



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 8. května 2013¹

Spojené věci C-204/12 až C-208/12

**Essent Belgium NV
proti
Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt**

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané rechtbank van eerste aanleg te Brussel (Belgie)]

„Volný pohyb zboží — Opatření s rovnocenným účinkem jako množstevní omezení — Směrnice 2001/77/ES — Vnitrostátní režimy na podporu obnovitelných energií — Povinnost pro dodavatele elektřiny získat zelená osvědčení — Zákaz zohledňování záruk původu z jiných členských států Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru“

1. Je režim podporující elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie, v jehož rámci se výrobcům zelené energie usazeným v daném regionu vydávají zelená osvědčení a distributorům elektřiny ukládá povinnost předložit každoročně počet zelených osvědčení ve výši kvóty a neumožňuje se jim využít záruk původu vydaných v jiném členském státě Evropské unie či Evropského hospodářského prostoru (EHP), slučitelný s volným pohybem zboží a zákazem diskriminace?
2. Taková je podstata otázky položené v projednávaných žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, které se týkají též výkladu ustanovení směrnice 2001/77/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou² a směrnice 2003/54/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES³.
3. Projednávané věci zasahují oblast, v níž se potenciálně střetávají dva mocní hybatelé evropské integrace, volný pohyb zboží a ochrana životního prostředí, a staví Soudní dvůr před složitý a riskantní úkol nalézt mezi těmito dvěma cíli zásadního významu rovnováhu a sladit je.
4. Dle mého názoru však nebude nutné, aby se Soudní dvůr pouštěl do tohoto úkolu, jelikož předmětná vnitrostátní právní úprava nemá a nemůže mít za cíl ochranu životního prostředí, protože zakazuje, aby byly zohledňovány záruky původu pocházející ze zahraničí.
5. V tomto stanovisku budu tvrdit, že článek 5 směrnice 2001/77 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě na podporu obnovitelných energií, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle níž jsou výrobcům zelené elektřiny v daném regionu vydávána zelená osvědčení a distributoři elektřiny musí každoročně předložit počet zelených osvědčení ve výši kvóty,

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 283, s. 33; Zvl. vyd. 12/02, s. 121.

3 — Úř. věst. L 176, s. 37; Zvl. vyd. 12/02, s. 211.

čímž vylučuje záruky původu vydané v jiném členském státě Unie či EHP, a naopak že články 28 ES a 11 dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992⁴ brání takové právní úpravě, která diskriminačním způsobem omezuje obchod mezi členskými státy, ačkoli není odůvodněna naléhavými důvody týkajícími se ochrany životního prostředí.

I – Použitelná právní úprava

A – Unijní právní úprava

1. Směrnice 2001/77

6. Směrnice 2001/77 byla podle bodu 1 odůvodnění vydána proto, aby přispěla k ochraně životního prostředí a udržitelného rozvoje, vytvořila lokální zaměstnanost, posílila sociální soudržnost, přispěla k bezpečnosti zásobování a umožnila rychleji splnit cíle z Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu ze dne 11. prosince 1997⁵, kterou Evropské společenství schválilo rozhodnutím 2002/358/ES⁶, a stanovila orientační cíle pro vnitrostátní produkci z obnovitelných zdrojů, aby bylo do roku 2010 dosaženo celkového podílu ve výši 22 %.

7. Body 10, 11 a 14 až 16 odůvodnění směrnice 2001/77 zní následovně:

„(10) Tato směrnice nevyžaduje od členských států, aby uznávaly nákup záruky původu od jiných členských států nebo odpovídající nákup elektřiny jako příspěvek ke splnění svého kvótního závazku. Aby se však usnadnilo obchodování s elektřinou vyrobenou z obnovitelných zdrojů a aby se zvýšila průhlednost při výběru spotřebitele mezi elektřinou vyrobenou z neobnovitelných zdrojů energie a elektřinou vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie, je nutná záruka původu této elektřiny. Programy záruky původu samy neznamenají nárok na využití vnitrostátních systémů podpory vytvořených v jednotlivých členských státech. Je důležité, aby byly těmito zárukami původu pokryty všechny formy elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie.

