Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
8 päivänä toukokuuta 2019[1]

Yhdistetyt asiat 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. ja
Promotora del Rec dels Quatre Pobles, S.A. (C-113/18)
vastaan
Administración General del Estado,
ja muina osapuolina
Iberdrola Generación SAU ja
Hidroeléctrica del Cantábrico, SA

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin, Espanja))

Ennakkoratkaisupyyntö – Saastuttaja maksaa -periaate – Vedenkäyttöön liittyvistä palveluista aiheutuvien kustannusten kattaminen – Sähkön sisämarkkinoita koskevat yhteiset säännöt – Sisämaan vesien käyttämisestä sähköntuotantoon perittävä maksu – Ainoastaan vesivoiman tuottajilta, jotka toimivat usealle itsehallintoalueelle ulottuvien vesistöalueiden alueella, kannettava vero – Kielletty valtiontuki

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

I Johdanto

1. Nämä ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEUT 107 artiklan ja SEUT 191 artiklan 2 kohdan, yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY[2] 9 artiklan 1 kohdan ja sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY[3] 3 artiklan 1 ja 2 kohdan tulkintaa.

2. Pyynnöt esitettiin menettelyssä, jossa asianosaisina ovat yhtäältä useat sähköntuotantoa harjoittavat yritykset, joilla on konsessiot usealle itsehallintoalueelle (Comunidad autónoma) ulottuvien vesistöalueiden hydrologiseen hyödyntämiseen, ja toisaalta Administración General del Estado (Espanjan valtionhallinto), jota tukevat Iberdrola Generación SAU ja Hidroeléctrica del Cantábrico SA, ja joka koskee sisämaan vesien käytöstä sähköntuotantoon usealle itsehallintoalueelle ulottuvilla vesistöalueilla perittävän maksun pätevyyttä.

3. Nämä ennakkoratkaisupyynnöt antavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden selventää saastuttaja maksaa -periaatteen vaikutuksia, direktiivin 2009/72 soveltamisalaa ja valtiontukia koskevan kiellon soveltamista maksuun, joka peritään sisämaan vesien käytöstä tai hyödyntämisestä sähköntuotantoon. Lisäksi yksi tässä ennakkoratkaisumenettelyssä esille tulevista keskeisistä kysymyksistä on se, voidaanko direktiivin 2009/72 3 artiklan 1 kohtaan sisältyviä syrjimättömyyttä koskevia säännöksiä soveltaa tämän luonteiseen verotustoimenpiteeseen, jonka Espanjan kuningaskunta oli ottanut käyttöön vuonna 2012. Ennen näiden kysymysten tarkastelua on kuitenkin tarpeen esittää ensin asiaa koskevat unionin ja kansalliset oikeussäännöt.

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2000/60

4. Direktiivin 2000/60 9 artiklan, jonka otsikko on ”Vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattaminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on otettava huomioon vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate mukaan lukien ympäristö- ja luonnonvarakustannukset ja silloin on otettava huomioon liitteen III mukainen taloudellinen analyysi ja erityisesti pilaaja maksaa -periaate.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viimeistään vuonna 2010:

– veden hinnoittelupolitiikka tarjoaa käyttäjille riittävät kannustimet vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen ja siten edistää tämän direktiivin ympäristötavoitteiden saavuttamista,

– veden käytön eri sektorit, jaoteltuina ainakin teollisuuteen, kotitalouksiin ja maatalouteen, osallistuvat riittävästi vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamiseen, käyttäen perusteena liitteen III mukaista taloudellista analyysiä ja ottaen huomioon pilaaja maksaa -periaatteen.

Jäsenvaltiot voivat näin tehdessään ottaa huomioon kustannusten kattamisen sosiaaliset, ympäristöön kohdistuvat ja taloudelliset vaikutukset samoin kuin kyseisen alueen tai alueiden maantieteelliset olot ja ilmasto-olot.”

2 EYVL 2000, L 327, s. 1.

3 EUVL 2009, L 211, s. 55.

2. Direktiivi 2009/72

5. Direktiivin 2009/72 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on oman institutionaalisen järjestelmänsä mukaisesti ja toissijaisuusperiaate asianmukaisesti huomioon ottaen varmistettava, että sähköalan yritykset toimivat tämän direktiivin periaatteiden mukaisesti siten, että sähköalalla saadaan aikaan kilpailulle avoimet, varmat ja ympäristön kannalta kestävät markkinat, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 kohdan soveltamista, eivätkä jäsenvaltiot saa harjoittaa syrjintää näiden yritysten välillä niiden oikeuksien tai velvollisuuksien suhteen.”

B Kansallinen oikeus

1. Espanjan perustuslaki

6. Espanjan perustuslain 149 §:ssä, jonka otsikko on ”Asiat, joissa valtiolla on yksinomainen toimivalta”, säädetään seuraavaa:

”1. Valtiolla on yksinomainen toimivalta seuraavilla aloilla:

– –

14. Yleiset rahoitusasiat ja valtion velka

– –

22. Hydraulisia vesivaroja koskeva lainsäädäntö, sääntely ja konsessiot sekä näiden vesivarojen kehitys, jos vesi virtaa useamman kuin yhden itsehallintoalueen läpi, ja lupien myöntäminen vesivoimalaitoksille aina, kun niiden toiminta vaikuttaa muihin itsehallintoalueisiin tai energiansiirto ulottuu muiden itsehallintoalueiden alueelle

– –”

2. Kuninkaan asetus nro 125/2007

7. Vesipiirien toiminta-alueen määrittämisestä 2.2.2007 annetussa kuninkaan asetuksessa nro 125/2007 (Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas) [4] määritellään vesistöalue alueeksi, joka koostuu yhdestä tai useammasta vierekkäisestä vesistöalueesta sekä niihin liittyvistä jokisuiden vaihettumisalueista, pohja- ja rannikkovesistä. Vesistöalueen maantieteellisestä sijainnista riippuen Espanjassa on kahdenlaisia vesistöalueita: itsehallintoalueiden väliset vesistöalueet, joissa vesistöalue sijaitsee usean itsehallintoalueen alueella, ja itsehallintoalueen sisäiset vesistöalueet, joissa vesistöalue ei ulotu kyseisen itsehallintoalueen ulkopuolelle.

4 BOE nro 30, 3.2.2007, s. 5118.

3. Laki nro 15/2012

8. Kestävää energiataloutta edistävistä verotoimenpiteistä 27.12.2012 annetun lain (Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, jäljempänä energiaverolaki)[5] johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

”I.

Tämän lain tavoitteena on mukauttaa verojärjestelmäämme tehokkaampaan ja ympäristöystävällisempään käyttöön ja kestävään kehitykseen, arvioihin, jotka ovat toimineet tämän verouudistuksen innoittajina, ja näin ollen niiden perusperiaatteiden mukaisesti, jotka ohjaavat Euroopan unionin vero-, energia- ja tietysti ympäristöpolitiikkaa.

Nyky-yhteiskunnassa energiantuotannon ja -kulutuksen kasvava vaikutus ympäristön kestävyyteen edellyttää sellaista normatiivista kehystä ja sääntelykehystä, joilla taataan kaikille toimijoille sellaisen energiamallin asianmukainen toiminta, joka edistää myös rikkaan ympäristöperintömme säilyttämistä.

Tämä laki perustuu pääasiassa perustuslain 45 §:ään, säännökseen, jossa ympäristömme suojelusta tulee yksi sosiaali- ja talouspolitiikan pääperiaatteista. Siten yksi tämän verouudistuksen kulmakivistä on sähköntuotannosta aiheutuvien ympäristökustannusten sisällyttäminen hintoihin – –. Tällä tavalla [tämän] lain on toimittava kimmokkeena energiatehokkuutemme parantamiseen, samaan aikaan kun varmistetaan luonnonvarojen parempi hoito ja jatketaan uuden kestävän kehityksen mallin kohentamista sekä taloudellisesta että sosiaalisesta näkökulmasta ja myös ympäristön näkökulmasta.

– –

Tätä tarkoitusta varten tässä laissa säädetään kolmesta uudesta verosta: sähköntuotannon arvosta kannettavasta verosta, ydinvoimatuotannossa käytetystä ydinpolttoaineesta ja syntyvästä radioaktiivisesta jätteestä kannettavasta verosta sekä käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen varastoinnista keskitetyissä laitoksissa kannettavasta verosta; otetaan käyttöön maksu sisämaan vesien käytöstä sähköntuotannossa; maakaasun ja hiilen verokantoja muutetaan, ja sähköntuotannossa ja sähkön ja hyötylämmön yhteistuotannossa käytettäviä energiatuotteita koskevista poikkeuksista luovutaan.

– –

V.

Tämän lain IV osastolla muutetaan vesilain konsolidoitua tekstiä, joka hyväksyttiin 20.7.2001 annetulla kuninkaan asetuksella nro 1/2001.

Tässä osastossa säädetään erityisesti julkisten vesivarojen käyttöä koskevasta taloudellis-rahoituksellisesta kehyksestä. Siinä säädetään siten, että toimivaltaisten julkishallintojen on kustannusten kattamisen periaatteen mukaisesti ja ottaen huomioon pitkän aikavälin taloudelliset ennusteet otettava käyttöön asianmukaiset mekanismit vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannusten, ympäristö- ja luonnonvarakustannukset mukaan luettuina, vyöryttämiseksi eri loppukäyttäjille.

– –

5 BOE nro 312, 28.12.2012, s. 88081.

Vesilain konsolidoidun tekstin 112 §:ssä säädetään erityisesti, että käytöstä perittävää maksua sovelletaan ainoastaan saman lain 2 §:n b ja c momentissa määriteltyjen julkisten vesivarojen hallintaan, käyttöön ja hyödyntämiseen, toisin sanoen luonnollisten, yhtäjaksoisten tai moniosaisten virtojen ja järvien ja laguunien sekä julkisilla vesireiteillä olevien pintavesialtaiden pohjan käyttöön. Vesilain konsolidoidun tekstin saman 2 §:n a momentissa tarkoitettujen sisämaan vesien käyttö jää siten tämän maksun määritelmän ulkopuolelle.

Tämä todellisuus, joka muodostaa poikkeuksen julkista omaisuutta koskeviin yleissääntöihin, on vallinnut historiallisista syistä, vaikka sille ei nykyään olekaan taloudellista perustetta ainakaan puhtaasti teollisen käytön kannalta ja sähköntuotannon kaltaisessa markkinajärjestelmässä.

Tällä hetkellä Espanjan sisämaan vesien yleinen laatu edellyttää niiden suojelua, jotta turvataan yksi yhteiskunnan kannalta välttämättömistä luonnonvaroista. Tältä osin julkisten vesivarojen suojelua koskevia politiikkoja on tehostettava. Tätä tarkoitusta varten on tarpeen kerätä varoja niiltä, jotka hyötyvät vesivarojen yksityisestä käytöstä tai niiden käytöstä nimenomaisesti sähköntuotannossa.

Tämän muutoksen tarkoituksena on näin ollen soveltaa uutta maksua saman lain 2 §:n a momentissa kuvattuun julkiseen omaisuuteen, toisin sanoen sisämaan vesien käyttöön tai kehittämiseen vesivoiman hyödyntämiseksi.”

