CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GERARD HOGAN
prezentate la 8 mai 2019[1]

Cauzele conexate 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)
împotriva
Administración General del Estado,
interveniente:
Iberdrola Generación SAU,
Hidroeléctrica del Cantábrico, SA

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania)]

„Cerere de decizie preliminară - Principiul «poluatorul plătește» - Recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei - Norme comune pentru piața internă a energiei electrice - Redevență pentru utilizarea apelor interioare în scopul producerii de energie electrică - Taxă impusă doar producătorilor de energie hidroelectrică care exploatează bazine hidrografice intercomunitare - Ajutor de stat interzis"

1 Limba originală: engleza.

I. Introducere

1. Prezentele cereri de decizie preliminară privesc interpretarea articolului 107 și a articolului 191 alineatul (2) TFUE, a articolului 9 alineatul (1) din Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei [2] și a articolului 3 alineatele (1) și (2) din Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE [3].

2. Aceste cereri au fost formulate în cadrul unor litigii între, pe de o parte, mai multe societăți producătoare de energie electrică care dețin concesiuni pentru exploatarea hidrologică a unor bazine intercomunitare, și anume a unor bazine care depășesc teritoriul unei singure Comunidad autónoma (comunitate autonomă) din Spania, și, pe de altă parte, Administración General del Estado (Administrația Generală a Statului, Spania), în susținerea căreia au intervenit Iberdrola Generación SAU și Hidroeléctrica del Cantábrico SA, în legătură cu validitatea unei redevențe pentru utilizarea apelor interioare în scopul producerii de energie electrică în bazine hidrografice intercomunitare.

3. Aceste cereri de decizie preliminară oferă Curții ocazia de a clarifica implicația principiului „poluatorul plătește”, domeniul de aplicare al Directivei 2009/72 și aplicarea interdicției de acordare a ajutoarelor de stat în ceea ce privește o redevență datorată pentru utilizarea sau exploatarea apelor interioare în scopul producerii de energie electrică. În plus, unul dintre aspectele principale ridicate de această trimitere preliminară este dacă dispozițiile privind nediscriminarea prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/72 pot fi considerate aplicabile unei măsuri fiscale de această natură care a fost adoptată de Regatul Spaniei în anul 2012. Totuși, înainte de a analiza oricare dintre aceste aspecte, trebuie prezentate mai întâi dispozițiile relevante din dreptul Uniunii și din dreptul național.

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2000/60

4. Articolul 9 alineatul (1) din Directiva 2000/60, intitulat „Recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei”, prevede:

„Statele membre iau în considerare principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, inclusiv a costurilor legate de mediu și de resurse, având în vedere analiza economică efectuată în conformitate cu anexa III și, în special, cu principiul «poluatorul plătește».

Până în anul 2010, statele membre se asigură de faptul că:

– politica de stabilire a prețului apei constituie o motivație adecvată pentru ca utilizatorii să utilizeze resursele de apă în mod eficient, contribuind astfel la realizarea obiectivelor de mediu incluse în prezenta directivă;

– diferitele tipuri de destinații finale ale apei, clasificate cel puțin în funcție de sectorul industrial, gospodării și agricultură, contribuie în mod adecvat la recuperarea costurilor serviciilor de alimentare cu apă, pe baza analizei economice realizate în conformitate cu anexa III și luând în considerare principiul «poluatorul plătește».

2 JO 2000, L 327, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 193.

3 JO 2009, L 211, p. 55.

În acest sens, statele membre pot avea în vedere efectele sociale, ecologice și economice ale recuperării costurilor, precum și condițiile geografice și climatice existente în regiunea sau regiunile afectate.”

2. Directiva 2009/72

5. Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/72 prevede:

„Pe baza organizării lor instituționale și cu respectarea principiului subsidiarității, statele membre se asigură că, fără a aduce atingere alineatului (2), întreprinderile din domeniul energiei electrice funcționează în conformitate cu principiile prezentei directive, în vederea realizării unei piețe de energie electrică concurențiale, sigure și durabile din punctul de vedere al protecției mediului, și se abțin de la orice discriminare în ceea ce privește drepturile și obligațiile acestor întreprinderi.”

B. Dreptul național

1. Constituția spaniolă

6. Articolul 149 din Constituția spaniolă, referitor la aspectele care intră în competența exclusivă a statului, prevede:

„1. Statul are competențe exclusive cu privire la următoarele aspecte:

[…]

14. finanțele generale și datoria publică;

[…]

22. legislația, reglementarea și concesiunea resurselor și instalațiilor hidraulice, acolo unde apele traversează mai multe regiuni autonome și autorizarea efectuării de instalații electrice atunci când utilizarea lor se referă la alte comunități sau când transportul de energie depășește limitele teritoriului acestora;

[…]”

2. Decretul regal nr. 125/2007

7. Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas [4] (Decretul regal nr. 125/2007 din 2 februarie 2007 privind stabilirea limitelor teritoriale ale districtelor hidrografice) definește bazinul hidrografic ca fiind teritoriul compus din unul sau mai multe bazine hidrografice învecinate, precum și din apele de tranziție, apele subterane și apele de coastă asociate cu acestea. În funcție de localizarea geografică a bazinului, există în Spania două tipuri de bazine hidrografice: bazine intercomunitare, și anume bazinele hidrografice care depășesc teritoriul unei singure comunități autonome, și bazine intracomunitare, care nu depășesc teritoriul unei comunități autonome.

4 BOE nr. 30 din 3 februarie 2007, p. 5118.

3. Legea nr. 15/2012

8. Preambulul Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética [5] (Legea 15/2012 din 27 decembrie 2012 privind măsurile fiscale pentru sustenabilitatea energetică, denumită în continuare „Legea privind impozitarea energiei”) are următorul cuprins:

„I.

Obiectivul prezentei legi este de a ne adapta sistemul fiscal în vederea unei utilizări mai eficiente și ecologice și a unei dezvoltări durabile, valori care inspiră prezenta reformă fiscală, sistem care este astfel în conformitate cu principiile fundamentale care guvernează politicile în materie fiscală, în materie de energie și, desigur, în materie de mediu ale Uniunii Europene.

În societatea actuală, impactul tot mai mare al producției și consumului de energie asupra durabilității mediului necesită un cadru normativ și de reglementare care să garanteze tuturor agenților buna funcționare a modelului energetic și care contribuie, de asemenea, la menținerea bogatului nostru patrimoniu ecologic.

Temeiul fundamental al prezentei legi este articolul 45 din Constituție, o dispoziție în care protecția mediului în care trăim devine unul dintre principiile directoare ale politicilor sociale și economice. Astfel, una dintre axele acestei reforme fiscale vizează internalizarea costurilor de mediu generate de producția de energie electrică […] În acest mod, [prezenta] lege trebuie să stimuleze îmbunătățirea nivelurilor noastre de eficiență energetică, asigurând în același timp o mai bună gestionare a resurselor naturale și îmbunătățind în continuare noul model de dezvoltare durabilă, atât din punct de vedere economic și social, cât și din punctul de vedere al mediului.

[…]

În acest scop, prezenta lege reglementează trei noi taxe: taxa pe valoarea producției de energie electrică, taxa pe producerea de combustibil nuclear uzat și de deșeuri radioactive rezultate din generarea de energie nucleară și taxa pe depozitarea combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive în instalații centralizate; este introdusă redevența pentru utilizarea apelor interioare în vederea producerii de energie electrică; cotele de impozitare pentru gaze naturale și cărbune se modifică, iar scutirile pentru produsele energetice utilizate în producerea de energie electrică și în cogenerarea de energie electrică și de energie termică utilă sunt eliminate.

[…]

V.

În sfârșit, titlul IV din prezenta lege modifică versiunea consolidată a Legii apelor, aprobată prin Decretul regal legislativ 1/2001 din 20 iulie.

În special, acest titlu reglementează regimul economico-financiar al utilizării resurselor publice de apă. Astfel, el prevede că administrațiile publice competente, în virtutea principiului recuperării costurilor și ținând seama de previziunile economice pe termen lung, trebuie să stabilească mecanismele adecvate pentru a transfera costurile serviciilor legate de gestionarea apei, inclusiv costurile legate de mediu și de resurse, către diferiți utilizatori finali.

[…]

5 BOE nr. 312 din 28 decembrie 2012, p. 88081.

În special, articolul 112 din versiunea consolidată a Legii apelor prevede că redevența pe utilizare se aplică numai pentru ocuparea, utilizarea și exploatarea resurselor publice de apă prevăzute la articolul 2 literele (b) și (c) din legea menționată, și anume pentru utilizarea cursurilor naturale de apă, continue sau discontinue, și a albiilor lacurilor, ale lagunelor și ale lacurilor de acumulare de suprafață din bazinele hidrografice publice. Astfel, utilizarea apelor interioare, menționată la articolul 2 litera (a) din versiunea consolidată a Legii apelor nu se încadrează în definiția redevenței respective.

Această realitate, care reprezintă o anomalie în ceea ce privește normele generale referitoare la bunurile din domeniul public, a persistat, din motive istorice, deși în prezent este lipsită de orice justificare economică, cel puțin în ceea ce privește strict utilizarea industrială și într-un sistem de piață precum cel al producerii de energie electrică.

În prezent, calitatea generală a apelor interioare spaniole face ca protecția lor să fie necesară pentru protejarea uneia dintre resursele naturale necesare societății. În această privință, politicile de protecție a resurselor publice de apă trebuie consolidate. În acest scop, este necesară obținerea de resurse care trebuie să fie furnizate de persoanele care obțin un beneficiu din utilizarea resurselor publice de apă în scop privat sau din utilizarea specifică a acestora pentru producerea de energie electrică.

Prezenta modificare vizează, prin urmare, impunerea unei noi redevențe asupra bunurilor din domeniul public prevăzute la articolul 2 litera (a) din legea menționată, cu alte cuvinte, asupra utilizării sau dezvoltării apelor interioare în vederea exploatării hidroelectrice.”

9. Articolul 29 din Legea nr. 15/2012 introduce, printre altele, un nou articol 112bis în Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas [6] (Decretul regal legislativ 1/2001 din 20 iulie 2001 privind aprobarea versiunii consolidate a Legii apelor).

10. Legea nr. 15/2012 conține, de asemenea, o serie de dispoziții intitulate „dispoziții suplimentare”, care prevăd:

„Prima dispoziție suplimentară. Faptele generatoare ale taxei reglementate de prezenta lege pentru impunerea acesteia de către comunitățile autonome.