(11) Je důležité jasně rozlišovat mezi zárukami původu a zaměnitelnými zelenými osvědčeními.

[...]

(14) Členské státy provozují na vnitrostátní úrovni různé systémy podpory obnovitelných zdrojů energie, včetně zelených osvědčení, investiční pomoci, osvobození od daně nebo snížení daně, vrácení daně a programů přímé cenové podpory. Důležitým prostředkem k dosažení účelu této směrnice je zaručit řádné fungování těchto systémů, dokud nezačne fungovat rámec Společenství, aby byla zachována důvěra investorů.

(15) Je příliš brzy na rozhodnutí o rámci Společenství týkajícím se programů podpory se zřetelem na omezené zkušenosti s vnitrostátními programy a v současné době poměrně nízký podíl dotované elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie ve Společenství.

(16) Po dostatečném přechodném období je však nutné přizpůsobit programy podpory rozvíjejícímu se vnitřnímu trhu s elektřinou. [...].“

4 — Úř. věst. 1994, L 1, s. 3; Zvl. vyd. 11/52, s. 3, dále jen „Dohoda o EHP“.

5 — Rozhodnutí 1/CP.3 „Schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu“ (dále jen „Kjótský protokol“).

6 — Rozhodnutí Rady 2002/358/ES ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropského společenství a o společném plnění závazků z něj vyplývajících (Úř. věst. L 130, 15.5.2002, s. 1; Zvl. vyd. 11/42, s. 24).

8. Podle článku 1 směrnice 2001/77 je jejím „účelem podporovat zvýšení příspěvku obnovitelných zdrojů energie k výrobě elektřiny na vnitřním trhu s elektřinou a vytvořit základnu pro odpovídající budoucí rámec Společenství“.

9. Článek 3 odst. 1 této směrnice zní:

„Členské státy přijmou vhodná opatření na podporu větší spotřeby elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie v souladu se státními směrnými cíli uvedenými v odstavci 2. Tyto kroky musí být úměrné cíli, kterého má být dosaženo.“

10. Článek 4 uvedené směrnice, nadepsaný „Programy podpory“, stanoví:

„1. Aniž jsou dotčeny články 87 a 88 Smlouvy, vyhodnotí Komise uplatňování systémů užívaných v členských státech, podle nichž výrobce elektřiny dostává přímou nebo nepřímou podporu na základě nařízení vydaných orgány veřejné moci, a jež by mohly mít za následek omezení obchodu, přičemž se má za to, že tyto systémy přispívají k cílům stanoveným v člancích 6 a 174 [ES].

2. Komise nejpozději do 27. října 2005 předloží [...] zprávu [...] případně doprovázenou návrhem na rámec Společenství s ohledem na programy podpory pro elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie. Návrh na rámec by měl:

[...]

b) být slučitelný se zásadami vnitřního trhu s elektřinou;

[...]“

11. Článek 5 směrnice 2001/77 nazvaný „Záruka původu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie“ stanoví:

„1. Členské státy musely nejpozději do 27. října 2003 zajistit, aby mohl být zaručen původ elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie jako takové ve smyslu této směrnice podle objektivních, průhledných a nediskriminačních kritérií stanovených každým členským státem. Zajistí, aby byla za tímto účelem na žádost vydávána záruka původu.

[...]

3. Záruka původu musí:

- uvádět zdroj energie, ze kterého byla elektřina vyrobena, datum a místo výroby a v případě vodních elektráren i kapacitu,
- umožňovat výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů, aby prokázali, že elektřina, kterou prodávají, je vyrobena z obnovitelných zdrojů energie ve smyslu této směrnice.