9. Lain nro 15/2012 29 §:llä sisällytettiin erityisesti uusi 112 *bis* § vesilain konsolidoidun tekstin hyväksymisestä 20.7.2001 annettuun kuninkaan asetukseen nro 1/2001 (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas). [6]

10. Lakiin nro 15/2012 sisältyy myös useita säännöksiä, joiden otsikko on ”Lisäsäännökset” ja joissa säädetään seuraavaa:

”Ensimmäinen lisäsäännös. Tässä laissa säädetyn verovelvollisuuden synnyttävät tapahtumat, joita itsehallintoalueet verottavat.

1. Siltä osin kuin tässä laissa säädettyjä veroja kannetaan tapahtumista, joita itsehallintoalueet verottavat, ja tämä johtaa niiden tulojen pienenemiseen, sovelletaan itsehallintoalueiden rahoituksesta 22.9.1980 annetun lain nro 8/1980 6.2 §:ää.

2. Edellisen jakson säännöksiä voidaan soveltaa ainoastaan veroihin, jotka ovat itsehallintoalueille ominaisia ja joista on säädetty laissa, joka on hyväksytty ennen 28.9.2012.

Toinen lisäsäännös. Sähköjärjestelmän kustannukset.

Valtion talousarviolaissa määritetään vuosittain sähköalasta 27.11.1997 annetun lain 54/1997 [Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico] 16 §:ssä tarkoitettujen sähköjärjestelmän kustannusten rahoittamiseen osoitettava määräraha, joka saadaan laskemalla yhteen

a) tässä laissa säädetyistä veroista ja maksuista saatavien valtion vuotuisten tulojen arvioitu määrä

b) kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupasta saatavien tulojen arvioitu määrä, joka on enintään 500 miljoonaa euroa.”

6 BOE nro 176, 24.7.2001, s. 14276.

4. Kuninkaan asetus nro 1/2001

11. Vesilain konsolidoidun tekstin hyväksymisestä 20.7.2001 annetun kuninkaan asetuksen nro 1/2001 (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas) 2 §:ssä, jonka otsikko on ”Julkisten vesivarojen määritelmä”, säädetään seuraavaa:

”Valtion julkiset vesivarat, tässä laissa nimenomaisesti säädetyin poikkeuksin, koostuvat seuraavista:

a) Sisämaan vedet, sekä uusiutuvat pintavedet että pohjavedet uusiutumisen ajankohdasta riippumatta.

b) Luonnolliset, yhtäjaksoiset tai moniosaiset vesireitit.

c) Järvien ja laguunien sekä julkisilla vesireiteillä olevien pintavesialtaiden pohjat.

– –”

12. Kuninkaan asetuksen nro 1/2001 112 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna energiaverolailla, säädetään otsikon ”Maksu julkisista vesivaroista koostuvan omaisuuden käytöstä” alla seuraavaa:

”1. Tämän lain 2 §:n b ja c momenttiin sisältyvistä julkisista vesivaroista koostuvan omaisuuden hallinnasta, käytöstä ja kehittämisestä, jotka edellyttävät konsessiota tai hallinnollista lupaa, maksetaan toimivaltaiselle vesistöalueen viranomaiselle veroa, josta käytetään nimitystä ’maksu’, julkisten vesivarojen käytöstä, jonka tarkoituksena on edellä mainittujen vesivarojen suojelu ja kunnon parantaminen. Konsessionhaltijat vapautetaan konsession käytön kannalta välttämättömän julkisomisteisen maan hallinnasta tai käytöstä perittävän maksun maksamisesta.

– –

4. Vesistöalueen viranomainen määrittää maksun perusteen seuraavien oletusten perusteella:

a) kun kyse on julkisiin vesivaroihin kuuluvan maan hallinnasta, hallinnassa olevan maan arvo, kun vertailukohtana käytetään viereisen maa-alueen markkina-arvoa

b) kun kyse on julkisten vesivarojen käytöstä, tällaisen käytön tai siitä saatavan hyödyn arvo

c) kun kyse on julkisista vesivaroista koostuvan omaisuuden käytöstä, käytettyjen materiaalien tai tällaisesta käytöstä saatavan hyödyn arvo.

– –”

13. Kuninkaan asetuksen nro 1/2001 112 *bis* §:ssä, jonka otsikko on ”Maksu sisämaan vesien käytöstä sähköntuotannossa”, sellaisena kuin se otettiin käyttöön lailla nro 15/2012, säädetään seuraavaa:

”1. Tämän lain 2 §:n a momentissa tarkoitetun julkisessa omistuksessa olevan omaisuuden käyttämisestä ja hyödyntämisestä sähkön tuotantoon voimalan kiskoissa on maksettava vero, jota nimitetään sisämaan vesien käytöstä sähköntuotannossa kannettavaksi maksuksi ja joka käytetään julkisessa omistuksessa olevien vesivarojen suojeluun ja parantamiseen.

2. Maksut aiheuttava tapahtuma toteutuu ja maksusaatava syntyy, kun vesivoimalalle myönnetään ensimmäisen kerran konsessio ja kun se vuosittain uudistetaan, ja maksu suoritetaan konsession ehdoissa määritellyn suuruisena ja kyseisissä ehdoissa asetetussa määräajassa.

3. Maksuvelvollisia ovat konsessionhaltijat tai tapauksen mukaan ne, joille konsessionhaltijoiden oikeudet ovat siirtyneet.

4. Maksun määräytymisperusteen määrittää vesipiiriä hallinnoiva viranomainen, ja määräytymisperusteena on konsessionhaltijan kunkin kalenterivuoden aikana julkisessa omistuksessa olevia vesivaroja käyttämällä ja hyödyntämällä tuottaman vesivoiman taloudellinen arvo voimalan kiskojen kustannuksilla mitattuna.

5. Vuotuinen verokanta on 22 prosenttia määräytymisperusteesta, ja maksettavaksi tulevan veron kokomaismäärä lasketaan soveltamalla määräytymisperusteeseen voimassa olevaa verokantaa.

– –

8. Maksun hallinnoinnista ja kantamisesta vastaa vesipiiriä hallinnoiva toimivaltainen viranomainen tai valtion veroviranomainen sen kanssa tehdyn sopimuksen nojalla.

– –”

5. Kuninkaan asetus nro 198/2015

14. Vesilain konsolidoidun tekstin 112 *bis* §:n täytäntöönpanosta ja sisämaan vesien käytöstä sähköntuotannossa useammalla kuin yhdellä itsehallintoalueella sijaitsevissa vesipiireissä perittävän maksun sääntelystä 23.3.2015 annetun kuninkaan asetuksen nro 198/2015 (Real Decreto 198/2015, de 23 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 112 *bis* del texto refundido de la Ley de Aguas y se regula el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias)[7] johdanto-osassa todettiin seuraavaa:

”– – Tämä kuninkaan asetus annetaan 27.12.2012 annetun lain nro 15/2012 toisen ja kolmannen loppusäännöksen nojalla. Yhtäältä toisen loppusäännöksen mukaan käytetyn toimivallan oikeusperustan muodostaa Espanjan perustuslain 149.1.22.ª §, jossa annetaan valtiolle toimivalta vesivaroja koskevan lainsäädännön, sääntelyn ja konsessioiden sekä käyttötarkoitusten osalta, kun vesivarat kulkevat useamman kuin yhden itsehallintoalueen läpi. Toisaalta kolmannessa loppusäännöksessä annetaan hallitukselle mahdollisuus antaa toimivaltansa rajoissa tarvittavia säännöksiä tämän lain toteuttamiseksi ja soveltamiseksi – –.”

15. Kuninkaan asetuksen nro 198/2015 1 §:ssä, jonka otsikko on ”Maksu sisämaan vesien käytöstä sähköntuotannossa ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Vesilain muutetun tekstin 2 §:n a momentissa tarkoitetuista julkisista vesivaroista koostuvan omaisuuden käyttämisestä ja hyödyntämisestä sähkön tuotantoon voimalan kiskoissa on maksettava vero, jota nimitetään sisämaan vesien käytöstä sähkön tuotantoon kannettavaksi maksuksi ja joka käytetään julkisessa omistuksessa olevien vesivarojen suojeluun ja parantamiseen.

Tätä maksua sovelletaan ainoastaan usealle itsehallintoalueelle ulottuviin vesistöalueisiin.”

16. Kuninkaan asetuksen nro 198/2015 12 §:ssä, jonka otsikko on ”Maksuista kerätyt tulot”, säädetään seuraavaa:

”1. Kerätyt tulot maksetaan vesipiiriä hallinnoivalle viranomaiselle vesilain konsolidoidun tekstin, joka hyväksyttiin 20.7.2001 annetulla kuninkaan asetuksella nro 1/2001, 112 *bis* §:n säännösten nojalla. Tätä tarkoitusta varten on otettava huomioon 29.7.1988 annetun kuninkaan asetuksen nro 927/1988, jolla hyväksytään vesiviranomaisen asetukset, 59 §:n d momentin, 63 §:n 3 momentin ja 67 §:n säännökset.

7 BOE nro 72, 25.3.2015, s. 25674.

– –

3. 2:ta prosenttia kerätyistä nettotuloista pidetään vesipiirin organisaation tuloina.

4. 98 prosenttia kerätyistä nettotuloista maksetaan valtiolle. Valtion yleisessä talousarviossa on osoitettava vähintään säädettyä määrää vastaava määrä toimiin julkisten vesivarojen suojelemiseksi ja parantamiseksi 14 §:n säännösten mukaisesti. Tätä tarkoitusta varten investointihankkeet, joilla taataan julkisten vesivarojen suojelu ja parantaminen, määritetään vuosittain yleisestä talousarviosta annetuissa laeissa.

– –"

17. Saman asetuksen 13:ssä, jonka otsikko on "Julkisten varojen suojelun takaaminen", säädetään seuraavaa:

"Jotta varmistetaan vesipuitedirektiivissä määritettyjen ja vesilain konsolidoidun tekstin 98 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä säädettyjen ympäristötavoitteiden noudattaminen, ja vesilain konsolidoidun tekstin 111 *bis* §:ssä vahvistetun kustannusten kattamisen periaatteen mukaisesti, valtion yleisessä talousarviossa on osoitettava vähintään edellä 12 §:n 4 momentissa säädettyä määrää vastaava määrä 14 §:ssä määritellyn mukaisesti toimiin julkisten vesivarojen ja sellaisten vesimuodostumien, joihin vesivoimahankkeet vaikuttavat, suojelemiseksi ja parantamiseksi."

II Tosiseikat

18. Pääasian kantajat nostivat Tribunal Supremossa (ylin tuomioistuin, Espanja) hallinto-oikeudellisen kanteen, jossa ne vaativat kumoamaan kuninkaan asetuksen nro 198/2015, jolla pannaan täytäntöön vesilain uudelleen laadittu 112 *bis* §. Kanteessaan kantajat riitauttavat lain nro 15/2012 29 §:n, jolla 112 *bis* § lisättiin kuninkaan asetukseen nro 1/2001, pätevyyden.

