendatud, et ELTL artikli 107 lõigetes 2 ja 3 nimetatud neli riigiabiks kvalifitseerimise tingimust on täidetud. Selgub ju ELTL artikli 107 lõigete 2 ja 3 sõnastusestki, et teatav liikmesriikide poolt ette nähtud abi võib olla teatavatel tingimustel põhjendatud.

99. Keskkonnakaitse kuulub niisuguste põhjenduste hulka, mida Euroopa Kohus on juba aktsepteerinud.[55] Selle eesmärgiga ei saa siiski põhjendada hüdroelektrienergia tootjate erinevat kohtlemist selle põhjal, kas neil on kontsessioon piirkonnasiseses või piirkondadevahelises vesikonnas.

100. Siiski saaks sellist eristamist põhjendada pädevuse jaotusega Hispaania riigi ja tema autonoomsete piirkondade vahel.[56] See pädevuse jaotus on kaitstud ELL artikli 4 lõikega 2, mille kohaselt on liit kohustatud austama liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas kohalikule ja piirkondlikule omavalitsusele.[57]

53 Vt nt 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsus A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

54 Vt nt 26. aprilli 2018. aasta kohtuotsus ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, punkt 31).

55 Vt nt 26. aprilli 2018. aasta kohtuotsus ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, punktid 49 ja 50).

56 Vt selle kohta 6. septembri 2006. aasta kohtuotsus Portugal *vs*. komisjon (C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 60) ja 11. septembri 2008. aasta kohtuotsus UGT-Rioja jt (C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, punkt 141).

57 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, punkt 40).

101. Mõistagi on tõsi, et liikmesriigi sisemise konstitutsioonilise ülesehitusega ei saa põhjendada midagi, mis muidu kujutaks endast liidu õiguse rikkumist. Ent nagu Euroopa Kohus märkis kohtuasjas Portugal *vs.* komisjon,[58] „ei saa [sellest, et teatavad maksusoodustused kehtivad vaid ühes riigi territooriumi osas] tuletada, et meede on [ELTL artikli 107 lõike 1] tähenduses valikuline üksnes seetõttu, et seda kohaldatakse ainult piiratud geograafilisel alal liikmesriigis“.

102. Kuigi seda põhjenduskäiku võib arvata niisuguseks, mis viitab, et piirkondlik maksustamine ja riigiabi kujutavad endast mõnes mõttes erijuhtumeid – mis on kogu liidu õigustikus peaaegu täiesti omalaadsed –, väärib märkimist, et kui see ELi õigustik oleks teistsugune, ei saaks liikmesriigid enam anda piirkondlikele ega kohalikele omavalitsustele maksualast ainupädevust. Samuti tähendaks see, et maksumeetmed, mis hõlmavad ühe või teise liikmesriigi sisemist struktuuri arvestades vaid osa tema territooriumist, kujutaksid endast *ipso facto* riigiabi nende isikute kasuks, kelle elu- või asukoht on selles piirkonnas, võrreldes isikutega, kelle elu- või asukoht on mujal samas liikmesriigis.

103. Seega, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus järeldab, et riigi põhiseadus ei anna riigile (ainu- ega kaas- või täiendavat) pädevust võtta maksumeetmeid või nõuda tasu maksmist piirkonnasisese vesikonna kasutamise eest, võib see põhjendada olukorda, kus elektritootjaid, kellel on kontsessioon piirkonnasisese vesikonna suhtes, nimetatud maksuga ei maksustata, mistõttu ei kujuta kuninga dekreedi nr 198/2005 artikkel 1 endast riigiabi.

104. Vastasel juhul aga, kui ei tehta kindlaks mõne muu ELTL artikli 107 lõigete 2 ja 3 kohaldamisalasse kuuluva põhjenduse olemasolu, tuleb kuninga dekreedi nr 198/2015 artiklit 1 pidada riigiabiks põhjusel, et sellega on vabastatud elektritootjad, kellel on kontsessioon piirkonnasisese vesikonna suhtes, sisevete kasutamise eest maksude maksmisest.

105. Seega teen ettepaneku vastata kolmandale eelotsuse küsimusele järgmiselt: ELTL artikli 107 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et kui sisevee kasutamise maks ei ole kohaldatav ettevõtjatele, kellel on kontsessioon elektrienergia tootmiseks piirkonnasiseses vesikonnas, on tegu keelatud riigiabiga, kui ei ilmne, et asjaomasel liikmesriigil ei ole pädevust maksuasjades ega pädevust otsustada, millisel tasemel tuleb maksta tasu niisuguse piirkonnasisese vesikonna suhtes antava kontsessiooni eest.

Ettepanek

106. Nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) küsimustele järgmiselt:

1. Ei ELTL artikli 191 lõikel 2 ega Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiivi 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik, artikli 9 lõikel 1 ei ole vahetut õigusmõju, mistõttu ei saa eraõiguslik isik liikmesriigi kohtus kummalegi sättele tuginedes vaidlustada konkreetset maksu sisevete kasutamise eest elektrienergia tootmiseks.

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ, artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see ei ole kohaldatav niisugusele maksule, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all ja mis kehtib ettevõtjate suhtes, kellel on kontsessioon elektrienergia tootmiseks piirkondadevahelises vesikonnas, kuid mitte nende ettevõtjate suhtes, kellel on kontsessioon elektrienergia tootmiseks piirkonnasiseses vesikonnas, ega muid tehnoloogiaid kasutavate ettevõtjate suhtes.

58 6. septembri 2006. aasta kohtuotsus Portugal *vs.* komisjon (C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 60).

Teise võimalusena:

Direktiivi 2009/72/EÜ artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et põhimõtteliselt ei ole niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas vaidluse all olevad maksustamismeetmed selle sättega vastuolus, kui need õigusnormid on seotud üldkasutatavate vete kaitse tugevdamisega ja ressursse hangitakse nendelt, kes saavad kasu nende vete erahuvides või erikasutamisest, ja veemajandusega seotud teenuste kulude, sealhulgas keskkonna- ja ressursikulude ülekandmisega eri lõpptarbijatele, kui liikmesriigi põhiseadust tuleb tõlgendada nii, et sellel liikmesriigil ei olnud õigust laiendada selle meetme kohaldamisala piirkonnasisesele vesikonnale. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab hindama, kas põhikohtuasjas vaidluse all oleva seaduse eesmärk on tõepoolest nende eesmärkidega seotud.

3. ELTL artikli 107 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et kui sisevee kasutamise maks ei ole kohaldatav ettevõtjatele, kellel on kontsessioon elektrienergia tootmiseks piirkonnasiseses vesikonnas, on tegu keelatud riigiabiga, kui ei ilmne, et asjaomasel liikmesriigil ei ole pädevust maksuasjades ega pädevust otsustada, millisel tasemel tuleb maksta tasu niisuguse piirkonnasisese vesikonna suhtes antava kontsessiooni eest.