4. Záruky původu vydávané podle odstavce 2 by měly být vzájemně uznávány členskými státy výlučně jako důkaz bodů uvedených v odstavci 3. Každé odmítnutí uznat záruku původu jako takovýto důkaz, zejména z důvodů spojených se zamezením podvodům, musí být založeno na objektivních, transparentních a nediskriminačních kritériích. [...]“

12. Směrnice 2001/77 byla začleněna do Dohody o EHP rozhodnutím Smíšeného výboru EHP č. 102/2005 ze dne 8. července 2005, které vstoupilo v platnost dne 1. září 2006 a kterým se mění příloha IV (Energie) uvedené dohody⁷.

13. Článek 2, čl. 3 odst. 2 a články 4 až 8 směrnice 2001/77 byly s účinností k 1. dubnu 2010 zrušeny směrnicí 2009/28/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES⁸. Tato směrnice s účinkem ode dne 1. ledna 2012 zrušila směrnici 2001/77 v celém rozsahu.

2. Směrnice 2003/54

14. Směrnice 2003/54 je součástí „druhého energetického balíčku“ přijatého unijním zákonodárcem za účelem postupné liberalizace vnitřního trhu s elektřinou a plynem.

15. Bod 26 odůvodnění směrnice 2003/54 uvádí:

„Plnění požadavků kladených na veřejné služby je základním požadavkem této směrnice a je důležité, aby tato směrnice, která bere v úvahu cíle ochrany spotřebitele, bezpečnosti dodávek, ochrany životního prostředí a stejné úrovně hospodářské soutěže ve všech členských státech, stanovila společné minimální normy dodržované všemi členskými státy. Je důležité, aby požadavky na veřejné služby mohly být vykládány na vnitrostátním základě, s přihlédnutím k vnitrostátním podmínkám a s výhradou dodržování práva Společenství.“

16. Článek 7 odst. 1 a 2 této směrnice stanoví:

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

2. S plným ohledem na související ustanovení [ES], zejména na její článek 86, mohou členské státy uložit z důvodů obecného hospodářského zájmu podnikům působícím v elektroenergetice povinnosti veřejné služby, které se mohou týkat bezpečnosti, včetně zabezpečení dodávek, pravidelnosti, kvality a cen dodávek, jakož i ochrany životního prostředí, včetně energetické účinnosti, energie z obnovitelných zdrojů a ochrany klimatu. Tyto povinnosti musí být jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné a musí zaručovat rovnost přístupu pro elektroenergetické podniky Společenství k spotřebitelům v jednotlivých členských státech [...].“

17. Směrnice 2003/54 byla začleněna do Dohody o EHP rozhodnutím Smíšeného výboru EHP č. 146/2005 ze dne 2. prosince 2005, které vstoupilo v platnost dne 1. června 2007 a mění se jím příloha IV (Energie) uvedené dohody⁹.

7 — Úř. věst. L 306, s. 34.

8 — Úř. věst. L 140, s. 16.

9 — Úř. věst. 2006, L 53, s. 43.

B – Právní úprava Vlámského regionu

1. Výnos ze dne 17. července 2000 o organizaci trhu s elektrickou energií

18. Výnos ze dne 17. července 2000 o organizaci trhu s elektrickou energií (Vlaams decreet houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt)¹⁰ měl mj. zajistit provedení směrnic 2001/77 a 2003/54. Byl zrušen výnosem ze dne 8. května 2009.

19. Článek 2 bod 17 výnosu o elektřině vymezoval „[zelené] osvědčení“ jako „převoditelná nehmotná věc, díky níž je zřejmé, že [výrobce] vyrobil v daném roce určité množství [zelené] elektřiny uvedené v kWh“.

20. Článek 22 tohoto výnosu stanovil, že „[za zelenou] elektřinu, u níž výrobce prokáže, že byla vyrobena ve Vlámském regionu [...], vydá regulační orgán na žádost výrobce zelené osvědčení v dílech po 1000 kWh“.

21. Článek 23 odst. 1 uvedeného výnosu stanovil, že „[k]aždý hospodářský subjekt dodávající elektřinu koncovým spotřebitelům připojeným do distribuční či přenosové sítě je povinen předložit regulačnímu orgánu do 31. března každého roku počet osvědčení o [zelené] elektřině určený na základě odstavce 2“.