1. În măsura în care taxele stabilite de prezenta lege sunt percepute asupra unor activități impozitate de comunitățile autonome și aceasta duce la o scădere a veniturilor lor, se aplică dispozițiile articolului 6 alineatul 2 din Legea organică 8/1980 din 22 septembrie privind finanțarea comunităților autonome.

2. Dispozițiile din secțiunea anterioară se aplică numai în ceea ce privește impozitele specifice comunităților autonome stabilite printr-o lege aprobată înainte de 28 septembrie 2012.

A doua dispoziție suplimentară. Costurile sistemului de energie electrică.

În legea anuală de aprobare a bugetului general al statului se alocă pentru finanțarea costurilor sistemului de energie electrică prevăzute la articolul 16 din Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico [Legea nr. 54/1997 din 27 noiembrie 1997 privind sectorul energiei electrice] un cuantum echivalent cu suma următoarelor elemente:

(a) estimarea încasărilor anuale ale statului rezultate din taxele și din redevențele prevăzute în prezenta lege;

6 BOE nr. 176 din 24 iulie 2001, p. 14276.

(b) veniturile estimate din licitarea certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră, până la o valoare maximă de 500 de milioane EUR.”

4. Decretul regal legislativ nr. 1/2001

11. Articolul 2 din Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (Decretul regal legislativ nr. 1/2001 din 20 iulie 2001 de aprobare a versiunii consolidate a Legii apelor), intitulat „Definirea resurselor publice de apă”, prevede:

„Cu excepțiile prevăzute în mod expres de prezenta lege, resursele publice de apă aparținând domeniului statului sunt constituite din:

(a) Apele interioare, atât cele subterane, cât și cele de suprafață, reînnoibile, indiferent de momentul reînnoirii.

(b) Cursurile de apă naturale, continue sau discontinue.

(c) Albiile lacurilor, ale lagunelor și ale lacurilor de acumulare de suprafață din bazinele hidrografice publice.

[…]”

12. Potrivit articolului 112 din Decretul regal legislativ nr. 1/2001, astfel cum a fost modificat prin Legea privind impozitarea energiei, intitulat „Redevențe pentru utilizarea bunurilor care cuprind resurse publice de apă”:

„(1) Ocuparea, utilizarea și dezvoltarea bunurilor care cuprind resurse publice de apă prevăzute la articolul 2 literele (b) și (c) din prezenta lege, care necesită o concesiune sau o autorizație administrativă, impun plata către organismul competent de gestionare a bazinului hidrografic a unei taxe denumite redevență pentru utilizarea resurselor publice de apă, destinată protejării și îmbunătățirii resurselor menționate anterior. Titularii de concesiuni în sectorul apei sunt scutiți de la plata redevenței pentru ocuparea sau utilizarea terenurilor din domeniul public necesare exploatării concesiunii.

[…]

(4) Baza impozabilă a redevenței va fi stabilită de organismul competent de gestionare a bazinului hidrografic, după cum urmează:

(a) în cazul ocupării unui teren care face parte din resursele publice de apă, în funcție de valoarea terenului ocupat, luând ca punct de referință valoarea de piață a terenului adiacent;

(b) în cazul utilizării resurselor publice de apă, în funcție de valoarea acestei utilizări sau a beneficiului obținut prin aceasta;

(c) în cazul utilizării de bunuri care cuprind resurse publice de apă, în funcție de valoarea materialelor consumate sau de utilitatea obținută printr-o astfel de utilizare.

[…]”

13. Articolul 112bis din Decretul regal legislativ nr. 1/2001, intitulat „Redevențe pentru utilizarea apelor interioare în vederea producerii de energie electrică”, astfel cum a fost introdus prin Legea nr. 15/2012, prevede, în conformitate cu articolul 112 din Decretul regal legislativ nr. 1/2001, intitulat „Taxa pentru utilizarea bunurilor care cuprind resurse de apă aparținând domeniului public”:

„(1) Utilizarea și exploatarea bunurilor din domeniul public prevăzute la articolul 2 litera (a) din prezenta lege, în vederea producerii de energie electrică la nivelul barelor colectoare ale centralelor electrice, sunt supuse unei taxe denumite redevență pentru utilizarea apelor interioare în vederea producerii de energie electrică, destinată protejării și îmbunătățirii resurselor publice de apă.

(2) Redevența devine exigibilă la momentul acordării inițiale și al reînnoirii anuale a concesiunii hidroelectrice, în cuantumul corespunzător și în termenele stabilite în condițiile de acordare a concesiunii sau a autorizației.

(3) Sunt obligați să plătească redevența concesionarii sau, după caz, persoanele subrogate în drepturile acestora.

(4) Baza de impozitare a redevenței se stabilește de organismul competent de gestionare a bazinului hidrografic și corespunde valorii economice a energiei hidroelectrice produse, măsurată în funcție de costurile generate la nivelul barelor colectoare ale centralelor în fiecare perioadă fiscală anuală de către concesionar prin utilizarea și exploatarea resurselor publice de apă.

(5) Rata de impozitare anuală este de 22 % din valoarea bazei de impozitare, iar impozitul total datorat este suma rezultată din aplicarea ratei de impozitare asupra bazei de impozitare.

[…]

(8) Gestionarea și încasarea redevenței se realizează de către organismul competent de gestionare a bazinului hidrografic sau de administrația fiscală a statului, în temeiul unui acord cu organismul menționat.

[…]”

5. Decretul regal nr. 198/2015

14. Preambulul 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] (Decretul regal nr. 198/2005 din 23 martie de punere în aplicare a articolului 112bis din versiunea consolidată a Legii apelor și de reglementare a redevenței pentru utilizarea apelor interioare în vederea producerii de energie electrică în districtele hidrografice intercomunitare) prevedea:

„[…] Prezentul decret este emis în baza celei de a doua și a celei de a treia dispoziții finale din Legea nr. 15/2012 din 27 decembrie. Pe de o parte, cea de a doua dispoziție finală prevede că articolul 149 alineatul (1) punctul 22 din Constituția spaniolă reprezintă temeiul legal pentru competențele exercitate, care atribuie statului competențe în ceea ce privește legislația, reglementarea și concesiunea resurselor și utilizărilor hidraulice, acolo unde apele traversează mai multe regiuni autonome. Pe de altă parte, cea de a treia dispoziție finală autorizează guvernul să emită, în limitele competențelor sale, reglementările necesare pentru dezvoltarea și punerea în aplicare a acestei legi […].”

7 BOE nr. 72 din 25 martie 2015, p. 25674.

15. Articolul 1 din Decretul regal nr. 198/2015, intitulat „Redevența pentru utilizarea apelor interioare în vederea producerii de energie electrică”, prevede:

„Utilizarea și exploatarea resurselor publice de apă prevăzute la articolul 2 litera (a) din versiunea consolidată a Legii apelor în vederea producerii de energie electrică, măsurate în funcție de costurile generate la nivelul barelor colectoare ale centralelor, sunt supuse unei taxe denumite redevență pentru utilizarea apelor interioare în vederea producerii de energie electrică, destinată protejării și îmbunătățirii resurselor publice de apă.

Această redevență se va aplica doar în cazul bazinelor intercomunitare.”

16. Articolul 12 din Decretul regal nr. 198/2015, intitulat „Venituri generate de redevențele colectate” prevede:

„1. Veniturile obținute sunt virate organismului de gestionare a bazinului hidrografic în conformitate cu dispozițiile articolului 112bis din versiunea consolidată a Legii apelor, aprobată prin Decretul regal legislativ nr. 1/2001 din 20 iulie. În acest sens, vor fi luate în considerare dispozițiile articolului 59 litera (d), precum și cele ale articolului 63 alineatul (3) și ale articolului 67 din Decretul regal nr. 927/1988 din 29 iulie privind aprobarea Regulamentului de funcționare a Autorității publice în domeniul apelor.

[…]

3. 2 % din valoarea netă a veniturilor colectate se consideră venituri ale organizației competente pentru bazinul hidrografic.

4. Din valoarea netă a veniturilor colectate, 98 % se virează către Trezorerie. În conformitate cu dispozițiile articolului 14, din bugetul general al statului se alocă o sumă cel puțin egală cu suma prevăzută pentru acțiunile de protecție și îmbunătățire a resurselor publice de apă. În acest scop, prin Legea privind bugetul general al statului se vor stabili anual proiectele de investiții care garantează protecția și îmbunătățirea resurselor publice de apă.

[…]”

17. Potrivit articolului 13 din legea respectivă, intitulat „Garantarea protecției resurselor publice”:

„Pentru a asigura respectarea obiectivelor de mediu stabilite în Directiva-cadru privind apa și prevăzute la articolul 98 și următoarele din versiunea consolidată a Legii apelor, precum și în conformitate cu principiul recuperării costurilor, prevăzut la articolul 111bis din versiunea consolidată a Legii apelor, din bugetul general al statului se alocă o sumă cel puțin egală cu suma prevăzută la articolul 12 alineatul (4) de mai sus, în conformitate cu dispozițiile articolului 14, pentru acțiunile de protecție și îmbunătățire a resurselor publice de apă și a corpurilor de apă afectate de exploatarea hidroelectrică.

II. Situația de fapt

18. Reclamanții din litigiul principal au introdus o acțiune în contencios-administrativ la Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) prin care au solicitat anularea Decretului regal nr. 198/2015 de punere în aplicare a articolului 112bis din versiunea consolidată a Legii apelor. În cererea lor, reclamanții contestă validitatea articolului 29 din Legea nr. 15/2012, care introduce articolul 112bis în Decretul regal legislativ nr. 1/2001.

III. Cererea de decizie preliminară și procedura în fața Curții

19. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea acestor măsuri legislative în primul rând cu principiul „poluatorul plătește”, consacrat la articolul 191 alineatul (2) TFUE, astfel cum a fost formalizat în Directiva 2000/60, în al doilea rând cu principiul nediscriminării, consacrat la articolul 3 din Directiva 2009/72 și, în al treilea rând, cu interdicția privind ajutoarele de stat prevăzută la articolul 107 TFUE [8].