III Ennakkoratkaisupyynnöt ja menettely unionin tuomioistuimessa

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma näiden lainsäädäntötoimien yhteensopivuudesta ensinnäkin SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetun saastuttaja maksaa -periaatteen, sellaisena kuin se ilmenee direktiivistä 2000/60, toiseksi direktiivin 2009/72 3 artiklassa säädetyn syrjintäkiellon periaatteen ja kolmanneksi SEUT 107 artiklaan sisältyvän valtiontukia koskevan kiellon kanssa.[8]

20. Tällaisen veron yhdenmukaisuudesta saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että huolimatta siitä, että energiaverolain johdanto-osassa tätä maksua perustellaan ympäristösyillä, nimittäin julkisten vesivarojen suojelulla ja niiden parantamisella, veron rakenne vaikuttaa viittaavan siihen, että sillä on tosiasiallisesti puhtaasti taloudellinen tavoite kattaa sähköverkon rahoitusvaje. Lisäksi vaikuttaa siltä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tähän tavoitteeseen pyritään epäjohdonmukaisella ja epäyhtenäisellä tavalla. Ensinnäkin vero perustuu tuotetun energian arvoon, joka lasketaan sähköverkkoon syötetystä energiasta saatavien tulojen perusteella eikä käytetyn vesimäärän perusteella. Toiseksi sovellettava verokanta on 22 prosenttia, kun taas muiden luonnollisten vesiväylien hallinnan, käytön ja hyödyntämisen verokanta on 5 prosenttia. Kolmanneksi 98 prosenttia saatavista tuloista maksetaan Espanjan valtion yleiseen talousarvioon, joten ne muodostavat lisätuloja sähköjärjestelmälle. Jos kuninkaan asetuksessa täsmennetään, että valtion yleisestä talousarviosta osoitetaan määrä, joka vastaa

8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että jos energiaverolain 29 §:n katsottaisiin olevan unionin oikeuden vastainen, tämä johtaisi kuninkaan asetuksen nro 198/2015, jolla riidanalainen vero otetaan käyttöön, kumoamiseen.

ainakin 98:aa prosenttia kyseisellä maksulla saaduista tuloista, julkisten vesivarojen suojelua ja parantamista koskeviin toimenpiteisiin, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, ettei tällaista kohdentamista tehty vuoden 2016 valtion yleisessä talousarviossa, jossa kaikki tästä verosta saadut tulot osoitettiin sähköverkon rahoitusvajeen kattamiseen. Siten direktiivin 2000/60 9 artiklan 1 kohdan edellytysten vastaisesti verossa ei otettaisi huomioon vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaatetta.

21. Kun tarkastellaan veron yhteensopivuutta direktiivin 2009/72 3 artiklaan sisältyvän syrjintäkiellon periaatteen kanssa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että sisämaan vesien käytöstä kannettavaa veroa sovelletaan ainoastaan vesivoiman tuottajiin eikä toisenlaista teknologiaa käyttäviin sähköntuottajiin. Lisäksi se kannetaan ainoastaan tuottajilta, joilla on usealle itsehallintoalueelle ulottuvia eikä ainoastaan itsehallintoalueen sisäisiä vesistöalueita koskeva hallintoviranomaisen myöntämä konsessio.

22. Valtiontuesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tähdentää, että kyseisen veron epäsymmetrisen luonteen vuoksi siitä seuraava erilainen kohtelu voisi olla valtiontukea niiden hyväksi, joilta tätä veroa ei kanneta.

23. Tässä yhteydessä Tribunal Supremo on päättänyt lykätä asioiden C-105/18–C-108/18 ja C-110/18–C-113/18 käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko SEUT 191 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ympäristöpoliittista saastuttaja maksaa -periaatetta ja [direktiivin 2000/60] 9 artiklan 1 kohtaa, jossa säädetään vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamista koskevasta periaatteesta ja veden eri käyttötarkoitusten saattamisesta taloudelliseen tasapainoon, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että sisämaan veden käyttämisestä sähkön tuotantoon aletaan kantaa käsiteltävässä asiassa riitautetun kaltaista maksua, joka ei kannusta vesivarojen tehokkaaseen käyttöön, johon ei sisälly järjestelyjä julkisessa omistuksessa olevien vesivarojen säilyttämiseksi ja suojelemiseksi ja jonka määrän laskeminen ei liity mitenkään tuotantolaitosten kykyyn tuottaa vahinkoa julkisessa omistuksessa oleville vesivaroille vaan perustuu vain ja yksinomaan niiden kykyyn tuottaa tuloja valtiolle?

2) Onko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan vedenottomaksun kaltainen maksu, jota kannetaan ainoastaan usealle eri autonomiselle alueelle ulottuvissa vesipiireissä toimivilta vesivoimalaitoksilta mutta ei konsessionhaltijoilta autonomisten alueiden sisäisissä vesipiireissä ja ainoastaan vesivoimatekniikkaa käyttäviltä laitoksilta mutta ei muita tekniikoita käyttäviltä voimalaitoksilta, yhteensopiva [direktiivin 2009/72] 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetun yrityksiä koskevan syrjintäkiellon periaatteen kanssa?

3) Onko SEUT 107 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että riidanalaisen maksun kaltaisen vedenottomaksun kantamista sellaisten vesivoiman tuottajien vahingoksi, jotka toimivat usealle eri autonomiselle alueelle ulottuvissa vesipiireissä, on pidettävä kiellettynä valtiontukena, koska käyttöön otetussa järjestelmässä tätä maksua kannetaan samaa tekniikkaa käyttäviltä laitoksilta epäsymmetrisesti sen mukaan, millä alueella laitos sijaitsee, ja koska sitä ei kanneta muita energialähteitä käyttäviltä sähköntuottajilta?”

24. Asiassa C-109/18 kaksi ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä ovat olennaisin osin samansisältöiset kuin edellisessä kohdassa tarkoitetuissa asioissa esitetyt kaksi ensimmäistä kysymystä. Kolmannen kysymyksen sanamuoto on kuitenkin seuraava:

”3) Onko SEUT 107 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kiellettyä valtiontukea on se, ettei vedenottomaksua kanneta autonomisten alueiden sisäisissä vesipiireissä toimivilta vesivoimalaitoksilta eikä muista vesivaroja [kuluttavista] käyttötarkoituksista vaan ainoastaan veden käyttämisestä sähkön tuotantoon?”

25. Kirjallisia huomautuksia esittivät 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, Espanjan ja Saksan hallitukset sekä Euroopan komissio. Saksan hallitusta lukuun ottamatta kaikki esittivät myös suullisia lausumia 28.2.2018 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

A Ensimmäinen kysymys: saastuttaja maksaa -periaate

26. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko SEUT 191 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ympäristöpoliittista saastuttaja maksaa -periaatetta ja direktiivin 2000/60 9 artiklan 1 kohtaa, jossa säädetään vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamista koskevasta periaatteesta ja veden eri käyttötarkoitusten saattamisesta taloudelliseen tasapainoon, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että sisämaan vesien käyttämisestä sähköntuotantoon aletaan kantaa käsiteltävässä asiassa riitautetun kaltaista veroa.

27. Ennen kuin arvioidaan, onko kyseinen määräys tai säännös esteenä tällaiselle verolle, on tarpeen määrittää, voidaanko jompaankumpaan niistä vedota kansallisessa tuomioistuimessa.

28. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, koska SEUT 191 artiklan 2 kohta, johon saastuttaja maksaa -periaate sisältyy, kohdistuu unionin toimiin, yksityiset eivät voi vedota siihen sellaisenaan estääkseen kansallisen lainsäädännön soveltamisen.[9] Unionin tuomioistuin on kuitenkin samoin katsonut, että yksityiset voivat vedota säännökseen, jolla tämä periaate pannaan täytäntöön tietyllä alalla, edellyttäen että kyseisellä säännöksellä puolestaan voidaan katsoa olevan välitön oikeusvaikutus.

29. Samaan tapaan, vaikka direktiivin 2000/60 9 artiklan 1 kohdassa annetaan saastuttaja maksaa -periaatteelle konkreettinen muoto vesienhoidon alalla, tähän säännökseen ei voida vedota suoraan kansallisessa tuomioistuimessa, koska jäljempänä esittämistäni syistä sillä ei nähdäkseni ole välitöntä oikeusvaikutusta.[10] Jos direktiivin 2000/60 9 artiklan 1 kohdassa säädetään kaikissa tapauksissa, että jäsenvaltioiden on otettava huomioon vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate, mukaan lukien ympäristö- ja luonnonvarakustannukset, erityisesti pilaaja maksaa -periaatteen mukaisesti,[11] tämän velvollisuuden vaikutuksesta yksityisille ei nimittäin myönnetä erityistä suojaa tai oikeutta.

30. Tämä johtuu itse 9 artiklan 1 kohdan sanamuodosta, jolta puuttuvat selvyyttä, täsmällisyyttä ja ehdottomuutta koskevat ominaisuudet, joita välittömän oikeusvaikutuksen doktriinin soveltaminen edellyttää. Direktiivin 2000/60 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa siten pelkästään todetaan, että jäsenvaltioiden "on otettava huomioon" vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate, täsmentämättä, miten se on tehtävä.

31. On totta, että toisessa alakohdassa asetetaan jäsenvaltioille erityisiä velvoitteita tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi vuoteen 2010 mennessä. Tässäkin yhteydessä käytetty sanamuoto ("Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viimeistään vuonna 2010: veden hinnoittelupolitiikka tarjoaa käyttäjille riittävät kannustimet vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen – –") ei mahdollista täsmällisyyttä, jota välitöntä

9 Tuomio 9.3.2010, ERG ym. (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 38 ja 39 kohta) ja tuomio 4.3.2015, Fipa Group ym. (C-534/13, EU:C:2015:140, 40 kohta).

10 Tuomio 4.3.2015, Fipa Group ym. (C-534/13, EU:C:2015:140, 42 kohta).

11 Ks. vastaavasti tuomio 7.12.2016, Vodoopskrba i odvodnja (C-686/15, EU:C:2016:927, 20 ja 21 kohta).

oikeusvaikutusta koskevassa doktriinissa edellytetään.[12] Voitaisiin kysyä, miten kansallinen tuomioistuin voisi perinteisten oikeusperiaatteiden perusteella arvioida yksittäisen kantajan tietyn veron osalta vireille panemassa asiassa, oliko jäsenvaltio ottanut käyttöön ”riittävät” kannustimet käyttäjille vesivarojen ”tehokkaaseen” käyttämiseen.

32. Direktiivin 2000/60 9 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen noudattamista voidaan arvioida ainoastaan ottamalla huomioon kaikki veden hinnan muodostumista koskevat säännöt. Kyseisessä säännöksessä ei nimittäin todeta, että jokainen vedestä kannettava vero tai maksu on maksettava suhteessa veden käyttöön vaan että jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden veden hinnoittelupolitiikka tarjoaa yleisesti riittävät kannustimet. Sen arvioimiseksi, onko jäsenvaltio noudattanut tätä artiklaa, on otettava huomioon kaikki vedenkäyttäjiltä perittävät verot tai maksut eikä ainoastaan sitä, joka on kyseessä tietyssä tilanteessa.

33. Ehdotan näin ollen, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan siten, että SEUT 191 artiklan 2 kohdalla sen enempää kuin direktiivin 2000/60 9 artiklan 1 kohdallakaan ei ole välitöntä oikeusvaikutusta ja että yksityinen oikeussubjekti ei näin ollen voi vedota kyseiseen määräykseen tai säännökseen kansallisessa tuomioistuimessa riitauttaakseen tietyn veron, jota kannetaan sisämaan vesien käytöstä energiantuotannossa.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys: syrjimättömyyttä koskeva kysymys

34. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen vero, jota kannetaan yrityksiltä, joilla on konsessio usealle itsehallintoalueelle ulottuvan vesistöalueen käyttöön sähköntuotannossa, mutta ei toimijoilta, joilla on itsehallintoalueen sisäisiä vesistöalueita koskevia konsessioita, eikä muita tekniikoita käyttäviltä sähköntuottajilta, yhteensopiva direktiivin 2009/72 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetun yrityksiä koskevan syrjintäkiellon periaatteen kanssa.