22. Článek 23a téhož výnosu povoloval prodej elektřiny koncovým spotřebitelům ve Vlámském regionu, „předloží-li dodavatel Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt¹¹ (vlámskému regulačnímu úřadu pro trh s elektřinou a plynem) příslušný počet osvědčení o [zelené] elektřině“.

23. Článek 24 výnosu o elektřině stanoví, že vlaamse regering (vlámská vláda)¹² „stanoví způsob a postupy pro udělování osvědčení [o zelené] elektřině a určí osvědčení zohledňovaná pro účely splnění povinnosti uvedené v článku 23“.

24. Článek 25 téhož výnosu stanovil, že „aniž je dotčen článek 23, vlámská vláda je na základě stanoviska regulačních orgánů a při zohlednění, zda jsou dány stejné či rovnocenné záruky týkající se vydání takových osvědčení, oprávněna uznat osvědčení [o zelené] elektřině, která nebyla vydána ve Vlámském regionu“.

25. Článek 37 odst. 2 uvedeného výnosu stanovil, že „[od] 31. března 2005 [...] činí správní pokuta za porušení čl. 23 odst. 125 eur za každé chybějící osvědčení“.

2. Vyhláška vlámské vlády ze dne 5. března 2004

26. Touto vyhláškou vlámské vlády ze dne 5. března 2004 se provádí článek 24 výnosu o elektřině.

27. Tato vyhláška v původním znění obsahovala čl. 15 odst. 1, který stanovil, že „[pro účely] splnění povinnosti [zeleného] osvědčení uznává VREG pouze osvědčení [o zelené] elektřině, která jsou udělena pro elektřinu vyrobenou ve Vlámském regionu“.

10 — Dále jen „výnos o elektřině“.

11 — Dále jen „VREG“.

12 — Dále jen „vlámská vláda“.

28. V návaznosti na rozhodnutí Státní rady, kterým bylo pozastaveno provádění článku 15 vyhlášky vlámské vlády ze dne 5. března 2004, byl tento článek změněn vyhláškou ze dne 25. února 2005, použitelnou ve věci C-204/12, tak, že v odstavci 1 tohoto článku byla vypuštěna slova „ve Vlámském regionu“.

29. Ve znění pozměňovací vyhlášky ze dne 8. července 2005 uplatnitelné ve věcech C-205/12 až C-208/12 dále vyhláška vlámské vlády ze dne 5. března 2004 obsahovala i následující ustanovení.

30. Článek 1 odst. 2 bod 14 této vyhlášky definoval „záruku původu“ jako „doklad prokazující, že určité množství elektřiny dodané [koncovým] spotřebitelům pochází z obnovitelných zdrojů“.

31. Článek 13 odst. 2 a 3 uvedené vyhlášky, který se nachází v části III, nazvané „Údaje v osvědčení o [zelené] energii“, zněl následovně:

„§ 2: V [zeleném] osvědčení se evidují alespoň následující údaje:

[...]

6° postačuje-li [zelené] osvědčení ke splnění povinnosti získat osvědčení podle článku 15;

[...]

§ 3 Poznámka podle § 2 odrážky 6 zní:

1° „uznatelné“, splňuje-li [zelené] osvědčení podmínky podle čl. 15 § 1 [...]

2° „neuznatelné“, nespĺňuje-li [zelené] osvědčení podmínky podle čl. 15 § 1 [...]

32. Článek 15 odst. 3 téže vyhlášky stanovil, že: „[o]svědčení [o zelené] elektřině sloužící jako záruka původu v souladu s ustanoveními podkapitoly III lze využít i v rámci povinnosti předložit osvědčení za podmínky, že poznámka ve smyslu čl. 13 § 2 odrážka 6 [zní] „uznatelné“ [...]“.