20. În ceea ce privește conformitatea unei astfel de taxe cu principiul „poluatorul plătește”, instanța de trimitere arată că, în pofida faptului că în considerentele Legii privind impozitarea energiei sunt invocate motive legate de mediu pentru adoptarea taxei respective, și anume protejarea și îmbunătățirea resurselor publice de apă, însăși structura acestei taxe pare să indice că aceasta urmărește, de fapt, un obiectiv de natură pur economică care constă în acoperirea deficitului financiar al rețelei de energie electrică. În plus, se pare că, potrivit instanței de trimitere, acest obiectiv este urmărit într-o manieră incoerentă și contradictorie. În primul rând, această taxă se bazează pe valoarea energiei produse, care este calculată în funcție de venitul generat de energia injectată în rețeaua de electricitate, iar nu în funcție de cantitatea de apă consumată. În al doilea rând, cota de impozitare este de 22 %, în timp ce cota pentru ocuparea, utilizarea și exploatarea cursurilor naturale de apă este de doar 5 %. În al treilea rând, 98 % din sumele colectate sunt virate către bugetul general al statului spaniol și ar constitui, prin urmare, venituri suplimentare pentru sistemul de energie electrică. Deși dispozițiile Decretului regal prevăd că bugetul general al statului alocă un cuantum egal cu cel puțin 98 % din veniturile obținute prin aplicarea respectivei redevențe pentru măsuri care vizează protejarea și îmbunătățirea resurselor publice de apă, instanța de trimitere arată că o astfel de afectare nu a fost respectată în bugetul general pentru anul 2016, care a alocat toate veniturile generate de această taxă deficitului din sistemul de energie electrică. Astfel, contrar dispozițiilor articolului 9 alineatul (1) din Directiva 2000/60, taxa nu ar lua în considerare principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei.

21. În ceea ce privește compatibilitatea taxei cu principiul nediscriminării consacrat la articolul 3 din Directiva 2009/72, instanța de trimitere subliniază că taxa pentru utilizarea apelor interioare se aplică numai producătorilor de energie hidroelectrică, excluzând producătorii de energie electrică care utilizează o tehnologie diferită. În plus, aceasta este impusă numai producătorilor care dețin concesiuni administrative în bazinele hidrografice intercomunitare, nu și în cele intracomunitare.

22. În ceea ce privește ajutorul de stat, instanța de trimitere subliniază că, având în vedere natura asimetrică a taxei respective, diferențele de tratament pe care le impune ar putea constitui un ajutor de stat în favoarea celor care nu sunt supuși la plata acestei taxe.

23. În acest context, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) a hotărât, în cauzele C-105/18-C-108/18 și C-110/18-C-113/18, să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„(1) Principiul «poluatorul plătește», de protecție a mediului, prevăzut la articolul 191 alineatul (2) TFUE, și articolul 9 alineatul (1) din Directiva [2000/60], care stabilește principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, precum și ponderarea economică adecvată a utilizărilor apei, trebuie interpretate în sensul că se opun instituirii unei redevențe pentru utilizarea apelor interioare în scopul producerii de energie, precum redevența care face obiectul prezentei proceduri, care nu încurajează utilizarea eficientă a apei și nu instituie mecanisme pentru conservarea și protejarea resurselor publice de apă și a cărei cuantificare nu are nicio legătură cu capacitatea de a cauza prejudicii acestor resurse, redevența axându-se exclusiv pe capacitatea producătorilor de a genera venituri?

8 Instanța de trimitere subliniază că, dacă articolul 29 din Legea privind impozitarea energiei ar fi declarat incompatibil cu dreptul Uniunii, aceasta ar conduce la anularea Decretului regal nr. 198/2015, care instituie taxa contestată.

(2) Este compatibilă cu principiul nediscriminării operatorilor, prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Directiva [2009/72], o taxă precum redevența pentru utilizarea apei care face obiectul prezentei proceduri, care îi vizează exclusiv, pe de o parte, pe producătorii de energie hidroelectrică ce operează în bazinele hidrografice intercomunitare, față de producătorii titulari ai unor concesiuni ce operează în bazinele hidrografice intracomunitare, iar pe de altă parte, pe producătorii care dispun de tehnologii hidroelectrice, față de producătorii de energie care utilizează alte tehnologii?

(3) Articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că reprezintă un ajutor de stat interzis perceperea unei redevențe pentru utilizarea apei precum cea care face obiectul prezentei proceduri, în detrimentul producătorilor de energie hidroelectrică care operează în bazinele hidrografice intercomunitare, prin introducerea unui sistem de impozitare asimetrică în cadrul aceleiași tehnologii, în funcție de amplasarea centralei, fără ca aceasta să fie percepută în cazul producătorilor de energie din alte surse?"

24. În cauza C-109/18, primele două întrebări preliminare sunt, în esență, identice cu primele două întrebări adresate în cauzele la care se face referire la punctul anterior. Totuși, cea de a treia întrebare este formulată după cum urmează:

„(3) Articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că reprezintă un ajutor de stat interzis nesupunerea la plata redevenței pentru utilizarea apei a producătorilor de energie hidroelectrică ce operează în bazinele hidrografice intracomunitare, precum și a altor utilizări [în scopul consumului] ale apelor, fiind grevată exclusiv utilizarea destinată producerii de energie electrică?"

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, guvernele spaniol și german, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. În plus, cu excepția guvernului german, toate aceste părți au prezentat observații orale în ședința care a avut loc la 28 februarie 2018.

IV. Analiză

A. Cu privire la prima întrebare preliminară: principiul „poluatorul plătește"

26. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă principiul „poluatorul plătește", de protecție a mediului, prevăzut la articolul 191 alineatul (2) TFUE, și articolul 9 alineatul (1) din Directiva 2000/60/CE, care stabilește principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, precum și ponderarea economică adecvată a utilizărilor apei, trebuie interpretate în sensul că se opun instituirii unei redevențe pentru utilizarea apelor interioare în scopul producerii de energie, precum redevența care face obiectul prezentei proceduri.

27. Înainte de a evalua dacă una dintre cele două dispoziții menționate interzice o astfel de redevență, este necesar să se stabilească dacă una dintre acestea poate fi invocată în fața unei instanțe naționale.

28. În ceea ce privește articolul 191 alineatul (2) TFUE, astfel cum Curtea a statuat deja, întrucât această dispoziție, care cuprinde principiul „poluatorul plătește", se referă la acțiunea Uniunii, aceasta nu poate fi invocată de particulari în scopul excluderii aplicării unei reglementări naționale [9].

9 Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții (C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctele 38 și 39), precum și Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții (C-534/13, EU:C:2015:140, punctul 40).

29. Este adevărat că particularii pot invoca o dispoziție care pune în aplicare acest principiu într-un anumit domeniu, cu condiția ca această dispoziție, la rândul său, să poate fi considerată în mod valabil ca având efect direct [10]. Totuși, chiar dacă articolul 9 alineatul (1) din Directiva 2000/60 concretizează principiul „poluatorul plătește” în domeniul gestionării apei, această dispoziție nu poate fi invocată în mod direct în fața unei instanțe naționale, întrucât, pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare pe scurt, nu considerăm că această dispoziție are efect direct. Într-adevăr, deși articolul 9 alineatul (1) din Directiva 2000/60 impune, în toate circumstanțele, ca statele membre să ia în considerare principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, inclusiv a costurilor legate de mediu și de resurse, în conformitate în special cu principiul „poluatorul plătește” [11], această obligație nu are efectul de a le conferi o anumită protecție sau un anumit drept.

30. Acest fapt este confirmat de însuși modul de redactare a articolului 9 alineatul (1), care este lipsit de claritatea, precizia și caracterul necondiționat necesare pentru ca orice doctrină a efectului direct să fie aplicabilă. Articolul 9 alineatul (1) prima teză se limitează astfel să prevadă că statele membre „iau în considerare” principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, fără să precizeze exact modul în care trebuie realizat acest lucru.

31. Este adevărat că a doua teză impune statelor membre obligații specifice pentru a atinge anumite obiective până în anul 2010. Din nou, cu toate acestea, formularea utilizată chiar în acest context („Până în anul 2010, statele membre se asigură de faptul că […] politica de stabilire a prețului apei constituie o motivație adecvată pentru ca utilizatorii să utilizeze resursele de apă în mod eficient […] ”) nu este caracterizată de precizia necesară în scopul doctrinei efectului direct [12]. Cum ar putea o instanță națională să stabilească, prin raportare la principiile juridice convenționale, într-o cauză promovată de un reclamant individual cu privire la o anumită taxă, dacă statul membru a instituit o motivație „adecvată” pentru ca utilizatorii să utilizeze resursele de apă „în mod eficient”?

32. Respectarea obligației prevăzute la articolul 9 alineatul (1) poate fi evaluată numai prin luarea în considerare a tuturor normelor privind stabilirea prețurilor în sectorul apei. Într-adevăr, articolul 9 alineatul (1) nu stabilește că fiecare taxă sau redevență în sectorul apei trebuie plătită proporțional cu utilizarea apei, ci, mai degrabă, că statele membre trebuie să asigure, în general, că politica de stabilire a prețului apei oferă o motivație adecvată consumatorilor. Pentru a evalua dacă un stat membru a respectat acest articol, trebuie luate în considerare toate taxele sau redevențele suportate de utilizatorii de apă, iar nu doar cele în discuție într-o anumită situație.

33. În consecință, propunem să se răspundă la prima întrebare preliminară în sensul că nici articolul 191 alineatul (2) TFUE, nici articolul 9 alineatul (1) nu au efect direct și, prin urmare, acestea nu pot fi invocate în fața unei instanțe naționale de un particular pentru a contesta o anumită taxă asupra utilizării apelor interioare în scopul producerii de energie electrică.

B. Cu privire la a doua întrebare preliminară: problema nediscriminării

34. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o taxă precum cea în discuție în litigiul principal, care se aplică întreprinderilor ce dețin o concesiune pentru exploatarea unor bazine intercomunitare în scopul producerii de energie electrică, dar nu și operatorilor care dețin concesiuni asupra unor bazine intracomunitare, nici producătorilor de energie electrică care utilizează alte tehnologii, este compatibilă cu principiul nediscriminării între operatori prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/72.

10 Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții (C-534/13, EU:C:2015:140, punctul 42).

11 A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 decembrie 2016, Vodoopskrba i odvodnja (C-686/15, EU:C:2016:927, punctele 20 și 21).

12 A se vedea prin analogie Hotărârea din 17 octombrie 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833, punctul 29).

35. Astfel cum am explicat în Concluziile prezentate tot în această dimineață în cauzele conexate C-80/18-C-83/18 UNESA și alții/Administración General del Estado, considerăm că, în pofida generalității modului de redactare a dispoziției în cauză, domeniul de aplicare al Directivei 2009/72 este limitat la producerea, transportul, distribuția și furnizarea de energie electrică. Aceasta decurge din faptul că, pe de o parte, noțiunea de „producere” trebuie interpretată, după cum se poate deduce din articolele 7 și 8 din Directiva 2009/72, ca referindu-se exclusiv la construirea de noi capacități de producție și, pe de altă parte, directiva a fost adoptată numai în temeiul articolului 95 CE (devenit articolul 114 TFUE) al cărui alineat (2) prevede că acest articol nu poate fi utilizat pentru adoptarea de măsuri fiscale la nivelul Uniunii.