35. Kuten samoin tänä päivänä yhdistetyissä asioissa UNESA ym. v. Administración General del Estado, C-80/18–C-83/18, esittämässäni ratkaisuehdotuksessa selitin, direktiivin 2009/72 soveltamisala rajoittuu nähdäkseni sähkön tuotantoon, siirtoon, jakeluun ja toimitukseen kyseisen säännöksen sanamuodon yleisyydestä huolimatta. Tämä johtuu siitä, että ensinnäkin tuotannon käsite on ymmärrettävä, kuten direktiivin 2009/72 7 ja 8 artiklasta voidaan päätellä, siten, että sillä tarkoitetaan ainoastaan uuden sähköntuotantokapasiteetin rakentamista, ja että toiseksi direktiivi annettiin yksinomaan EY 95 artiklan (nykyisin SEUT 114 artikla) nojalla, jonka 2 kohdassa määrätään, että kyseisen artiklan nojalla ei voida toteuttaa unionin verotoimenpiteitä.

36. Verojen yhdenmukaistamiskysymys on lisäksi varsin merkittävä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan syrjintäkiellon (tämän käsitteen unionin oikeuteen sisältyvässä erityisessä mielessä ja merkityksessä) yleistä periaatetta sovelletaan ainoastaan unionin oikeuden soveltamisalalla.[13] Jos direktiivi on ymmärrettävä siten, että sen nojalla tätä periaatetta voidaan soveltaa sähkömarkkinoilla käyttöön otettaviin veroihin ja maksuihin, sitä on näin ollen pidettävä yhdenmukaistamistoimenpiteenä.

37. Tältä osin on syytä huomauttaa, että koska unionilla ei ole SEUT 114 artiklan nojalla toimivaltaa toteuttaa tällaista verotustoimenpidettä, jos 3 artiklan 1 kohtaa sovellettaisiin kansalliseen verotustoimenpiteeseen, se olisi lähtökohtaisesti lainvastaista. Näin ollen kyseistä säännöstä on tulkittava suppeammin kuin sen sanamuodon yleisyys ehkä antaisi muutoin ymmärtää. On siten

12 Ks. analogisesti tuomio 17.10.2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833, 29 kohta).

13 Ks. vastaavasti tuomio 11.7.2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, 56 kohta).

katsottava, ettei direktiivillä 2009/72 ole sellaista vaikutusta, että unionin oikeuden syrjintäkiellon periaatetta voidaan soveltaa kansallisiin verotustoimenpiteisiin. Mikä tahansa muu päätelmä olisi nähdäkseni edellyttänyt, että direktiivin oikeusperustana olisi ollut SEUT 115 artikla ja että näin ollen neuvosto olisi antanut direktiivin yksimielisesti.

38. Tässä tilanteessa on katsottava, että kansallinen verotustoimenpide jää direktiivin 2009/72 soveltamisalan ulkopuolelle.

1. Toissijaisesti: syrjintää koskeva kysymys

39. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei yhdy tähän tulkintaan ja katsoo, että direktiivin 2009/72 3 artiklan 1 kohtaa voidaan tosiasiallisesti soveltaa veroihin, ehdotan kuitenkin, että tutkitaan toissijaisesti, onko kyseistä säännöstä tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle verolle. Jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa lähdetäänkin – näkemykseni vastaisesti – siitä olettamasta, että direktiivin 2009/72 3 artiklan 1 kohtaa sovelletaan tämänkaltaisiin verotustoimenpiteisiin.

40. Tältä osin on syytä muistaa, että ennakkoratkaisupyyntöjen yhteydessä unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa soveltaa perussopimuksia tai unionin säädöstä tiettyyn tapaukseen tai antaa ratkaisua kansallisen lainsäädännön säännöksen pätevyydestä tai tulkinnasta, kuten sen olisi mahdollista tehdä SEUT 258 artiklan nojalla. Viime kädessä kansallisen tuomioistuimen, jonka yksinomaiseen toimivaltaan pääasian tosiseikkojen arviointi ja kansallisen lainsäädännön tulkinta kuuluvat, on päätettävä, onko tilanne käsiteltävässä asiassa tällainen. Ennakkoratkaisuasiassa unionin tuomioistuin, jonka tehtävänä on antaa kansallista tuomioistuinta hyödyttäviä vastauksia, on kuitenkin toimivaltainen antamaan pääasian asiakirjojen ja sille esitettyjen huomautusten perusteella ohjeita, joiden avulla kansallinen tuomioistuin voi antaa ratkaisun.[14]

41. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä aiemmin annetusta direktiivistä,[15] kyseiseen direktiiviin sisältyvät säännökset, joissa viitataan syrjintäkiellon periaatteeseen, ”ovat erityisiä ilmaisuja yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta”.[16] Näin ollen yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä olisi lähtökohtaisesti pidettävä merkityksellisenä direktiivin 2009/72 3 artiklan 1 kohdan tulkinnan kannalta.

42. Yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.[17]

a) Toisiinsa rinnastettavina pidettävät tilanteet

43. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että eri tilanteita erottavat seikat ja se, ovatko ne mahdollisesti rinnastettavissa toisiinsa, on määritettävä ja niitä on arvioitava unionin oikeuden nojalla lähtökohtaisesti sen kansallisen lainsäädännön, jolla väitetty erottelu on luotu, tarkoituksen ja päämäärän kannalta.[18]

14 Tuomio 6.12.2018, Montag (C-480/17, EU:C:2018:987, 34 kohta).

15 Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/54/EY (EUVL 2003, L 176, s. 37).

16 Ks. tuomio 29.9.2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, 79 kohta).

17 Tuomio 7.3.2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, 41 kohta).

18 Tuomio 22.1.2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, 42 kohta). Ks. myös mm. tuomio 1.10.2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, 32 kohta) ja tuomio 26.6.2018, MB (sukupuolenvaihdos ja vanhuuseläke) (C-451/16, EU:C:2018:492, 42 kohta).

44. Sellaisessa tilanteessa, jossa ei ole kyse yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta vaan säännöksestä, jolla tätä periaatetta konkretisoidaan, kysymystä kahden tilanteen rinnastettavuudesta ei pitäisi arvioida kyseisen säännöksen päämäärän valossa vaan pikemminkin kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön aineellisten päämäärien ja vaikutusten kannalta.

45. Vastaus tähän kysymykseen riippuu nähdäkseni siitä, miten yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen viitataan säännöksessä, jolla tätä periaatetta konkretisoidaan. Jos jälkimmäisessä nimenomaisesti säädetään, että kahta henkilöryhmää on kohdeltava samalla tavalla, kansallisten tuomioistuinten on katsottava, että niiden tilanteet ovat rinnastettavissa toisiinsa.[19] Jos unionin oikeudessa kuitenkin pelkästään todetaan, että jäsenvaltiot eivät saa harjoittaa syrjintää tiettyyn henkilöryhmään kuuluvien henkilöiden välillä, jäsenvaltiot eivät saa kohdella kaikkia henkilöitä samaan ryhmään kuuluvina, vaan niiden olisi pikemminkin varmistettava, että sääntelytoimivaltaansa käyttäessään ne eivät ota käyttöön mitään sattumanvaraista erotteluperustetta ja lisäksi että yhdenvertaisen kohtelun olennainen sisältö säilyy.[20]

46. Käsiteltävässä asiassa, koska direktiivin 2009/72 3 artiklan 1 kohdassa ei säädetä, että kaikkia sähköntuottajia on kohdeltava samalla tavalla vaan että ”jäsenvaltiot – – [eivät] saa harjoittaa syrjintää [sähköalan] yritysten välillä niiden oikeuksien tai velvollisuuksien suhteen”, tilanteiden rinnastettavuus olisi oikeasti määritettävä kansallisen lainsäädännön kohteen valossa.

47. Lain nro 15/2012 johdanto-osassa mainitaan, että sisämaan vesien käytöstä sähköntuotannossa kannettavalla verolla on seuraavat kaksi tavoitetta:

– ulottaa 112 §:ssä säädetyn, olemassa olevan maksun, jota maksetaan tiettyjen julkisten vesivarojen käytöstä ja hyödyntämisestä, soveltamisala koskemaan sisämaan vesien käyttöä, josta tätä maksua ei ole aiemmin peritty

– vahvistaa julkisten vesivarojen suojelua keräämällä varoja niiltä, jotka hyötyvät vesivarojen yksityisestä käytöstä tai erityisestä käytöstä ja vyöryttää ”vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannukset, ympäristö- ja luonnonvarakustannukset mukaan luettuina, – – eri loppukäyttäjille”.

48. *Kun tarkastellaan ensimmäistä tavoitetta*, koska sekä 112 §:ssä säädetty määräytymisperuste että verokanta eroavat 112 *bis* §:ssä mainituista, ensimmäistä tavoitetta, johon kyseisen lain johdanto-osassa viitataan, ei selvästikään voida pitää sellaisena, johon kyseisellä artiklalla tosiasiassa pyritään. Näin ollen tätä tavoitetta ei pitäisi ottaa huomioon määritettäessä kyseessä olevien tilanteiden rinnastettavuutta.

49. *Kun tarkastellaan toista tavoitetta*, tämän tavoitteen valossa kaikkien julkisten vesivarojen käyttäjien on katsottava olevan samassa tilanteessa. Vaikka lain nro 15/2012 johdanto-osassa todetaan, että veron soveltamisala rajoittuu sähköntuotantoon, se nimenomainen tavoite, johon tällä verolla pyritään ja joka on julkisten vesivarojen suojelun vahvistaminen vyöryttämällä vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannukset loppukäyttäjälle, koskee nimittäin tosiasiallisesti kaikkia sisämaan vesien käyttäjiä.

19 Ks. tältä osin tuomio 5.6.2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, 50 kohta).

20 Ks. tältä osin tuomio 6.10.2015, Finanzamt Linz (C-66/14, EU:C:2015:661, 26 ja 31 kohta).

50. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää vakavia epäilyjä siitä, onko tämä lainsäädännön julki tuotu tavoite todellakin aito. Se esittää, että sisämaan vesien käytöstä sähköntuotannossa kannettavan veron tarkoituksena voisi olla yksinomaan lisätä tulojen määrää sähköalan rahoitusjärjestelmässä tappiollisista sähkönhinnoista johtuvan rahoitusvajeen kattamiseksi. Se katsoo näin seuraavista syistä:

– verokanta on 22 prosenttia tuotetusta arvosta, kun taas muiden luonnollisten vesiväylien hallinnan, käytön ja hyödyntämisen verokanta on ainoastaan 5 prosenttia

– kyseessä olevan veron määräytymisperusteena on tuotetun sähkön arvo eikä käytetyn veden määrä

– vaikka kuninkaan asetuksessa täsmennetään, että valtion yleisestä talousarviosta osoitetaan määrä, joka vastaa ainakin 98:aa prosenttia kyseisellä verolla saaduista tuloista, julkisten vesivarojen suojelua ja parantamista koskeviin toimenpiteisiin, tällaista kohdentamista ei tehty vuoden 2016 talousarviossa, jossa kaikki tästä verosta saadut tulot osoitettiin sähköjärjestelmän rahoitusvajeen kattamiseen.

51. Kantajat ovat myös ilmaisseet huolensa tämän tavoitteen aitoudesta, sillä tämän veron soveltamisesta seuraa, että vesivoimaa verotetaan kaksinkertaisesti muihin sähkön lähteisiin nähden, myös niihin, joita pidetään saastuttavampina.