33. Články 15a a 15c vyhlášky ze dne 5. března 2004 ve znění vyhlášky ze dne 8. července 2005 obsažené v podkapitole III, nazvané „Využití osvědčení o [zelené] elektřině jako záruky původu“, stanovily:

„Článek 15a

§ 1: Zelená osvědčení slouží jako záruka původu, jsou-li předložena při prodeji elektřiny [koncovým] spotřebitelům coby elektřiny z obnovitelných zdrojů [...]

[...]

Článek 15c

§ 1: Záruka původu pocházející z jiného regionu nebo jiné země může být dovezena do [Vlámského regionu k využití] jako záruka původu za předpokladu, že [její] vlastník [prokáže VREG splnění následujících podmínek]:

[...]

§ 2: Je-li záruka původu dovezena z jiného regionu nebo jiné země, jsou data [...] v ní uvedená zanesena do centrální databáze ve formě osvědčení [o zelené] elektřině s následujícími poznámkami:

1° „neuznatelná“ ve smyslu čl. 13 § 2 odrážky 6;

[...]

Osvědčení [o zelené] elektřině z jiného regionu nebo jiné země mohou být zapsána s poznámkou „uznatelná“, rozhodne-li se vlámská vláda na základě článku 25 [výnosu o elektřině] uznat dotčená osvědčení.

K tomuto zápisu [dojde poté, kdy příslušný orgán jiného regionu či jiné země předá VREG potřebné údaje o záruce původu] a záruka původu přestane být použitelná v jiné zemi či regionu.

[...]“

II – Spory v původním řízení a předběžné otázky

34. Společnost Essent Belgium NV¹³, která je dodavatelem elektřiny, podléhala v letech 2003 až 2009 povinnosti podle čl. 23 odst. 1 výnosu o elektřině předložit každoročně do 31. března určitý počet zelených osvědčení VREG.

35. Za účelem splnění povinností za období 2005 až 2009 společnost Essent předložila VREG kromě zelených osvědčení výrobců elektřiny usazených ve vlámském a valonském regionu a v regionu hlavního města Brusel i záruky původu od výrobců usazených v Nizozemsku a v Norsku pro rok 2005 pro rok 2006, výrobců usazených v Dánsku a Norsku pro rok 2006, a výrobců usazených v Norsku pro roky 2007 až 2009¹⁴.

36. Vzhledem k tomu, že vlámská vláda neprovedla článek 25 výnosu o elektřině, a uznatelná tedy byla pouze zelená osvědčení dokládající výrobu elektřiny ve vlámském regionu, VREG na základě čl. 37 odst. 2 tohoto výnosu uložil společnosti Essent pokuty ve výši 542 125 eur za rok 2005, 234 750 eur za rok 2006, 166 125 eur za rok 2007, 281 250 eur za rok 2008 a 302 375 eur za rok 2009.

37. Společnost Essent podala proti těmto rozhodnutím žalobu k rechtbank van eerste aanleg te Brussel (Belgie). Tento soud se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je taková vnitrostátní právní úprava režimu, jako je právní úprava obsažená ve [výnosu o elektřině] prováděná [vyhláškou vlámské vlády ze dne 5. března 2004] ve znění [vyhlášky ze dne 25. února 2005] a [vyhlášky ze dne 8. července 2005], v jehož rámci:

- je dodavatelům elektřiny dodávajícím konečným spotřebitelům připojeným do distribuční nebo přenosové sítě uloženo, aby ročně regulačnímu úřadu předkládali určitý počet osvědčení o zelené elektřině (článek 23 výše [výnosu o elektřině]),
- je dodavatelům elektřiny dodávajícím konečným spotřebitelům připojeným k distribuční nebo přenosové síti ukládána správní pokuta ze strany [VREG] pokud tito dodavatelé nepředložili dostatečný počet osvědčení o zelené elektřině, aby splnili jim uložený kvótní závazek týkající se takových osvědčení (čl. 37 odst. 2 [výnosu o elektřině]),

13 — Dále jen „Essent“.

14 — VREG uvádí, že společnost Essent v roce 2007 též předložila záruky původu od výrobců usazených Švédsku.