36. Problema armonizării fiscale este, în plus, de o importanță considerabilă. Într-adevăr, în conformitate cu jurisprudența Curții, principiul general al nediscriminării (în sensul și înțelesul special dat acestei noțiuni în dreptul Uniunii) se aplică numai în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii [13]. În consecință, în cazul în care directiva trebuie înțeleasă ca stabilind aplicabilitatea acestui principiu în cazul taxelor impuse pe piața energiei electrice, atunci aceasta trebuie considerată o măsură de armonizare.

37. În această privință, este necesar să se arate că, dat fiind că Uniunea nu era competentă în temeiul articolului 114 TFUE să adopte o astfel de măsură fiscală, în cazul în care articolul 3 alineatul (1) s-ar aplica unei măsuri fiscale naționale, acest articol ar fi, prin definiție, nelegal. Este necesar, prin urmare, să se acorde acestei dispoziții o interpretare mai restrictivă decât ar putea-o sugera generalitatea modului său de redactare. Directiva trebuie, prin urmare, să fie considerată ca neavând efectul de a determina aplicabilitatea principiului Uniunii privind nediscriminarea în cazul unor măsuri fiscale naționale. Orice altă concluzie ar fi necesitat, în opinia noastră, ca temeiul juridic pentru adoptarea directivei să fi fost articolul 115 TFUE și, prin urmare, ca aceasta să fi fost adoptată de Consiliu în unanimitate.

38. În aceste condiții, trebuie să concluzionăm că măsurile fiscale naționale nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2009/72.

1. În subsidiar, problema discriminării

39. În cazul în care, totuși, Curtea nu va fi de acord cu această interpretare și va concluziona că articolul 3 alineatul (1) se aplică în fapt taxelor, propunem să se analizeze în subsidiar dacă această dispoziție trebuie interpretată în sensul că se opune unei taxe precum cea în discuție în litigiul principal. În consecință, în continuarea prezentelor concluzii, pornim de la ipoteza – contrară opiniei noastre – că articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/72 se aplică, în fapt, unor măsuri fiscale de acest tip.

40. Trebuie amintit în această privință că, în contextul cererilor de decizie preliminară, Curtea nu are competența nici de a aplica tratatele sau un act al Uniunii la o anumită cauză, nici de a decide cu privire la validitatea sau interpretarea unei dispoziții de drept național, astfel cum ar putea-o face în temeiul articolului 258 TFUE. Îi revine în cele din urmă instanței naționale, care este singura competentă să aprecieze situația de fapt în discuție în litigiul principal și să interpreteze reglementarea națională, sarcina să statueze cu privire la validitatea măsurii naționale în litigiu. Însă, în cadrul unei trimiteri preliminare, Curtea chemată să ofere răspunsuri utile instanței naționale, este competentă să dea indicații întemeiate pe dosarul cauzei principale, precum și pe observațiile care i-au fost prezentate, de natură să permită instanței de trimitere să se pronunțe [14].

13 A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iulie 2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, punctul 56).

14 Hotărârea din 6 decembrie 2018, Montag (C-480/17, EU:C:2018:987, punctul 34).

41. Astfel cum a statuat deja Curtea în raport cu o directivă anterioară privind normele comune pentru piața internă de energie electrică [15], prevederile referitoare la principiul nediscriminării din directiva respectivă, „sunt expresii particulare ale principiului general al egalității” [16]. Prin urmare, în principiu, jurisprudența Curții cu privire la principiul general al egalității trebuie considerată ca fiind relevantă pentru interpretarea articolului 3 alineatul (1).

42. Principiul nediscriminării impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv [17].

a) Situațiile care trebuie considerate ca fiind comparabile

43. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, elementele care fac distincția între situații diferite, precum și caracterul comparabil al acestor situații trebuie să fie determinate și apreciate potrivit dreptului Uniunii, în principiu, în funcție de obiectul și de scopul legislației naționale care instituie pretinsa discriminare [18].

44. Cu toate acestea, într-o situație în care nu este pus în discuție principiul general al egalității de tratament, ci o dispoziție care conferă substanță acestui principiu, problema comparabilității situațiilor nu ar trebui apreciată în lumina obiectivului urmărit prin dispoziția respectivă, ci mai degrabă prin trimitere la obiectul și la efectele legislației naționale în discuție.

45. În opinia noastră, răspunsul la această problemă depinde de modul în care principiul egalității de tratament este prevăzut de dispoziția care conferă substanță acestui principiu. În cazul în care această dispoziție prevede în mod expres că două categorii de persoane trebuie tratate în mod identic, instanțele naționale trebuie să considere că situațiile lor sunt comparabile [19]. Totuși, dacă dreptul Uniunii prevede doar că statele membre nu trebuie să discrimineze în cadrul unei anumite categorii de persoane, statele membre respective nu sunt obligate să trateze toate persoanele ca aflându-se în aceeași situație, ci ar trebui mai degrabă să se asigure de faptul că, în exercitarea competenței lor normative, nu creează nicio distincție arbitrară și, mai mult decât atât, că esența egalității de tratament este menținută [20].

46. În prezenta cauză, dat fiind că articolul 3 alineatul (1) nu prevede că toți producătorii de energie electrică trebuie tratați în mod identic, ci că „statele membre […] se abțin de la orice discriminare în ceea ce privește drepturile sau obligațiile acestor întreprinderi [din sectorul energiei electrice]”, respectiva comparabilitate a situațiilor ar trebui determinată, de fapt, numai în funcție de obiectul și de scopul legislației naționale.

47. Preambulul Legii nr. 15/2012 menționează că redevența pe utilizarea apelor interioare pentru producerea de energie electrică urmărește două obiective, și anume:

– extinderea domeniului de aplicare al unei redevențe existente prevăzute la articolul 112 din Legea apelor și datorate pentru utilizarea și exploatarea anumitor părți din domeniul public hidraulic, utilizarea apelor interioare nefiind supusă anterior acestei redevențe;

15 Directiva 2003/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de abrogare a Directivei 96/92/CE (JO 2003, L 176, p. 37, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 61).

16 A se vedea Hotărârea din 29 septembrie 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punctul 79).

17 Hotărârea din 7 martie 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, punctul 41).

18 Hotărârea din 22 ianuarie 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punctul 42). A se vedea printre altele Hotărârea din 1 octombrie 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, punctul 32), și Hotărârea din 26 iunie 2018, MB (schimbare de sex și pensie pentru limită de vârstă) (C-451/16, EU:C:2018:492, punctul 42).

19 A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iunie 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, punctul 50).

20 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2015, Finanzamt Linz (C-66/14, EU:C:2015:661, punctele 26 și 31).

– o mai bună protecție a resurselor publice de apă prin obținerea de fonduri de la persoanele care obțin un beneficiu din utilizarea lor în scop privat sau într-un scop special și transferarea „costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, inclusiv a costurilor legate de mediu și de resurse, către diferiții utilizatori finali”.

48. *În ceea ce privește acest prim obiectiv*, având în vedere că atât baza de impozitare, cât și rata de impozitare prevăzute la articolul 112 din Legea apelor sunt diferite de cele menționate la articolul 112bis din legea respectivă, este evident că primul obiectiv menționat în preambulul acestei legi nu poate fi considerat ca fiind obiectivul realmente urmărit de acest articol. În consecință, obiectivul menționat nu ar trebui să fie luat în considerare pentru a stabili comparabilitatea situațiilor în discuție.

49. *În ceea ce privește al doilea obiectiv*, în raport cu obiectivul anterior, toți utilizatorii de resurse publice de apă trebuie să fie considerați ca aflându-se în aceeași situație. Într-adevăr, chiar dacă în preambulul Legii 15/2012 se menționează că domeniul de aplicare al taxei este limitat la producerea de energie electrică, obiectivul special urmărit prin impunerea acestei taxe, și anume o mai bună protecție a resurselor publice de apă prin transferarea costurilor serviciilor legate de gestionarea apei către utilizatorul final, vizează de fapt toți utilizatorii apelor interioare.

50. Instanța de trimitere exprimă îndoieli serioase cu privire la aspectul dacă acest obiectiv legislativ declarat este, într-adevăr, unul veritabil. Ea sugerează că scopul taxelor pentru utilizarea apelor interioare în vederea producerii de energie electrică ar putea fi exclusiv acela de a crește volumul veniturilor sistemului financiar al sectorului energiei electrice în vederea compensării deficitului tarifar care rezultă din diferența dintre veniturile pe care întreprinderile spaniole de energie electrică le încasează de la consumatori și costurile furnizării energiei electrice recunoscute de legislația națională, a cărei rambursare este garantată de statul spaniol. Instanța de trimitere a ajuns la această concluzie din următoarele motive:

– cota de impozitare este de 22 % din valoarea generată, în timp ce cota pentru ocuparea, utilizarea și exploatarea cursurilor naturale de apă este de doar 5 %;

– taxa în discuție are ca bază valoarea energiei electrice produse, iar nu cantitatea de apă utilizată;

– deși decretul regal prevede că prin bugetul general al statului se alocă o sumă egală cel puțin cu 98 % din veniturile obținute prin aplicarea respectivei redevențe pentru măsuri de protejare și de îmbunătățire a resurselor publice de apă, o astfel de afectare nu a fost respectată în bugetul pentru anul 2016, toate veniturile generate de această taxă fiind alocate compensării deficitului din sistemul de energie electrică.

51. Reclamanții au exprimat, de asemenea, îngrijorări cu privire la veridicitatea acestui obiectiv, dat fiind că aplicarea acestei taxe are ca efect o taxare a energiei hidroelectrice la un nivel dublu față de alte surse de energie electrică, inclusiv față de acele surse care sunt considerate a fi mai poluante.

52. Par să nu existe multe îndoieli asupra faptului că obiectivul principal al acestei taxe este de a crește volumul veniturilor publice generate de sectorul energiei electrice. Se poate accepta, totuși, faptul că producerea de energie hidroelectrică prezintă probleme specifice în ceea ce privește utilizarea resurselor naționale, care ar putea justifica un tratament într-o oarecare măsură diferit de cel la care este supus acest sector în scopul impozitării.