52. Vaikuttaa olevan jokseenkin selvää, että kyseisen veron pääasiallisena tarkoituksena on lisätä sähköalan tuottamien julkisten tulojen määrää. Voidaan tietysti myöntää, että vesivoiman tuotantoon liittyy tiettyjä ongelmia, jotka koskevat luonnonvarojen käyttöä ja jotka voivat oikeuttaa tämän alan jossain määrin erilaisen verokohtelun.

53. Sisämaan vesien käytöstä kannettavan veron täsmällisempi tarkoitushan ei ole suojella ympäristöä yleisesti vaan vahvistaa julkisten vesivarojen suojelua ja vyöryttää vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannukset eri loppukäyttäjille.[21] Näin ollen se, että tähän veroon sovellettava verokanta on korkeampi kuin muiden luonnollisten vesiväylien käyttöön sovellettava verokanta, ei välttämättä ole ristiriidassa kansallisen lainsäädännön tavoitteen kanssa, joka on vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannusten vyöryttäminen kuluttajille, koska kaikilla vedenkäyttäjillä ei ole samaa vaikutusta jälkimmäiseen.[22]

54. Kun tarkastellaan toista ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille tuomaa seikkaa, vaikka tämän nimenomaisen veron määräytymisperusteen valinta saattaa vaikuttaa epätavalliselta, on syytä muistuttaa, että sähkön tuottaminen vesivoimatekniikalla tarkoittaa tiettyä suhdetta käytetyn veden ja tuotetun sähkön määrän välillä. Tuotetun sähkön määrä nimittäin määräytyy virtaavan veden määrän ja voimalaitoksen turbiinien ja sululla aikaansaadun vedenpinnan välisen korkeuseron perusteella.[23] Näin ollen se, että veron määräytymisperusteena on tuotettu sähkö – eikä käytetty vesi –, ei vaikuta sinänsä olevan ristiriidassa vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannusten vyöryttämistä loppukäyttäjille koskevan tavoitteen kanssa.

21 Kun tarkastellaan sitä seikkaa, että veroa sovelletaan ainoastaan vesivoiman tuottajiin, lain nro 15/2012 johdanto-osan sanamuodosta ilmenee, että veron tavoitteena ei ole saada yksin aikaan vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannusten vyöryttämistä eri loppukäyttäjille. Näin ollen riittää, että tällä verolla edistetään mainitun tavoitteen saavuttamista.

22 Tältä osin haluan myös korostaa, että toisin kuin muut sähköntuottajat, jotka ostavat raaka-aineensa (öljyn, hiilen, kaasun, uraanin) yksityiseltä sektorilta, vesivoiman tuottajat ovat riippuvaisia julkishyödykkeestä sähkönsä tuotannossa. Tämän julkishyödykkeen käytöstä maksettavaa määrää olisi näin ollen pidettävä osittain verona ja osittain konsessiomaksuna kyseisen julkishyödykkeen käytöstä, sillä SEUT 107 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot eivät saa vääristää kilpailua antamalla valtion varoja joidenkin tuottajien käyttöön maksutta.

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

55. Kun tarkastellaan kolmatta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemaa seikkaa, nimittäin väitettä, jonka mukaan 98:aa prosenttia sisämaan vesien käytöstä kannettavalla verolla saaduista tuloista ei osoitettu julkisten vesivarojen suojeluun ja parantamiseen vuoden 2016 talousarviossa,[24] on niin, että veron tavoitteet vahvistaa julkisten vesivarojen suojelua ja vyöryttää vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannukset eri loppukäyttäjille viittaa siihen, että ainakin vedenkäytön kustannuksia vastaava osa kerätyistä määristä osoitetaan voimalaitosten kunnossapitoon ja kehittämiseen.[25]

56. Se, että sisämaan vesien käytöstä kannettavalla verolla saatuja tuloja ei osoitettu tähän tarkoitukseen vuonna 2016, ei sinänsä riitä osoittamaan, ettei verolla pyritä tällaiseen tavoitteeseen. Vaikka todettaisiinkin, ettei sisämaan vesien käytöstä kannettavalla verolla saatuja tuloja osoitettu tähän tarkoitukseen vuonna 2016, niin kauan kuin kyse on ainoastaan yhdestä vuodesta, on mahdotonta määrittää, onko julki tuotu tavoite vilpillinen vai koskeeko ongelma ainoastaan vuoden 2016 talousarviota.

57. Kun tarkastellaan kantajien väitettä, jonka mukaan vesivoiman tuottajat joutuvat maksamaan veroja, jotka ovat huomattavasti suurempia kuin muilla menetelmillä – myös sellaisilla, joita pidetään yleisesti ympäristöä enemmän saastuttavina – sähköä tuottavien maksamat verot, on totta, että tällainen seikka, jos se pitää paikkansa, kyseenalaistaa Espanjan ympäristönsuojelupolitiikan. On kuitenkin syytä vielä muistuttaa, että kyseessä olevan veron tavoitteena ei ole suojella ympäristöä yleisesti vaan vahvistaa julkisten vesivarojen suojelua ja vyöryttää vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannukset eri loppukäyttäjille. Tämän tavoitteen vastaista ei ole se, että verokanta on korkeampi kuin muilla menetelmillä tuotetun sähkön tapauksessa.

58. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamusten ja kantajien väitteiden perusteella ei ole ilmeistä, että lain nro 15/2012 johdanto-osassa mainittu toinen tavoite ei ole aito lainsäädännön tavoite. On kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia arvioida, liittyykö pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön tarkoitus aidosti tavoitteeseen vahvistaa julkisten vesivarojen suojelua ja vyöryttää vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannukset eri loppukäyttäjille.

b) Erilaisen kohtelun olemassaolo

59. Jos noudatetaan kansallisessa lainsäädännössä asetettua tavoitetta, kaikkien sisämaan vesien käyttäjien on katsottava olevan samassa tilanteessa sen määrittämiseksi, onko kyse erilaisesta kohtelusta. Ottamalla käyttöön veron, joka koskee ainoastaan sisämaan vesien käyttöä sähköntuotannossa, kyseisellä lainsäädännöllä otetaan siten käyttöön erilainen kohtelu niiden, jotka käyttävät sisämaan vesiä sähköntuotannossa, ja muiden sisämaan vesien käyttäjien välillä.

60. Jos ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilyt vahvistetaan, lainsäädännöllä otettaisiin myös käyttöön erilainen kohtelu, mutta silloin eri tavalla ei kohdeltaisi niitä, jotka käyttävät vettä sähköntuotannossa, ja niitä, jotka käyttävät sitä muihin tarkoituksiin, vaan pikemminkin vesivoiman tuottajia ja muita sähköntuottajia. Jos sisämaan vesien käytöstä kannettavan veron tarkoituksena on lisätä tuloja sähköalan rahoitusjärjestelmässä, kaikkien energiantuottajien olisi nimittäin katsottava olevan toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa, koska rahoitusvaje johtuu espanjalaisten sähköyhtiöiden kuluttajilta saamien tulojen ja kansallisessa sääntelyssä tunnustettujen sähköntoimitusten kustannusten välisestä erotuksesta.

24 Tämä ei ole ristiriidassa lain nro 15/2012 toisen lisäsäännöksen kanssa. Kyseisessä säännöksessä ei nimittäin säädetä, että verolla kerätty määrä on käytettävä sähköverkon rahoitusvajeen kattamiseen vaan että näitä summia *vastaava* määrä käytetään talousarviossa tähän tarkoitukseen.

25 Vaikka kyseinen jäsenvaltio on nimittäin jo maksanut osan veden hyödyntämiseen liittyvistä kustannuksista, etenkin ne, jotka liittyvät vesistöalueen maisemointiin, muita (esim. voimalaitoksen kunnossapitoon tai rantaviivan eroosioon liittyviä) kustannuksia syntyy koko vesistöalueen hyödyntämisen ajan.

c) Perusteltavuus

61. Jos kahta muutoin toisiinsa rinnastettavaa tilannetta kohdellaan eri tavalla, yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei loukata siltä osin kuin tämä erilainen kohtelu on asianmukaisesti perusteltu.[26] Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan näin on silloin, kun erilainen kohtelu perustuu objektiiviseen perusteeseen, kun se on oikeassa suhteessa tähän perusteeseen nähden ja kun kansallinen lainsäätäjä ottaa tämän perusteen huomioon johdonmukaisesti.[27]

62. Käsiteltävässä asiassa kansallinen tuomioistuin ja menettelyn osapuolet viittaavat seuraaviin kolmeen mahdolliseen perusteluun:

– luonnonvarojen suojelu

– tarve varmistaa, että vesivoiman tuottajien verotuksen taso vastaa muiden sähköntuottajaryhmien, joilta kannetaan muita veroja, verotusta; ja

– valtion ja itsehallintoalueiden välinen toimivaltajako Espanjassa.

63. *Kun tarkastellaan luonnonvarojen suojelua*, koska vesivoimatuotannon vaikutukseen sisämaan vesiin liittyy sellaisten julkisten luonnonvarojen käyttöä, joita Espanja haluaa suojella, tällaisella tavoitteella voitaisiin perustella vesivoimantuottajien ja muiden julkisten vesivarojen käyttäjien erilainen kohtelu,[28] edellyttäen että tällainen ero liittyy tosiasiallisesti ja on oikeassa suhteessa siihen nimenomaiseen vaikutukseen, joita näillä tekniikoilla on ympäristöön, ja että tämä peruste otetaan huomioon johdonmukaisesti. Vaikka näiden seikkojen todentaminen ja arvioiminen onkin pohjimmiltaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia, en näe, miten tällainen tavoite voisi oikeuttaa vesivoiman tuottajien erilaisen kohtelun sen mukaan, koskeeko niiden konsessio yhden monista Espanjan itsehallintoalueista sisäistä vai usealle itsehallintoalueelle ulottuvaa vesistöaluetta. Tästä seuraa näin ollen, että tämä nimenomainen selitys ei voi oikeuttaa edellä kuvattua erilaista kohtelua.

64. Sama päättely pätee tarpeeseen varmistaa sähköntuottajien verotuksen yleisesti ottaen vertailukelpoinen taso. Vaikka tätä tavoitetta voitaisiin pitää oikeutettuna, sitä voitaisiin nimittäin pitää johdonmukaisena ja oikeasuhteisena vain, jos kunkin sähköntuottajan jo maksamien verojen määrä otetaan huomioon suoraan tai välillisesti 112 *bis* §:n nojalla maksettavan veron määrittämiseksi, mikä käsiteltävässä asiassa ei näytä toteutuvan. Ei nimittäin vaikuta siltä, että 112 *bis* §:n nojalla maksettavaksi tulevan veron laskeminen liittyy tavalla tai toisella sähköntuottajien jo maksamien verojen määrään, vaikka tämäkin on asia, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on todennettava ja jota sen on arvioitava.

65. Espanjan hallitus väitti istunnossa, että tämä erilainen kohtelu selittyy vesiväylien erilaisella virtauksella sen mukaan, kulkevatko ne useamman kuin yhden itsehallintoalueen kautta. En kuitenkaan pidä tällaista selitystä kovinkaan vakuuttavana. Sen lisäksi, että vesiväylän virtaus riippuu myös muista tekijöistä kuin sen pituudesta, kuninkaan asetuksen nro 198/2015, jolla tämä erottelu on otettu käyttöön, johdanto-osassa ei viitata tällaiseen perusteluun.

66. Kun tarkastellaan valtion ja itsehallintoalueiden välistä toimivaltajakoa Espanjassa, jos tällaisen tavoitteen on katsottava olevan objektiivinen peruste, pääasian asianosaiset ovat eri mieltä siitä, varataanko Espanjan perustuslaissa tosiasiallisesti toimivalta ottaa käyttöön vero tai päättää itsehallintoalueen sisäisten vesistöalueiden käytöstä maksettavasta maksusta *kullekin*

26 Ks. tältä osin tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine ym. (C-127/07, EU:C:2008:728, 47 kohta).

27 Ks. tältä osin esim. tuomio 22.5.2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, 43 kohta).

28 Sitä paitsi kansallisen lainsäätäjän voitaisiin katsoa pyrkivän tällaiseen tavoitteeseen johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti vain, jos kutakin julkisten vesivarojen käyttäjäryhmää verotetaan sellaisten sääntöjen mukaisesti, joissa otetaan huomioon se, miten ne käyttävät vesivaroja.

itsehallintoalueelle.[29] Kantajien mukaan valtiolla on yleinen toimivalta verotusasioissa perustuslain 149 §:n 2 momentin 14 kohdan nojalla, kun taas Espanjan hallitus väittää, että perustuslain 149 §:n 1 momentin 22 kohdan päinvastaisesta tulkinnasta voidaan johtaa, että valtiolla ei ole toimivaltaa ottaa käyttöön veroa tai maksua[30] yhden yksittäisen itsehallintoalueen alueella virtaavien sisämaan vesien yksityisestä käytöstä.

67. Tältä osin huomautan, että ensinnäkään loogisesti ajatellen sen toimivallan, joka valtiolla on järjestää ja myöntää ainoastaan konsessioita, jotka koskevat usealle itsehallintoalueelle ulottuvia vesistöalueita, yksinomaisesta luonteesta ei voida päätellä, ettei valtiolla ole toimivaltaa verottaa itsehallintoalueen sisäisistä vesistöalueista tuotettua sähköä, koska tällaista toimivaltaa voitaisiin käyttää yhdessä. Toiseksi lakiin nro 15/2012 sisältyvän ”ensimmäisen lisäsäännöksen” tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että kansallinen lainsäätäjä katsoi alun perin, että sillä oli toimivalta rajoittaa itsehallintoalueiden verotustoimivaltaa.

68. On kuitenkin syytä muistuttaa, että kun unionin tuomioistuimen käsiteltävänä on ennakkoratkaisupyyntö, sen tehtävänä on selventää kansalliselle tuomioistuimelle unionin säännösten soveltamisalaa, jotta kansallinen tuomioistuin voi soveltaa kyseisiä säännöksiä asianmukaisella tavalla tosiseikkoihin, jotka sen käsiteltäväksi on saatettu; unionin tuomioistuimen ei pidä soveltaa näitä säännöksiä itse varsinkaan siksi, ettei sillä ole välttämättä kaikkia tähän tarvittavia tietoja.[31] Näin ollen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia vahvistaa, onko Espanjan perustuslakia tulkittava siten, että valtiolla ei ollut oikeutta soveltaa kyseessä olevaa veroa itsehallintoalueen sisäiseen vesistöalueeseen.

69. Jos ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilyt vahvistetaan, vaikka hyväksytään se, että sähkön tuottamiseen vesivoimalla liittyy erilaisia ongelmia kuin muihin sähköntuotannon muotoihin siihen liittyvän luonnonvarojen käytön vuoksi, tämä ei kuitenkaan hämärrä sitä tosiseikkaa, että erilaisten sähköntuottajien selvästi eriarvoinen kohtelu verotuksessa kytkeytyy perustavalla tavalla yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon periaatteisiin. Näin ollen on täysin selvää, että tämäntyyppinen erilaisten sähköntuottajien erilainen kohtelu verotuksessa edellyttää sitä, että se on objektiivisesti perusteltua. Näin on ehkä etenkin, kun otetaan huomioon vesivoiman tuottajien silmiinpistävän erilainen verokohtelu muihin sähköntuottajiin verrattuna.[32]

70. Yhteenvetona on näin ollen todettava, että koska direktiivin 2009/72 3 artiklan 1 kohtaa ei nähdäkseni sovelleta kansallisiin verotustoimenpiteisiin, ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen ennakkoratkaisukysymykseen siten, että direktiivin 2009/72 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä yritysten syrjintäkiellon periaatetta ei sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen veroon, jota kannetaan yrityksiltä, joilla on konsessio usealle itsehallintoalueelle ulottuvan vesistöalueen käyttöön sähköntuotannossa, mutta ei toimijoilta, joilla on itsehallintoalueen sisäisiä vesistöalueita koskeva konsessio sähköntuotantoa varten, eikä muita tekniikoita käyttäviltä sähköntuottajilta.

71. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei yhdy näkemykseeni direktiivin 2009/72 3 artiklan 1 kohdan soveltamisalasta, vastaisin toiseen ennakkoratkaisukysymykseen toissijaisesti, että kyseistä säännöstä on tulkittava siten, että se ei ole lähtökohtaisesti esteenä pääasiassa kyseessä olevien verotustoimenpiteiden kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, edellyttäen kuitenkin että eri sähköntuottajien erilainen verokohtelu voidaan perustella objektiivisesti edellä

29 Kuninkaan asetuksen nro 198/2015 1 §:ssä säädettyä poikkeusta sovelletaan nimittäin kaikkiin hallinnollisiin alueisiin niiden asemasta riippumatta.

30 Koska toimivaltaa ottaa käyttöön vero ja toimivaltaa ottaa käyttöön maksu ei ole välttämättä annettu samalle viranomaiselle, on tutkittava molempia.

31 Ks. esim. tuomio 21.6.2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, 15 kohta).

32 On viime kädessä kansallisen tuomioistuimen asia arvioida, voidaanko tällainen erilainen verokohtelu perustella objektiivisesti, kun pidetään mielessä jäsenvaltioille tämänkaltaisissa asioissa annettu harkintavalta ja luonnonvarojen käyttöön liittyvät erityiset näkökohdat.

kuvaamallani tavalla. On kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia arvioida, perustuuko tarkoitus, johon pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä vedotaan, aidosti julkisten vesivarojen käytöstä heräävіin perusteltuihin huolenaiheisiin, ja etenkin sitä, voidaanko erityyppisten sähköntuottajien silmiinpistävän erilainen verokohtelu perustella objektiivisesti.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys: valtiontuki

72. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 107 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että sitä, että sisämaan vesien käytöstä kannettavaa veroa ei sovelleta yrityksiin, joilla on usealle itsehallintoalueelle ulottuvia vesistöalueita koskeva konsessio sähköntuotantoa varten, on pidettävä kiellettynä valtiontukena.

73. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen toimenpiteen luokitteleminen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi edellyttää, että kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

– kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide

– kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

– toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua

– toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena.[33]

1. Ensimmäiset kolme edellytystä: valtion varoista toteutettu toimenpide, joka on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua

74. Kun otetaan huomioon Espanjan verotustoimenpiteiden luonne, on selvää, että näiden edellytysten voidaan katsoa täyttyneen. Katson näin seuraavista syistä.

75. Ensinnäkin unionin tuomioistuin on jo todennut, että toimenpidettä, jolla viranomaiset myöntävät tietyille yrityksille suotuisan verokohtelun ja jolla ei tosin siirretä valtion varoja mutta asetetaan edunsaajat taloudellisesti edullisempaan asemaan kuin muut verovelvolliset, on kyseisen valtion toteuttama toimenpide.[34]

76. Toiseksi toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan heti, kun tällaista kauppaa käydään – myös hypoteettisesti – kyseisellä taloudellisen toiminnan alalla. Unionin tuomioistuin on etenkin jo katsonut, että silloin, kun jäsenvaltion myöntämä tuki vahvistaa tiettyjen yritysten asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin ollen ei ole tarpeen, että tuensaajayritykset itse osallistuvat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Aina kun jäsenvaltio myöntää tuen yrityksille, jäsenvaltion sisäinen liiketoiminta voi tämän johdosta pysyä ennallaan tai lisääntyä sillä seurauksella, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet päästä tuon

33 Ks. tältä osin tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym. (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 53 kohta) ja tuomio 19.12.2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, 19 kohta).

34 Ks. vastaavasti tuomio 9.10.2014, Ministerio de Defensa ja Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, 48 kohta). Itse asiassa tällaisessa tilanteessa valtion voidaan katsoa luopuneen verotuloista, jos se päättää jättää tietyt henkilöt sellaisen veron soveltamisalan ulkopuolelle, jota niiden olisi pitänyt maksaa valtiolle tavoitellun päämäärän valossa.

jäsenvaltion markkinoille vähentyvät.[35] Käytännössä tämä tarkoittaa näin ollen sitä, että erityisiä olosuhteita lukuun ottamatta vain silloin, kun kansalliset markkinat eivät ole avoimet kilpailulle ja tuensaajat toimivat yksinomaan kansallisilla markkinoilla, voidaan katsoa, ettei toimenpide vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.[36]

77. Kolmanneksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että toimenpiteillä, joilla pyritään vapauttamaan yritys kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava liikkeenjohdossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan, vääristetään lähtökohtaisesti kilpailuolosuhteita.[37] Tämä edellytys ei vaadi sen osoittamista, että tuki todellisuudessa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan ainoastaan velvollisuutta tutkia, onko tämä tuki *omiaan* vaikuttamaan kauppaan ja vääristämään kilpailua. Siten kansalliset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on vapauttaa yritys sellaisista menoista, joista se olisi normaalisti vastannut juoksevassa hallinnossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan, antavat yritykselle keinotekoista rahoituksellista tukea, joka vääristää lähtökohtaisesti kilpailun edellytyksiä aloilla, joilla niitä myönnetään.[38]

78. Käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva toimenpide, jonka seurauksena veroa ei kanneta muuten kuin usealle itsehallintoalueelle ulottuvien vesistöalueiden vettä käyttämällä tuotetusta sähköstä, merkitsee suotuisaa verokohtelua, joka asettaa tällä tavalla tuotettavan sähkön tuottajan taloudellisesti edullisempaan asemaan. Tämä puolestaan on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska sähkömarkkinat on avattu kilpailulle, ja lisäksi nämä tuottajat vapautetaan verosta, joka niiden olisi muussa tapauksessa maksettava. Näin ollen on katsottava, että ensimmäiset kolme edellytystä täyttyvät.

2. Neljäs edellytys: valikoivan edun olemassaolo

79. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan edut, jotka perustuvat erotuksetta kaikkiin taloudellisiin toimijoihin sovellettavaan yleiseen toimenpiteeseen, eivät ole artiklassa tarkoitettua valtiontukea.[39] Näin ollen, jotta maksulla voidaan katsoa annettavan valikoivaa etua, on tehtävä kolmivaiheinen arviointi. Unionin tuomioistuin vahvisti tämän arvioinnin äskettäin tuomiossa A-Brauerei seuraavasti:[40]

– Ensinnäkin on määritettävä asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettava yleinen tai ”normaali” verojärjestelmä.

– Toiseksi on osoitettava, että kyseessä oleva verotustoimenpide poikkeaa mainitusta yleisestä järjestelmästä siten, että sillä otetaan käyttöön erilainen kohtelu sellaisten toimijoiden välillä, jotka ovat kyseisen yleisen verojärjestelmän tavoitteen kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.[41]

– Kolmanneksi on tutkittava, onko tämä erilainen kohtelu perusteltu.