53. În definitiv, obiectivul mai specific al taxei pe apele interioare nu este acela de a proteja mediul în general, ci de a asigura o mai bună protecție a resurselor publice de apă și de a transfera costurile serviciilor legate de gestionarea apei către diferiții utilizatori finali [21]. Prin urmare, faptul că rata acestei taxe este mai mare decât cea aplicabilă utilizării altor cursuri de apă naturale nu este neapărat în contradicție cu obiectivul urmărit de reglementarea națională, și anume transferarea către consumatori a costului serviciilor de utilizare a apei, întrucât nu toți utilizatorii resurselor de apă au același impact asupra acestora [22].

54. În ceea ce privește a doua împrejurare invocată de instanța de trimitere, deși alegerea acestui temei pentru instituirea taxei poate părea neobișnuită, ar trebui să se reamintească faptul că producția de energie electrică prin intermediul unor tehnologii hidroelectrice implică un anumit raport între apa utilizată și cantitatea de energie electrică produsă. Într-adevăr, această cantitate este determinată de debitul apei și de diferența de nivel dintre turbinele centralei electrice și oglinda apei din lacul de acumulare [23]. Prin urmare, faptul că o taxă este bazată pe cantitatea de energie electrică produsă - iar nu pe apa consumată - nu pare, ca atare, să contravină obiectivului de a transfera costurile serviciilor de gestionare a apei utilizatorilor finali.

55. În ceea ce privește a treia împrejurare menționată de instanța de trimitere, și anume afirmația potrivit căreia 98 % din veniturile obținute prin aplicarea taxei pe apele interioare nu au fost alocate în bugetul pe anul 2016 pentru a proteja și a îmbunătăți resursele publice de apă [24], este adevărat că obiectivele urmărite prin această taxă, constând în asigurarea unei mai bune protecții a resurselor publice de apă și transferarea costurilor serviciilor legate de gestionarea apei către diferiții utilizatori finali, sugerează că cel puțin o parte din sumele colectate, reprezentând costurile de utilizare a apei, sunt destinate menținerii și îmbunătățirii instalațiilor [25].

56. Cu toate acestea, nealocarea veniturilor generate de taxa pe utilizarea apelor interioare în acest mod în anul 2016 nu este, în sine, suficientă pentru a demonstra că taxa nu urmărește un astfel de obiectiv. Astfel, chiar dacă aceste împrejurări ar fi stabilite, atât timp cât această situație se confirmă cu privire la un anumit an, nu este posibil să se stabilească dacă obiectivul declarat nu este unul veritabil sau dacă problema nu se limitează la bugetul pentru anul 2016.

57. În ceea ce privește argumentația reclamantelor potrivit căreia energia hidroelectrică este supusă unor taxe finale care sunt semnificativ mai mari decât cele aplicate energiei electrice produse prin alte metode, inclusiv cele care sunt considerate, în general, ca fiind mai poluante pentru mediu, este adevărat că o astfel de situație, dacă se confirmă, pune sub semnul întrebării politica spaniolă de protecție a mediului. Totuși, trebuie amintit, din nou, că obiectivul urmărit de taxa în discuție nu este acela de a proteja mediul în general, ci de a asigura o mai bună protecție a resurselor publice de apă și de a transfera costurile serviciilor legate de gestionarea apei către diferiți utilizatori finali. Nu contravine acestui obiectiv faptul că rata de impozitare este mai mare în cazul energiei electrice hidroelectrice decât în cazul energiei electrice produse prin alte metode.

21 În ceea ce privește împrejurarea că taxa se aplică numai producătorilor de energie hidroelectrică, reiese cu claritate din modul de redactare a preambulului Legii nr. 15/2012 că obiectivul urmărit prin această taxă nu este, în sine, să transfere costurile serviciilor legate de gestionarea apei către diferiții utilizatori finali. Prin urmare, este suficient ca această taxă să contribuie la transferul respectiv.

22 În această privință, am dori, de asemenea, să subliniem faptul că, spre deosebire de alți producători de energie electrică care își achiziționează materiile prime (petrol, cărbune, gaze, uraniu) din sectorul privat, producătorii de energie hidroelectrică se bazează pe o resursă publică pentru a produce energia electrică. Prin urmare, ar trebui ca suma plătită pentru utilizarea acestui bun public să fie considerată parțial o taxă și parțial o redevență pentru utilizarea bunului public respectiv întrucât, în conformitate cu articolul 107 TFUE, statele membre nu pot denatura concurența punând la dispoziția unor producători, cu titlu gratuit, resurse ale statului.

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

24 Acest lucru nu intră în contradicție cu a doua dispoziție suplimentară din Legea nr. 15/2012. Astfel, aceasta din urmă nu prevede că suma colectată prin intermediul taxei trebuie să fie utilizată pentru a compensa deficitul rețelei de energie electrică, ci că un cuantum *echivalent cu* această sumă va fi utilizat în buget cu acest scop.

25 Într-adevăr, în timp ce unele costuri de exploatare a apei, în special cele legate de curățarea bazinelor au fost deja plătite de statul membru în cauză, altele (de exemplu, cele legate de întreținerea instalației sau de prevenirea eroziunii țărmului) vor interveni pe întreaga durată a exploatării bazinului.

58. În consecință, nu rezultă în mod vădit din argumentația prezentată de instanța de trimitere și de reclamanți că al doilea obiectiv menționat în preambulul legii nu constituie un veritabil obiectiv legislativ. Totuși, revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă scopul reglementării în discuție în litigiul principal este cu adevărat legat de obiectivul de a asigura o mai bună protecție a resurselor publice de apă și de a transfera costul serviciilor legate de gestionarea apei către diferiții utilizatori finali.

b) Existența unei diferențe de tratament

59. Dacă se acceptă obiectivul stabilit în legislația națională, atunci toți utilizatorii apelor interioare trebuie considerați ca fiind în aceeași situație în scopul stabilirii existenței unei diferențe de tratament. Introducând o taxă care se referă numai la utilizarea apelor pentru producerea de energie electrică, această legislație creează o diferență de tratament între aceștia din urmă și alți utilizatori ai apelor interioare.

60. În cazul în care îndoielile exprimate de instanța de trimitere cu privire la obiectivele urmărite de legislația națională ar fi confirmate, legislația ar introduce și o diferență de tratament, însă nu între cei care utilizează apa pentru a produce energie electrică și cei care o utilizează în alte scopuri, ci între producătorii de energie hidroelectrică și alți producători de energie electrică. Astfel, în cazul în care scopul taxei pe utilizarea apelor interioare este creșterea volumului veniturilor în sistemul financiar al sectorului energiei electrice, toți producătorii de energie ar trebui să fie considerați ca fiind într-o situație comparabilă, întrucât deficitul este cauzat de diferența dintre veniturile pe care întreprinderile din sectorul energiei electrice din Spania le primesc de la consumatori și costurile aprovizionării cu energie electrică recunoscute de reglementările naționale.

c) Justificarea

61. În cazul în care există o diferență de tratament între două situații de altfel comparabile, principiul egalității de tratament nu este încălcat în măsura în care această diferență este justificată în mod corespunzător [26]. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, acesta este cazul atunci când diferența de tratament este justificată de un motiv obiectiv, atunci când diferența de tratament este proporțională cu scopul urmărit și dacă acest scop este luat în considerare de legiuitorul național în mod coerent [27].

62. În speță, instanța națională și părțile fac referire la trei justificări posibile, și anume:

– protecția resurselor naturale;

– necesitatea de a asigura un nivel echivalent de taxare între producători, alte categorii de producători de energie electrică făcând obiectul unor alte taxe, precum și

– repartizarea competențelor între stat și comunitățile autonome din Spania.

63. *În ceea ce privește protecția resurselor naturale*, deoarece impactul generării de energie hidroelectrică asupra apelor interioare implică utilizarea unor resurse publice de mediu pe care Spania dorește să le conserve, un astfel de obiectiv ar putea justifica o diferență de tratament între producătorii de energie hidroelectrică și ceilalți utilizatori ai resurselor publice de apă [28], cu condiția ca

26 A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 47).

27 A se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea din 22 mai 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punctul 43).

28 În plus, un asemenea obiectiv ar putea fi considerat ca fiind urmărit de legiuitorul național într-un mod coerent și sistematic numai dacă s-ar taxa fiecare categorie de utilizatori de resurse publice de apă în conformitate cu normele care iau în considerare modul de utilizare a resurselor de apă.

o asemenea diferență să aibă în mod efectiv legătură cu impactul specific pe care aceste tehnici îl au asupra mediului și să fie proporțională cu acesta, precum și ca acest scop să fie luat în considerare în mod coerent. Chiar dacă, în esență, este de competența instanței de trimitere să verifice și să evalueze aceste aspecte, nu înțelegem, totuși, cum ar putea un astfel de obiectiv să justifice tratamentul diferit la care sunt supuși producătorii de energie hidroelectrică, în funcție de aspectul dacă concesiunile pe care le dețin vizează bazine intracomunitare sau intercomunitare ale diferitelor comunități autonome regionale din Spania. Rezultă, prin urmare, că această explicație particulară nu poate justifica diferența de tratament descrisă anterior.

64. Același raționament se aplică și necesității de a asigura un nivel de impozitare comparabil, în linii mari, între producătorii de energie electrică. Astfel, chiar dacă acest obiectiv ar putea fi considerat legitim, urmărirea sa ar putea fi considerată coerentă și proporțională numai dacă valoarea taxei deja suportate de către fiecare producător de energie electrică este luată în considerare, în mod direct sau indirect, în vederea stabilirii taxei datorate în temeiul articolului 112bis, ceea ce nu pare a fi cazul. Astfel, nu rezultă că modalitatea de calcul a taxei datorate în temeiul articolului 112bis are legătură, într-un fel sau altul, cu valoarea taxelor deja plătite de producătorii de energie electrică deși, din nou, este de competența instanței de trimitere să aprecieze și să verifice acest aspect.

65. În ședință, guvernul spaniol a susținut că această diferență ar fi explicată prin diferența dintre debitul cursurilor de apă în funcție de aspectul dacă acestea traversează sau nu mai mult de o comunitate autonomă. Considerăm, cu toate acestea, că o astfel de explicație nu este foarte convingătoare. Pe lângă faptul că debitul unui curs de apă depinde de alți factori decât lungimea cursului de apă, nicio dispoziție din preambulul Decretului regal nr. 198/2015, care a creat această distincție, nu se referă la o astfel de justificare.

66. În sfârșit, în ceea ce privește repartizarea competențelor între stat și comunitățile autonome din Spania, în cazul în care un astfel de scop trebuie să fie considerat ca reprezentând un motiv obiectiv, părțile din litigiul principal adoptă poziții divergente cu privire la aspectul dacă Constituția spaniolă rezervă în mod efectiv *fiecărei* comunități autonome competența de a adopta o taxă sau de a decide cu privire la cuantumul redevenței care trebuie plătite pentru utilizarea bazinelor intracomunitare [29]. Reclamanții susțin că statul are competență generală în materie fiscală în temeiul articolului 149 alineatul (2) punctul (14) din Constituție, în timp ce guvernul spaniol susține că se poate deduce dintr-o interpretare *a contrario* a articolului 149 alineatul (1) punctul (22) din Constituție că statul nu are competența să stabilească o taxă sau o redevență [30] pentru utilizarea privată a apelor interioare care curg pe teritoriul unei singure comunități autonome.

67. În această privință, observăm că, în primul rând, nu se poate deduce, din punct de vedere logic, din natura exclusivă a competenței deținute de stat de a organiza și de a acorda numai concesiuni referitoare la bazinele intercomunitare că statul nu are competența de a impozita energia electrică produsă în bazinele intracomunitare, întrucât o astfel de competență ar putea fi exercitată în comun. În al doilea rând, reiese din lecturarea „primei dispoziții suplimentare” din Legea nr. 15/2012 că, inițial, legiuitorul național a considerat că avea competența de a își aroga competențele fiscale ale comunităților autonome.

29 Astfel, excepția prevăzută la articolul 1 din Decretul regal nr. 198/2015 se aplică tuturor comunităților, indiferent de statutul acestora.

30 Întrucât competența de a adopta un taxă și cea de a institui o redevență nu au fost conferite în mod necesar aceleiași autorități, ambele trebuie analizate.

68. Trebuie amintit, cu toate acestea, că, atunci când Curtea este sesizată cu o trimitere preliminară, funcția sa constă în lămurirea instanței naționale cu privire la sensul normelor din dreptul Uniunii pentru a-i permite să aplice corect normele menționate la situația de fapt cu care este sesizată această instanță, și că nu este de competența Curții să aplice ea însăși aceste norme, *a fortiori*, întrucât Curtea nu dispune în mod necesar de toate informațiile esențiale disponibile în această privință [31]. Îi revine, așadar, instanței de trimitere sarcina să stabilească dacă Constituția spaniolă trebuie interpretată în sensul că statul nu avea dreptul să aplice taxa în cauză în ceea ce privește bazinele intracomunitare.

69. În ipoteza în care îndoielile exprimate de instanța de trimitere cu privire la sinceritatea obiectivului urmărit de legislația națională ar fi confirmate, atunci, chiar admițând faptul că producția de energie hidroelectrică prezintă probleme diferite în raport cu alte forme de producție de energie electrică ca urmare a utilizării inerente de resurse naturale, aceasta nu ar înlătura faptul că un tratament fiscal în mod evident inegal din punct de vedere fiscal aplicat diferitor tipuri de producători de energie electrică ar afecta în mod fundamental principiile egalității și nediscriminării. Nu ar exista, așadar, vreo îndoială că acest tratament fiscal diferit aplicat acestor producători de diferite tipuri de energie electrică ar trebui, prin urmare, să fie justificat în mod obiectiv. Situația s-ar putea prezenta astfel având în vedere diferența surprinzător de mare în materie de tratament fiscal între producătorii de energie hidroelectrică și alți producători de energie electrică [32].

70. Prin urmare, concluzionând cu privire la acest aspect, întrucât considerăm că articolul 3 alineatul (1) nu se aplică măsurilor fiscale naționale, propunem Curții să răspundă la cea a doua întrebare în sensul că principiul nediscriminării între operatori, prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/72, nu se aplică unei taxe precum cea în discuție în litigiul principal, care afectează întreprinderile care dețin o concesiune pentru exploatarea unor bazine intercomunitare pentru producerea de energie electrică, dar nu și operatorii care dețin concesiuni pentru exploatarea unor bazine intracomunitare pentru producerea de energie electrică și nici producătorii de energie electrică care utilizează alte tehnologii.

71. În ipoteza în care Curtea nu împărtășește opinia noastră cu privire la domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2009/72 vom răspunde în subsidiar la întrebare, afirmând că această dispoziție trebuie interpretată în sensul că nu se opune în principiu unei legislații naționale precum măsurile fiscale în discuție în litigiul principal cu condiția, însă, ca diferența de tratament fiscal între diferiții producători de energie electrică să poată fi justificată obiectiv în modul descris anterior. Totuși, este de competența instanței de trimitere să aprecieze dacă scopul invocat de legea în discuție în litigiul principal se bazează, într-adevăr, pe îngrijorări întemeiate legate de utilizarea unor resurse publice și, mai exact, dacă tratamentul fiscal extrem de diferit aplicat diferitor tipuri de producători de energie electrică poate fi justificat în mod obiectiv.

C. Cu privire la a treia întrebare preliminară: ajutorul de stat

72. Prin intermediul celei de a treia întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie să fie interpretat în sensul că neaplicabilitatea unei taxe pe utilizarea apelor interioare în cazul întreprinderilor care dețin o concesiune pentru bazine intracomunitare în scopul producerii de energie electrică constituie un ajutor de stat interzis.

31 A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 iunie 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, punctul 15).

32 Aprecierea aspectului dacă o astfel de diferență de tratament fiscal poate fi justificată în mod obiectiv, având în vedere marja de apreciere de care dispun în mod necesar statele membre în astfel cazuri, precum și considerentele speciale asociate consumului de resurse naturale este, în definitiv, de competența instanței naționale.

73. Potrivit jurisprudenței Curții, pentru calificarea unei măsuri naționale drept „ajutor de stat”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, este necesară îndeplinirea cumulativă a tuturor condițiilor următoare:

– trebuie să fie vorba despre o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat;

– această intervenție trebuie să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre;

– această intervenție trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența;

– aceasta trebuie să acorde un avantaj selectiv beneficiarului [33].

1. Primele trei condiții: o intervenție prin intermediul resurselor de stat care poate afecta schimburile comerciale dintre statele membre și poate denatura sau poate amenința să denatureze concurența

74. Având în vedere natura măsurilor fiscale spaniole, este clar că aceste condiții pot fi considerate ca fiind îndeplinite. Am ajuns la această concluzie din motivele expuse în continuare.

75. În primul rând, Curtea a statuat deja că o măsură prin care o autoritate publică acordă anumitor întreprinderi un tratament fiscal specific care, deși nu presupune un transfer de resurse de stat, îi pune pe beneficiari într-o situație financiară mai favorabilă decât cea a altor contribuabili, constituie o intervenție din partea statului în cauză [34].

76. În al doilea rând, măsura este de natură să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre din moment ce astfel de schimburi comerciale, chiar și ipotetic, există în activitatea economică respectivă. În special, Curtea a precizat deja că, atunci când un ajutor acordat de un stat membru consolidează poziția anumitor întreprinderi în raport cu aceea a altor întreprinderi concurente în cadrul schimburilor comerciale din cadrul Uniunii, acestea din urmă trebuie considerate ca fiind influențate de ajutor. Prin urmare, nu este necesar ca întreprinderile beneficiare să participe ele însele la schimburile comerciale din cadrul Uniunii. De fiecare dată când un stat membru acordă un ajutor unor întreprinderi, activitatea internă poate fi menținută sau intensificată, cu consecința că șansele întreprinderilor stabilite în alte state membre de a intra pe piața acestui stat membru sunt în acest fel diminuate [35]. Prin urmare, în practică, acest lucru înseamnă că, cu excepția unor împrejurări speciale, numai în situația în care piețele naționale nu sunt deschise concurenței și destinatarii acționează exclusiv în acest cadru se poate considera că o măsură nu afectează schimburile comerciale intracomunitare [36].

77. În al treilea rând, reiese din jurisprudența Curții că, în principiu, măsurile care au drept scop să degreveze o întreprindere de costuri pe care aceasta ar fi trebuit să le suporte în mod normal în cadrul administrării sale curente sau al activităților sale obișnuite denaturează în principiu condițiile privind concurența [37]. Această condiție nu impune să se fi stabilit că un astfel de ajutor are un efect real asupra schimburilor comerciale dintre statele membre și că este denaturată concurența în mod efectiv, ci doar că ajutorul *poate* afecta aceste schimburi comerciale și poate denatura concurența. În

33 A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group SA și alții (C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctul 53), și Hotărârea din 19 decembrie 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punctul 19).

34 A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 octombrie 2014, Ministerio de Defensa și Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, punctul 48). De fapt, în acest caz, prin adoptarea deciziei de a exclude anumite persoane din domeniul de aplicare al unei taxe pe care acestea ar fi trebuit să o plătească în lumina obiectivului urmărit, se poate considera că statul renunță la o resursă fiscală.

35 A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punctele 66-68).

36 A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 octombrie 2016, Orange/Comisia (C-211/15 P, EU:C:2016:798, punctele 64-66).

37 A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iulie 2018, Comisia/Spania și alții (C-128/16 P, EU:C:2018:5911, punctul 34).

consecință, măsurile naționale care urmăresc să scutească o întreprindere de costurile pe care aceasta ar fi trebuit în mod normal să le suporte în cadrul gestionării curente sau al activităților sale normale furnizează întreprinderii în cauză un sprijin financiar artificial care, în principiu, denaturează concurența în sectoarele în care este acordat [38].

78. În speță, măsura în cauză, care constă în nesupunerea la plata taxei pe energie electrică produsă altfel decât prin exploatarea resurselor de apă dintr-un bazin intercomunitar, constituie un tratament fiscal specific care plasează producătorii de energie electrică produsă astfel într-o situație financiară mai favorabilă. La rândul său, această împrejurare este susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre având în vedere că piața energiei electrice este deschisă concurenței și, în plus, că acești producători beneficiază de o scutire de la plata unei taxe pe care,altfel, ar trebui să o suporte. În consecință, primele trei condiții trebuie considerate ca fiind îndeplinite.

2. A patra condiție: existența unui avantaj selectiv

79. Potrivit jurisprudenței Curții, avantajele care rezultă dintr-o măsură generală aplicabilă fără distincție tuturor operatorilor economici nu constituie ajutoare de stat în sensul articolului 107 TFUE [39]. Prin urmare, în vederea calificării unui impozit ca acordând un avantaj selectiv, trebuie efectuat un test constând în trei etape. Acest test a fost reafirmat recent de Curte în Hotărârea A-Brauerei, după cum urmează [40]:

– într-o primă etapă, trebuie să se identifice regimul fiscal comun sau „normal” aplicabil în statul membru în cauză;

– într-o a doua etapă, este necesar să se demonstreze că măsura fiscală în cauză se îndepărtează sau derogă de la regimul comun respectiv în măsura în care introduce diferențieri între operatori care se găsesc, în raport cu obiectivul urmărit de acest regim comun într-o situație de drept și de fapt comparabilă [41];

– în al treilea rând, trebuie să se examineze dacă această diferență este justificată.