35 Ks. tältä osin tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 66–68 kohta).

36 Ks. tältä osin tuomio 26.10.2016, Orange v. komissio (C-211/15 P, EU:C:2016:798, 64–66 kohta).

37 Ks. tältä osin tuomio 25.7.2018, komissio v. Espanja ym. (C-128/16 P, EU:C:2018:591, 34 kohta).

38 Ks. myös vastaavasti tuomio 19.9.2000, Saksa v. komissio (C-156/98, EU:C:2000:467, 30 kohta) ja tuomio 5.10.2000, Saksa v. komissio (C-288/96, EU:C:2000:537, 77 ja 78 kohta). Näin ollen se seikka, että ainoastaan 7,2:ta prosenttia sähköntuotannossa käytettävistä vesistöalueista voitaisiin luonnehtia itsehallintoalueen sisäisiksi vesistöalueiksi, ei sulje pois sitä, että muuten kuin usealle itsehallintoalueelle ulottuvia vesistöalueita käyttämällä tuotetun sähkön jääminen maksun ulkopuolelle ei voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai vääristää kilpailua.

39 Tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 73 ja 74 kohta).

40 Ks. tältä osin tuomio 19.12.2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, 36 ja 38 kohta).

41 Ks. mm. tuomio 26.4.2018, ANGED (C-234/16 ja C-235/16, EU:C:2018:281, 32 kohta).

a) Viitekehyksen määrittäminen

80. *Viitekehyksen aineellisesta rajaamisesta* unionin tuomioistuin totesi 19.12.2018 antamansa tuomion A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024) 37 kohdassa, että viitekehys on määritettävä kyseessä olevalla toimenpiteellä tavoiteltavan päämäärän sijasta sen veron veropohjan perusteella, josta kyseessä oleva toimenpide muodostaa poikkeuksen.[42] Lisäksi on otettava huomioon kaikki säännöt, jotka koskevat tätä veropohjaa eivätkä ainoastaan veroa, josta kyseessä olevalla toimenpiteellä poiketaan.[43]

81. Käsiteltävässä asiassa, vaikka sisämaan vesien käytöstä kannettavan veron tavoitteena on vahvistaa julkisten vesivarojen suojelua ja vyöryttää vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannukset loppukäyttäjille, tämä ei poista sitä tosiasiaa, että mahdollisen valtiontuen kohteena ovat siitä huolimatta kaikki sähköä koskevat verotussäännöt.[44] Tuotetun sähkön määrä nimittäin muodostaa veron määräytymisperusteen, ja veron vaikutus kilpailuun tuntuu juuri sähköntuotannon markkinoilla.[45] Näin ollen viitekehyksen muodostavat aineellisesta näkökulmasta kaikki sähköntuotantoa koskevat kansalliset verosäännökset.

82. *Viitekehyksen alueellisesta rajaamisesta* unionin tuomioistuin totesi tuomiossa ANGED, että viitekehystä ”ei ole välttämättä määritettävä kyseisen jäsenvaltion alueen rajojen mukaisesti, vaan se voi olla alue, jolla alue- tai paikallisviranomainen käyttää sillä perustuslain tai lain nojalla olevaa toimivaltaa. Näin on silloin, kun kyseisellä alueyhteisöllä on sellainen oikeudellinen ja tosiasiallinen asema, jonka johdosta se on jäsenvaltion keskushallintoon nähden riittävän itsenäinen, jotta sen toteuttamien toimenpiteiden osalta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat, on juuri mainitulla alueyhteisöllä eikä keskushallinnolla”.[46]

83. Minä puolestani katson kuitenkin, että kansallinen toimivaltajako on merkityksellinen viitekehyksen määrittämisen kannalta vain tilanteessa, jossa toimenpiteen, joka saattaa olla valtiontukea, antoi alue- tai paikallisviranomainen, eikä silloin, kun – kuten käsiteltävässä asiassa – toimenpiteen toteutti tosiasiallisesti valtio, joka kuitenkin ikään kuin piiloutuu toimivaltajakoa koskevien sääntöjensä taakse oikeuttaakseen kyseisen toimenpiteen alueellisen soveltamisalueen rajaamisen. Tällaisessa tilanteessa toimivaltajakoa on tutkittava oikeuttamisperusteena muttei yhtenä osatekijänä viitekehyksen alueellisen rajaamisen määrittämisessä.

84. Käsiteltävässä asiassa, koska toimenpide, joka kansallisen tuomioistuimen mukaan voi olla valtiontukea, koostuu siitä, että Espanjan valtio ei kanna veroa vesivoimasta, joka on tuotettu muuten kuin käyttämällä itsehallintoalueen sisäisen vesistöalueen vettä, alueellisen viitekehyksen muodostaa koko Espanjan kuningaskunnan alue.

85. Tästä seuraa, että aineellisesta näkökulmasta viitekehyksen muodostavat kaikki sähkön verotusta koskevat säännöt ja että alueellisesta näkökulmasta viitekehyksen muodostaa koko Espanjan alue.

42 Kyseessä olevan toimenpiteen tavoitteen käyttäminen yhtenä arviointiperusteena olisi ristiriidassa vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan toimenpiteen syyt ja tavoitteet ovat lähtökohtaisesti merkityksettömiä sen määrittämisen kannalta, onko toimenpide valtiontukea. Merkityksellisiä ovat sen vaikutukset sisämarkkinoihin. Ks. tältä osin tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio (173/73, EU:C:1974:71, 13 kohta). Tavoitteet voivat kuitenkin olla merkityksellisiä arvioitaessa, voiko valtiontuki olla perusteltu. Lisäksi tällaisen lähestymistavan seurauksena valtiontukia koskevasta kiellosta tulisi pelkästään myönnettyjen poikkeusten johdonmukaisuuden tarkastamista, kuten syrjintäkiellon periaatteen tapauksessa on, kun taas SEUT 107 artiklan mukaan valtiontukien valvonnan tarkoituksena on estää se, että valtiontuki vääristää kilpailua.

43 Tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 93 kohta).

44 Ks. Espanjan valtioneuvoston 9.10.2014 antama lausunto nro 928/2014, joka koskee kuninkaan asetusta nro 198/2015 ja jossa korostetaan, että kyseinen asetus ”vaikuttaa sähkömarkkinoihin”.

45 Voi kuitenkin herätä kysymys, muodostavatko viitekehyksen ainoastaan verot, jotka koskevat vesivoiman tuotantoa, vai kaikki sähköntuotantoa koskevat verot. Koska vesivoiman tuotanto ei muodosta erillisiä markkinoita, viitekehys koostuu nähdäkseni kaikista sähköntuotantoon liittyvistä veroista.

46 Tuomio 26.4.2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

b) Valikoivan poikkeuksen olemassaolon tutkiminen viitekehyksen tavoitteen valossa

86. Arvioinnin seuraava osatekijä on sen tutkiminen, onko vero omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” muihin samoilla markkinoilla toimiviin yrityksiin tai tuotannonaloihin verrattuna, ja tätä on arvioitava viitekehyksen tavoitteen valossa.[47] Tämän arvioiminen ei ole aina kaikkein helpointa, koska valtaosalla veroista ei ole muita tavoitteita kuin tulojen kerääminen valtion talousarvioon.

87. Äskettäisen oikeuskäytännön tarkastelusta ilmenee, että vain silloin, kun viitekehyksellä on erityinen tavoite, unionin tuomioistuin kuitenkin käyttää viitekehystä sen määrittämiseksi, onko kyseessä valikoiva poikkeus tai muu samankaltainen erilainen verokohtelu tai poikkeus yleisestä verolainsäädännöstä.[48] Jos verotustoimenpiteillä ei ole muuta tavoitetta kuin valtion talousarvion rahoittaminen, unionin tuomioistuin, vaikka se toisinaan käyttääkin tavoitteen käsitettä, määrittää niiden toimintaperiaatteet viitekehyksen veropohjan avulla.[49]

88. Katsonkin, että arvioinnin toinen vaihe koostuu yksinkertaisesti siitä, että valikoivan poikkeuksen olemassaolo johdetaan siitä seikasta, että kyseessä oleva verotustoimenpide koskee ainoastaan osaa tavaroista tai palveluista, jotka kuuluvat viitekehyksen muodostavan verojärjestelmän soveltamisalaan.

89. Pääasiassa on hyvin selvää, että kun otetaan huomioon sähköntuotantoon sovellettavat verot, kansallisessa lainsäädännössä otetaan käyttöön erottelu usealle itsehallintoalueelle ulottuvaa vesistöaluetta käyttämällä vesivoimalla tuotetun sähkön ja muilla keinoin tai itsehallintoalueen sisäistä vesistöaluetta käyttämällä tuotetun sähkön välillä.

90. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan toimittanut tietoja veroista, joita kannetaan näillä muilla keinoilla tai itsehallintoalueen sisäistä vesistöaluetta käyttämällä tuotetusta sähköstä, eikä etenkään niistä, joita itsehallintoalueet soveltavat Espanjassa, kun – kuten aiemmin selitin – sen arvioimiseksi, onko tietty verotusta koskeva poikkeus valikoiva, on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti koko sähköntuotannon verotusta. Kuten tuomiossa Portugali v. komissio[50] todettiin, ”normaali verokanta on viitekehyksen muodostavalla maantieteellisellä alueella voimassa oleva verokanta”. Tuomiossa A-Brauerei unionin tuomioistuin totesi samoin, että ”kansallisen verotoimenpiteen luokitteleminen ’valikoivaksi’ edellyttää –– sen osoittamista, että kyseessä oleva verotoimenpide poikkeaa mainitusta yleisestä järjestelmästä”.[51]

91. Näissä olosuhteissa ja, koska käytettävissä ei ole näitä ratkaisevan tärkeitä tietoja, jotka mahdollistaisivat kokonaisvaltaisen arvioinnin, unionin tuomioistuimen ei yksinkertaisesti ole mahdollista arvioida *itse* sitä, ovatko tuottajat, jotka käyttävät sähköntuotannossa muita tekniikoita tai itsehallintoalueen sisäisen vesistöalueen vettä, edullisemmassa asemassa niihin tuottajiin nähden, jotka käyttävät usealle itsehallintoalueelle ulottuvan vesistöalueen vettä. Vaikka ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee epäsuorasti, että itsehallintoalueen sisäisen vesistöalueen vettä käyttävillä tuottajilla on tosiasiallisesti merkittävä verotuksellinen etu usealle itsehallintoalueelle ulottuvan vesistöalueen vettä käyttäviin tuottajiin nähden, on viime kädessä kansallisen tuomioistuimen asia arvioida tätä ja varmistua siitä.

47 Ks. esim. tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym. (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 57 kohta).

48 Ks. esim. tuomio 26.4.2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, 40 kohta).

49 Ks. esim. tuomio 19.12.2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, 37 kohta). Kyseisessä asiassa unionin tuomioistuin katsoi, että viitekehyksen tavoitteena oli ”verottaa kiinteistöjen omistajanvaihdoksia (Rechtsträgerwechsel) eli toisin sanoen verottaa kaikkia siviilioikeudellisia kiinteistöön kohdistuvan omistusoikeuden siirtoja luonnolliselta henkilöltä tai oikeushenkilöltä toiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle”, kun taas tämä muodostaa keinot, joilla näiden säännösten tavoite , nimittäin Saksan valtion käytettävissä olevien varojen lisääminen, oli tarkoitus saavuttaa (39 kohta).