38 A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 2000, Germania/Comisia (C-156/98, EU:C:2000:467, punctul 30), și Hotărârea din 5 octombrie 2000, Germania/Comisia (C-288/96, EU:C:2000:537, punctele 77 și 78). Prin urmare, împrejurarea că numai 7,2 % din bazinele exploatate pentru producerea de energie electrică ar putea fi calificate drept bazine intracomunitare nu exclude faptul că neimpunerea acestei taxe în cazul energiei electrice produse altfel decât prin utilizarea unor bazine intercomunitare nu este de natură să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre sau să denatureze concurența.

39 Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctele 73 și 74).

40 A se vedea în acest sens hotărârea din 19 decembrie 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punctele 36 și 38).

41 A se vedea printre altele Hotărârea din 26 aprilie 2018, ANGED (C-234/16 și C-235/16, EU:C:2018:281, punctul 32).

a) Determinarea cadrului de referință

80. În ceea ce privește *delimitarea materială a cadrului de referință*, Curtea a statuat, la punctul 37 din Hotărârea din 19 decembrie 2018, A-Brauerei, (C-374/17, EU:C:2018:1024), că acesta nu trebuie să fie stabilit în funcție de obiectivul urmărit prin măsura în cauză, ci, mai degrabă, având în vedere obiectul taxei de la care măsura în cauză constituie o derogare [42]. În plus, trebuie să fie luate în considerare toate normele care vizează obiectul respectiv, iar nu numai taxa de la care derogă măsura în cauză [43].

81. În prezenta cauză, deși redevența pentru utilizarea apelor interioare are ca obiectiv asigurarea unei mai bune protecții a resurselor publice de apă și transferarea costului serviciilor de gestionare a apei către consumatorii finali, acest aspect nu eludează împrejurarea că obiectul potențialului ajutor de stat îl constituie, totuși, normele privind impozitarea energiei electrice [44]. În fapt, tocmai cantitatea de energie electrică produsă este cea care constituie baza de impozitare și pe piața producerii de energie electrică impactul său asupra concurenței va fi resimțit [45]. În consecință, cadrul de referință este constituit, din punct de vedere material, din toate dispozițiile fiscale naționale legate de producerea de energie electrică.

82. În ceea ce privește *delimitarea teritorială a cadrului de referință*, Curtea a statuat în Hotărârea ANGED că „în vederea aprecierii selectivității unei măsuri [acest cadru] nu trebuie să fie determinat în mod obligatoriu în limitele teritoriului statului membru în cauză, ci poate fi cel al teritoriului în cadrul căruia o autoritate regională sau locală își exercită competența de care dispune în temeiul Constituției sau al legii. Aceasta este situația atunci când entitatea respectivă dispune de un statut de drept și de fapt care îi conferă suficientă autonomie în raport cu guvernul central al unui stat membru pentru ca, prin măsurile pe care le adoptă, această entitate, iar nu guvernul central, să fie cea care joacă un rol esențial în conturarea mediului politic și economic în care își desfășoară activitatea întreprinderile” [46].

83. Totuși, în opinia noastră, repartizarea națională a competențelor prezintă relevanță numai pentru stabilirea cadrului de referință în situația în care o măsură care ar putea constitui un ajutor public a fost adoptată de o autoritate regională sau locală, iar nu, precum în speță, în situația în care respectiva măsură a fost, în fapt, adoptată de stat, însă acesta din urmă se ascunde, să spunem așa, în spatele normelor sale privind repartizarea competențelor pentru a justifica faptul că a limitat domeniul teritorial de aplicare a măsurii în cauză. Într-o astfel de situație, repartizarea competențelor trebuie examinată ca o justificare, dar nu ca un element pentru definirea delimitării teritoriale a cadrului de referință.

84. În speță, întrucât măsura care, potrivit instanței de trimitere, ar putea constitui ajutor de stat acordat de statul spaniol constă în exceptarea de la plata taxei a energiei hidroelectrice produse în alt mod decât prin exploatarea apelor unui bazin intercomunitar, delimitarea teritorială a cadrului de referință este constituită de întregul teritoriu al Regatului Spaniei.

42 A reține drept criteriu obiectivul urmărit prin măsura în cauză ar fi în contradicție cu jurisprudența constantă potrivit căreia cauzele și obiectivele intervențiilor publice sunt, în principiu, lipsite de relevanță pentru a stabili dacă o măsură constituie ajutor de stat. A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 iulie 1974, Italia/Comisia (173/73, EU:C:1974:71, punctul 13). În plus, printr-o astfel de abordare, interdicția acordării de ajutoare de stat s-ar reduce la verificarea coerenței derogărilor acordate, astfel cum este cazul în temeiul principiului nediscriminării, întrucât, în temeiul articolului 107 TFUE, obiectivul controlului ajutoarelor de stat este acela de a împiedica ca ajutoarele de stat să denatureze concurența. Cu toate acestea, odată ce o măsură este calificată drept ajutor de stat, obiectivele urmărite de aceasta pot fi relevante pentru a evalua dacă un ajutor de stat poate fi justificat.

43 Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctul 93).

44 A se vedea Avizul nr. 928/2014 emis de Consiliul de stat spaniol și aprobat la 9 octombrie 2014 privind Decretul regal nr. 198/2015, în care se subliniază că acest decret „va avea efecte asupra pieței de energie electrică”.

45 Cu toate acestea, se pune problema dacă cadrul de referință este constituit numai din taxele aplicate producerii de energie hidroelectrică sau din toate taxele aplicate producerii de energie electrică. Totuși, având în vedere faptul că producerea de energie hidroelectrică nu reprezintă o piață distinctă, considerăm că acest cadru de referință este constituit în mod necesar din toate taxele legate de producerea de energie electrică.

46 Hotărârea din 26 aprilie 2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, punctul 29 și jurisprudența citată).

85. Rezultă, așadar, că acest cadru de referință constă, din punct de vedere material, în toate normele privind impozitarea energiei electrice și că, din punct de vedere teritorial, acest cadru se referă la întregul teritoriu spaniol.

b) Examinarea existenței unei derogări selective, având în vedere obiectivul urmărit de cadrul de referință

86. Următoarea etapă a testului constă în verificarea aspectului dacă o taxă este de natură a favoriza „anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri” în raport cu alte întreprinderi care își desfășoară activitatea pe aceeași piață, în raport cu obiectivul urmărit de cadrul de referință [47]. Acest test nu este întotdeauna cel mai ușor de aplicat, întrucât marea majoritate a taxelor nu au alt obiectiv decât realimentarea bugetului de stat.

87. Rezultă în mod clar dintr-o analiză a jurisprudenței recente că, totuși, numai atunci când cadrul de referință urmărește un obiectiv specific, Curtea îl utilizează pentru a stabili existența unei scutiri selective sau a altui tratament fiscal diferențiat ori a unor derogări de la normele generale de drept fiscal [48]. În cazul în care măsurile fiscale nu urmăresc un obiectiv distinct de cel al finanțării bugetului de stat, Curtea, chiar dacă uneori utilizează termenul „obiectiv”, stabilește cadrul respectiv prin raportare la obiectul acestuia [49].

88. În consecință, considerăm că a doua etapă a testului constă pur și simplu în deducerea existenței unei scutiri sau derogări selective din faptul că măsura fiscală în cauză se referă doar la o parte a produselor sau serviciilor care se încadrează în domeniul de aplicare al sistemului fiscal de referință.

89. În litigiul principal, este evident că, având în vedere taxele aplicabile producerii de energie electrică, legislația națională creează o distincție între energia electrică produsă de centralele hidroelectrice prin exploatarea unor bazine intercomunitare și energia electrică produsă prin alte mijloace sau prin exploatarea bazinelor intracomunitare.

90. În orice caz, totuși, instanța de trimitere nu a furnizat nicio informație privind taxele percepute pe producerea de energie electrică prin astfel de alte mijloace sau prin exploatarea unor bazine intracomunitare, în special cele aplicate în Spania de comunitățile autonome, în timp ce, astfel cum am explicat anterior, pentru a aprecia dacă o anumită scutire fiscală este selectivă, este necesară o analiză globală a tuturor normelor fiscale aplicabile. Astfel cum Curtea a statuat în Hotărârea Portugalia/Comisia [50] „rata «normală» de impozitare este rata în vigoare în zona geografică ce constituie cadrul de referință”. În Hotărârea A-Brauerei, Curtea a indicat totodată că „[…] a califica o măsură fiscală națională drept «selectivă» presupune să se demonstreze […] că măsura fiscală în cauză derogă de la regimul comun respectiv” [51].

47 A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group SA și alții (C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctul 57).

48 A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 aprilie 2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, punctul 40).

49 A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 decembrie 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punctul 39). În cauza respectivă, Curtea a considerat că obiectivul urmărit de cadrul de referință consta „în impozitarea oricărei schimbări de titular al drepturilor («Rechtsträgerwechsel») asupra unui imobil sau, cu alte cuvinte, în impozitarea oricărui transfer al dreptului de proprietate asupra unui imobil al unei persoane fizice sau juridice către o altă persoană fizică sau juridică, în sensul dreptului civil”, în timp ce acest element constituia în realitate mijlocul prin care obiectivul urmărit de normele respective urma a fi atins, și anume creșterea resurselor statului german.

50 Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia (C-88/03, EU:C:2006:511, punctul 56).

51 Hotărârea din 19 decembrie 2018, A-Brauerei, (C-374/17, EU:C:2018:1024, punctul 36).

91. În aceste condiții și în absența acestor informații esențiale care să permită o evaluare globală, Curtea nu este pur și simplu în măsură să aprecieze ea *însăși* dacă producătorii care utilizează alte tehnici sau apa dintr-un bazin intracomunitar se află într-o poziție mai avantajoasă decât cei care utilizează apa dintr-un bazin intercomunitar. Deși decizia de trimitere pare să indice că producătorii care exploatează bazine intracomunitare se bucură, în fapt, de un avantaj fiscal semnificativ în raport cu producătorii care exploatează bazine intercomunitare, va fi, în cele din urmă, de competența instanței de trimitere să aprecieze și să verifice acest aspect.

92. În plus, nu suntem pe deplin convinși că noțiunea de ajutor de stat se poate aplica într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal. Astfel, în această situație, pretinsul avantaj este deținut de toți producătorii de energie electrică, cu excepția celor supuși plății redevenței, ceea ce înseamnă că avantajul îl constituie cadrul de referință în sine. Cu alte cuvinte, aspectul selectiv în astfel de împrejurări nu este avantajul, ci dezavantajul [52].

93. În cazul în care Curtea ar considera totuși că noțiunea de ajutor de stat se aplică într-o astfel de situație, ar trebui să țină seama de faptul că, astfel cum reiese din prima dispoziție suplimentară din Legea nr. 15/2012, taxa pentru utilizarea apelor interioare a fost concepută, inițial, cu scopul de a fi aplicată în cazul tuturor bazinelor, atât cele intercomunitare, cât și cele intracomunitare. Se pare că abia odată cu adoptarea articolului 1 din Decretul 198/2015 aplicarea acestei taxe a fost limitată la bazinele intercomunitare.

94. Dacă situația se prezintă astfel în realitate, articolul 1 poate fi considerat o măsură prin care se acordă o derogare de la cadrul de referință constituit de Legea nr. 15/2012, care a introdus, la articolul 112 bis din Decretul regal legislativ 1/2001, o taxă pe utilizarea apelor interioare, iar o astfel de derogare trebuie să fie considerată selectivă, în sensul reținut în Hotărârea A-Brauerei, întrucât aplicarea sa este supusă anumitor condiții de aplicare. Este, în consecință, necesar să se examineze posibilele justificări care ar putea fi reținute în ceea ce privește această măsură fiscală.

95. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, noțiunea de „ajutor de stat” nu are în vedere măsurile care introduc o diferențiere între întreprinderi care se află, în raport cu obiectivul urmărit de regimul juridic în cauză, într-o situație de drept și de fapt comparabilă și, prin urmare, sunt *a priori* selective atunci când statul membru în cauză reușește să demonstreze că această diferențiere se justifică întrucât rezultă din natura sau din economia sistemului din care acestea fac parte [53].

96. În această privință, și potrivit de asemenea jurisprudenței, trebuie stabilită o distincție între, pe de o parte, obiectivele atribuite unui regim fiscal special și care îi sunt exterioare și, pe de altă parte, mecanismele inerente sistemului fiscal însuși care sunt necesare pentru realizarea obiectivelor respective. Prin urmare, în esență, numai obiectivul inerent sistemului fiscal în sine ar putea justifica o măsură fiscală selectivă [54].

97. În prezenta cauză, părțile nu au prezentat însă nicio dovadă care să demonstreze că natura sau structura generală a normelor privind impozitarea energiei electrice ca atare impune ca bazinele intracomunitare să fie tratate în mod diferit de cele intercomunitare.

52 Într-adevăr, în conformitate cu jurisprudența Curții, existența unui avantaj selectiv trebuie apreciată în raport cu grupul de referință. De exemplu, în Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia (C-88/03, EU:C:2006:511, punctul 56), Curtea a statuat că „rata «normală» de impozitare este rata în vigoare în zona geografică ce constituie cadrul de referință”. În Hotărârea din 19 decembrie 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punctul 36), Curtea arată că „[…] a califica o măsură fiscală națională drept «selectivă» presupune să se demonstreze […] că măsura fiscală în cauză derogă de la regimul comun respectiv […]”.

53 A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 decembrie 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024, punctul 44 și jurisprudența citată).

54 A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 aprilie 2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, punctul 31).

3. Justificările posibile pentru adoptarea ajutorului de stat

98. Ar trebui subliniat că jurisprudența menționată mai sus se referă la justificarea caracterului selectiv al unei măsuri fiscale. Lipsa unei justificări în această privință nu aduce atingere, așadar, posibilității ca statele membre, după ce s-a stabilit că cele patru condiții menționate la articolul 107 alineatele (2) și (3) TFUE pentru calificarea unei măsuri drept ajutor de stat sunt îndeplinite, să justifice adoptarea acesteia. Astfel, reiese din însuși modul de redactare a articolului 107 alineatele (2) și (3) TFUE că anumite ajutoare adoptate de statele membre pot fi, în anumite condiții, justificate.

99. Printre justificările acceptate deja de Curte este cea privind protecția mediului [55]. Este adevărat că un astfel de obiectiv nu poate justifica diferența de tratament între producătorii de energie hidroelectrică în funcție de aspectul dacă dețin o concesiune asupra unui bazin intracomunitar sau asupra unui bazin intercomunitar.

100. Totuși, o asemenea diferență ar putea fi justificată de modul de repartizare a competențelor care prevalează în Spania, între stat și comunitățile autonome din acest stat membru [56]. Astfel, această repartizare a competențelor beneficiază de protecția conferită prin articolul 4 alineatul (2) TUE, potrivit căruia Uniunea este obligată să respecte identitatea națională a statelor membre inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională [57].

101. Este adevărat, desigur, că structura constituțională internă a unui stat membru nu poate fi, în general, invocată ca argument pentru a justifica ceea ce, altfel, ar constitui o încălcare a dreptului Uniunii. Dar, așa cum a arătat Curtea în Hotărârea Portugalia/Comisia [58], „nu se poate deduce” din faptul că anumite avantaje fiscale sunt limitate la o parte din teritoriul unui stat că o astfel de măsură „este selectivă în sensul articolului [107 alineatul (1) TFUE] pentru simplul motiv că aceasta este aplicabilă numai într-o zonă geografică limitată a unui stat membru”.

102. Deși s-ar putea considera că acest raționament sugerează că măsurile fiscale și ajutoarele de stat regionale reprezintă un caz special – aproape *sui generis* în întregul *corpus* al dreptul Uniunii – merită menționat faptul că, dacă dreptul Uniunii ar fi diferit, aceasta ar însemna că statele membre nu ar mai putea să confere entităților regionale și administrațiilor locale competența fiscală exclusivă. Aceasta ar însemna, de asemenea, că orice măsuri fiscale care acoperă doar o parte a unui teritoriu ca urmare a structurii interne a unui stat membru ar constitui *ipso facto* o formă de ajutor de stat în favoarea persoanelor și entităților care au reședința în regiunea respectivă în comparație cu persoanele și entitățile care au reședința în altă regiune din statul membru respectiv.

103. În consecință, în cazul în care instanța de trimitere ajunge la concluzia că constituția națională nu îi permite statului să adopte măsuri fiscale sau să impună plata unei redevențe pentru exploatarea unui bazin intracomunitar (nici pe baza unei competențe exclusive, nici a unei competențe subsidiare sau complementare), această împrejurare ar putea justifica faptul că producătorii de energie electrică care dețin o concesiune pentru exploatarea unui bazin intracomunitar nu sunt supuși taxei menționate și, prin urmare, faptul că articolul 1 din Decretul regal nr. 198/2005 nu constituie un ajutor de stat.

104. În caz contrar, și cu excepția cazului în care este stabilită existența unei alte justificări prevăzute la articolul 107 alineatele (2) și (3) TFUE, articolul 1 din Decretul regal nr. 198/2015 ar trebui considerat ca constituind un ajutor de stat, întrucât acesta scutește producătorii de energie electrică care dețin o concesiune asupra unui bazin intracomunitar de la plata taxelor pentru utilizarea apelor interioare.

55 A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 aprilie 2018, ANGED (C-236/16, EU:C:2018:291, punctele 49 și 50).

56 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia (C-88/03, EU:C:2006:511, punctul 60), și Hotărârea din 11 septembrie 2008, UGT-Rioja și alții (C-428/06-C-434/06, EU:C:2008:488, punctul 141).

57 Hotărârea din 21 decembrie 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, punctul 40).

58 Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia (C-88/03, EU:C:2006:511, punctul 60).

105. În consecință, propunem să se răspundă la a treia întrebare că articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că neaplicabilitatea unei taxe pentru utilizarea apelor interioare în cazul întreprinderilor care dețin o concesiune pentru exploatarea bazinelor intracomunitare în scopul producerii de energie electrică constituie un ajutor de stat interzis, cu excepția cazului în care rezultă că statul membru în cauză nu are nici competență în materie fiscală, nici competența de a decide cu privire la nivelul redevențelor datorate pentru acordarea unei concesiuni asupra unor astfel de bazine intracomunitare.

Concluzie

106. Având în vedere considerațiile anterioare, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) după cum urmează:

„1) Nici articolul 191 alineatul (2) TFUE, nici articolul 9 alineatul (1) din Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei nu au efect direct și, prin urmare, acestea nu pot fi invocate în fața unei instanțe naționale de către un particular pentru a contesta o anumită taxă pentru utilizarea apelor interioare în scopul producerii de energie electrică.

2) Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE trebuie interpretat în sensul că nu este aplicabil unei taxe precum cea în discuție în litigiul principal, care afectează întreprinderile ce dețin o concesiune pentru exploatarea unor bazine intercomunitare în scopul producerii de energie electrică, dar nu și operatorii care dețin o concesiune pentru exploatarea unor bazine intracomunitare în scopul producerii de energie electrică și nici producătorii de energie electrică care utilizează alte tehnologii.

   În subsidiar, articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/72 trebuie interpretat în sensul că nu se opune, în principiu, unei legislații naționale, precum măsurile fiscale în discuție în litigiul principal, în măsura în care această legislație vizează consolidarea protecției resurselor publice de apă prin obținerea de fonduri de la persoanele care obțin un beneficiu din utilizarea resurselor publice de apă în scop privat sau din utilizarea specifică a acestora, și transferarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, inclusiv a costurilor legate de mediu și de resurse, către diferiții utilizatori finali, în cazul în care Constituția națională trebuie interpretată în sensul că statul membru respectiv nu era îndreptățit să extindă domeniul de aplicare al acestei măsuri pentru a include bazinele intracomunitare. Revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă scopul legii în discuție în litigiul principal are într-adevăr legătură cu aceste obiective.

3) Articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că neaplicabilitatea taxelor pentru utilizarea apelor interioare la întreprinderile care dețin o concesiune pentru exploatarea unor bazine intracomunitare în scopul producerii de energie electrică constituie un ajutor de stat interzis, cu excepția cazului în care rezultă că statul membru interesat nu are nici competență în chestiunile fiscale, nici competența de a decide cu privire la cuantumul redevențelor datorate în contrapartida acordării unei concesiuni asupra unor astfel de bazine intracomunitare.”