50 Tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio (C-88/03, EU:C:2006:511, 56 kohta).

51 Tuomio 19.12.2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, 36 kohta).

92. En myöskään ole täysin vakuuttunut siitä, että valtiontuen käsitettä voidaan soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa. Kyseisessä tilanteessa väitetty etu on nimittäin kaikilla sähköntuottajilla lukuun ottamatta niitä, joita verotetaan, mikä tarkoittaa, että edun muodostaa itse viitekehys. Toisin ilmaistuna, tällaisissa olosuhteissa valikoivaa ei ole etu vaan pikemminkin haitta. [52]

93. Lain nro 15/2012 ensimmäisestä lisäsäännöksestä joka tapauksessa ilmenee, että sisämaan vesien käytöstä kannettavaa veroa oli aluksi tarkoitus soveltaa kaikkiin vesistöalueisiin, siis sekä usealle itsehallintoalueelle ulottuviin että itsehallintoalueen sisäisiin vesistöalueisiin. Vaikuttaa siltä, että vasta kuninkaan asetuksen nro 198/2015 1 §:n antamisen myötä tämän veron soveltaminen rajattiin usealle itsehallintoalueelle ulottuviin vesistöalueisiin.

94. Jos asia on näin, 1 §:ää voidaan pitää toimenpiteenä, jolla myönnetään poikkeus viitekehyksestä, jonka muodostaa laki nro 15/2012, jolla otettiin käyttöön kuninkaan asetuksen nro 1/2001 112 *bis* §:ssä sisämaan vesien käytöstä kannettava vero, ja että tällaista poikkeusta on pidettävä valikoivana tuomiossa A-Brauerei tarkoitetulla tavalla, koska sen soveltaminen määräytyy soveltamisedellytysten perusteella. Näin ollen on tarpeen tutkia mahdollisia oikeuttamisperusteita, joita tämän verotustoimenpiteen osalta voitaisiin käyttää.

95. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontuen käsite ei kuitenkaan kata toimenpiteitä, joilla aikaansaadaan erilaista kohtelua sellaisten yritysten välillä, jotka ovat kyseessä olevalle oikeudelliselle järjestelmälle asetetun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa, eikä täten ensi näkemältä valikoivia toimenpiteitä, jos kyseinen jäsenvaltio pystyy osoittamaan, että mainittu erottelu on oikeutettua, koska se johtuu sen järjestelmän luonteesta tai rakenteesta, jonka osa toimenpiteet ovat. [53]

96. Tältä osin on erotettava yhtäältä tietylle verojärjestelmälle asetetut tavoitteet, jotka ovat järjestelmään nähden ulkoisia, ja toisaalta itse verojärjestelmään olennaisena osana kuuluvat mekanismit, jotka ovat tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen pohjimmiltaan ainoastaan itse verojärjestelmään olennaisena osana kuuluva tavoite voisi oikeuttaa valikoivan verotustoimenpiteen. [54]

97. Käsiteltävässä asiassa asianosaiset eivät ole esittäneet näyttöä sen osoittamiseksi, että sähkön verotusta koskevien säännösten luonne tai rakenne sellaisenaan edellyttää, että itsehallintoalueen sisäisiä ja usealle itsehallintoalueelle ulottuvia vesistöalueita kohdellaan eri tavalla.

3. Valtiontuen käyttöönoton mahdolliset oikeuttamisperusteet

98. On syytä korostaa, että edellä mainittu oikeuskäytäntö koskee verotustoimenpiteen valikoivan luonteen oikeuttamista. Se, ettei tältä osin ole esitetty perusteluja, ei siten vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen oikeuttaa toimenpiteen käyttöönotto sen jälkeen, kun on todettu, että SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa mainitut neljä edellytystä toimenpiteen pitämiselle valtiontukena täyttyvät. SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdan sanamuodosta nimittäin ilmenee, että tietty jäsenvaltioiden käyttöön ottama tuki voi tietyin edellytyksin olla oikeutettu.

52 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan valikoivan edun olemassaoloa on nimittäin arvioitava suhteessa viiteryhmään. Tuomiossa 6.9.2006, Portugali v. komissio (C-88/03, EU:C:2006:511, 56 kohta) esimerkiksi katsottiin, että ”normaali verokanta on viitekehyksen muodostavalla maantieteellisellä alueella voimassa oleva verokanta”. Tuomiossa 19.12.2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, 36 kohta) unionin tuomioistuin totesi, että ”kansallisen verotoimenpiteen luokitteleminen ’valikoivaksi’ edellyttää – – sen osoittamista, että kyseessä oleva verotoimenpide poikkeaa mainitusta yleisestä järjestelmästä”.

53 Ks. esim. tuomio 19.12.2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Ks. esim. tuomio 26.4.2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, 31 kohta).

99. Unionin tuomioistuimen jo hyväksymiin oikeuttamisperusteisiin kuuluu ympäristönsuojelu.[55] On totta, ettei tällaisella tavoitteella voida oikeuttaa vesivoiman tuottajien erilaista kohtelua sen mukaan, onko niillä itsehallintoalueen sisäistä vai usealle itsehallintoalueelle ulottuvaa vesistöaluetta koskeva konsessio.

100. Tällainen erilainen kohtelu voisi kuitenkin olla oikeutettua Espanjassa käytössä olevan valtion ja itsehallintoalueiden välisen toimivaltajaon perusteella.[56] Tätä toimivaltajakoa näet suojataan SEU 4 artiklan 2 kohdalla, jonka mukaan unionilla on velvollisuus kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.[57]

101. On tietysti totta, ettei jäsenvaltion sisäiseen perustuslailliseen rakenteeseen voida yleisesti vedota sellaisen toimenpiteen oikeuttamiseksi, joka muutoin olisi unionin oikeuden vastainen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin johdonmukaisesti tunnustettu, että verotus ja valtiontukiasiat ovat erityistapauksia. Kuten tuomiossa Portugali v. komissio[58] todettiin, siitä, että tietyt verotukselliset edut on rajoitettu osaan valtion alueesta, ”ei voida kuitenkaan päätellä”, että tällainen toimenpide ”on [SEUT 107 artiklan 1 kohdassa] tarkoitetulla tavalla valikoiva pelkästään siitä syystä, että sitä sovelletaan ainoastaan jäsenvaltion maantieteellisesti rajoitetulla alueella”.

102. Vaikka tämän päättelyn voitaisiin katsoa viittaavan siihen, että alueellinen verotus ja valtiontuki muodostavat jonkinlaisen erityistapauksen – lähes sui generis koko unionin lainsäädännössä –, on syytä huomauttaa, että jos lainsäädäntö olisi toisenlainen, tämä tarkoittaisi, etteivät jäsenvaltiot voisi enää antaa yksinomaista verotustoimivaltaa alueellisille yksiköille ja paikallishallinnoille. Se tarkoittaisi myös sitä, että mitkä tahansa verotustoimenpiteet, jotka koskevat jäsenvaltion sisäisen rakenteen vuoksi ainoastaan osaa jäsenvaltion alueesta, muodostaisivat ipso facto valtiontukimuodon, jolla suositaan kyseisellä alueella asuvia henkilöitä ja sille sijoittautuneita toimijoita muualla kyseisessä jäsenvaltiossa asuviin henkilöihin ja muualle sijoittautuneisiin toimijoihin nähden.

103. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulee siihen tulokseen, ettei kansallisessa perustuslaissa anneta valtiolle toimivaltaa ottaa käyttöön verotustoimenpiteitä tai edellyttää maksun maksamista vastineena itsehallintoalueen sisäisen vesistöalueen käytöstä (ei yksinomaista toimivaltaa eikä toissijaista tai täydentävää toimivaltaa), tämä seikka voisi oikeuttaa sen, että mainittua veroa ei kanneta sähköntuottajilta, joilla on itsehallintoalueen sisäistä vesistöaluetta koskeva konsessio, jolloin kuninkaan asetuksen nro 198/2005 1 §:ssä ei myönnetä valtiontukea.

104. Sitä vastoin, ja ellei osoiteta jonkin toisen SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisen oikeuttamisperusteen olemassaoloa, kuninkaan asetuksen nro 198/2015 1 §:ssä olisi katsottava myönnettävän valtiontukea, koska siinä vapautetaan sähköntuottajat, joilla on itsehallintoalueen sisäistä vesistöaluetta koskeva konsessio, sisämaan vesien käytöstä kannettavien verojen maksamisesta.

105. Näin ollen ehdotan, että kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että SEUT 107 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sitä, ettei sisämaan vesien käytöstä kannettavaa veroa sovelleta yrityksiin, joilla on itsehallintoalueen sisäistä vesistöaluetta koskeva konsessio sähköntuotantoa varten, on pidettävä kiellettynä valtiontukena, ellei ilmene, että kyseisellä jäsenvaltiolla ei ole toimivaltaa verotusasioissa eikä toimivaltaa päättää niiden maksujen tasosta, joita maksetaan vastineena konsession myöntämisestä tällaisia itsehallintoalueen sisäisiä vesistöalueita varten.

55 Ks. esim. tuomio 26.4.2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, 49 ja 50 kohta).

56 Ks. vastaavasti tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio (C-88/03, EU:C:2006:511, 60 kohta) ja tuomio 11.9.2008, UGT-Rioja ym. (C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, 141 kohta).

57 Tuomio 21.12.2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, 40 kohta).

58 Tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio (C-88/03, EU:C:2006:511, 60 kohta).

Ratkaisuehdotus

106. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunal Supremon ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) SEUT 191 artiklan 2 kohdalla sen enempää kuin yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY 9 artiklan 1 kohdallakaan ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, eikä yksityinen oikeussubjekti näin ollen voi vedota kyseiseen määräykseen tai säännökseen kansallisessa tuomioistuimessa riitauttaakseen tietyn veron, jota kannetaan sisämaan vesien käytöstä energiantuotannossa.

2) Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen veroon, jota kannetaan yrityksiltä, joilla on konsessio usealle itsehallintoalueelle ulottuvan vesistöalueen käyttöön sähköntuotannossa, mutta ei toimijoilta, joilla on itsehallintoalueen sisäisiä vesistöalueita koskeva konsessio sähköntuotantoa varten, eikä muita tekniikoita käyttäviltä sähköntuottajilta.

   Toissijaisesti:

   Direktiivin 2009/72 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole lähtökohtaisesti esteenä pääasiassa kyseessä olevien verotustoimenpiteiden kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle siltä osin kuin tämä lainsäädäntö koskee julkisten vesivarojen suojelun vahvistamista keräämällä varoja niiltä, jotka hyötyvät vesivarojen yksityisestä käytöstä tai erityisestä käytöstä, ja vesienhoitoon liittyvien palvelujen kustannusten, ympäristö- ja luonnonvarakustannukset mukaan luettuina, vyöryttämistä eri loppukäyttäjille, jos kansallista perustuslakia on tulkittava siten, ettei kyseisellä jäsenvaltiolla ollut oikeutta ulottaa tämän toimenpiteen soveltamisalaa koskemaan itsehallintoalueen sisäistä vesistöaluetta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on arvioida, liittyykö pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön tarkoitus aidosti näihin tavoitteisiin.

3 SEUT 107 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sitä, ettei sisämaan vesien käytöstä kannettavaa veroa sovelleta yrityksiin, joilla on itsehallintoalueen sisäistä vesistöaluetta koskeva konsessio sähköntuotantoa varten, on pidettävä kiellettynä valtiontukena, ellei tällaista valtiontukea voida erikseen oikeuttaa SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.