- je výslovně uvedeno, že záruky původu z jiných zemí jsou za určitých podmínek přijatelné pro účely splnění povinné kvóty (článku 15c odst. 2 vyhlášky [vlámské vlády ze dne 5. března 2004 ve znění vyhlášky ze dne 8. července 2005] (tato otázka není součástí otázky položené ve věci C-204/12)),
- [VREG] regulační úřad nemůže nebo nechce z důvodu neexistence prováděcích opatření vlámské vlády zohlednit záruky původu pocházející z Norska [a Nizozemska] [(upřesnění k otázce položené ve věci C-204/12)] [a Dánska] [(upřesnění k otázce položené ve věci C-205/12)] [a Dánska/Švédsko] [(upřesnění k otázce položené ve věci C-206/12)], když tato vláda uznala, že předložení těchto osvědčení je stejné či rovnocenné (článku 25 výnosu [o elektřině] a [(i) pokud jde o věc C-204/12] článku 15 odst. 1 vyhlášky [vlámské vlády ze dne 5. března 2004 ve znění vyhlášky 25. února 2005], [(ii) pokud jde o věci C-205/12 až C-208/12], článku 15c odst. 2, vyhlášky [vlámské vlády ze dne 5. března 2004 ve znění vyhlášky ze dne 8. července 2005]), ačkoli [VREG] konkrétně tuto stejnost či rovnocennost nezkoumal,
- v průběhu celé doby platnosti výnosu [o elektřině] byly při zkoumání splnění kvótního závazku ve skutečnosti zohledňována pouze osvědčení prokazující výrobu [zelené] elektřiny ve Vlámském regionu, přičemž dodavatelé elektřiny dodávající konečným spotřebitelům připojeným k distribuční nebo přenosové síti neměli žádnou možnost prokázat, že předkládané záruky původu [z jiných členských států Evropské unie (toto není upřesněno v otázce položené ve věci C-204/12)] splňují podmínku existence stejných nebo rovnocenných záruk o udělení takových osvědčení,

v souladu s článkem 28 ES a článkem 11 Dohody o EHP a/nebo s článkem 30 ES a článkem 13 Dohody o EHP [(ve věcech C-207/12 a C-208/12 se otázka týká pouze článků 11 a 13 Dohody o EHP)]?

- 2) Je vnitrostátní právní úprava ve smyslu [první otázky] v souladu s článkem 5 směrnice [2001/77]? [(ve věcech C-207/12 a C-208/12 je tato druhá otázka položena pouze v pro případ, že je uvedené ustanovení relevantní pro EHP)]?
- 3) Je vnitrostátní právní úprava ve smyslu [první otázky] v souladu se zásadou rovnosti a zásadou zákazu diskriminace obsaženou zejména v článku 18 SFEU [(věci C-204/12 až C-206/12)], v článku 4 Dohoda o EHP [(věci C-207/12 a C-208/12)] a článku 3 směrnice [003/54] [(ve věcech C-207/12 a C-208/12 se otázka týká uvedeného článku 3 pouze pro případ, že je toto ustanovení relevantní pro EHP)]?“

III – Analýza

A – Úvodní poznámky

1. Přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce

38. VREG, Vlaamse Gewest (Vlámský region) a Vlaamse Gemeenschap (Vlámské společenství)¹⁵ zpochybňují přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předložených Soudnímu dvoru k posouzení zaprvé z důvodu, že tento soud nemá pravomoc k výkladu vnitrostátního práva či pravomoc vyslovit se k jeho slučitelnosti s unijním právem, a zadruhé z důvodu, že tyto žádosti jsou irelevantní pro vyřešení sporu v původním řízení, jelikož vycházejí z nesprávného výkladu vnitrostátní právní úpravy, poněvadž předkládající soud nesprávně ztotožnil záruky původu se zelenými osvědčeními, ačkoli článek 25 výnosu o elektřině záruky původu nezahrnuje.

39. Tyto dva argumenty neshledávám přesvědčivými, a to vzhledem k pravidlům, kterými se řídí rozdělení pravomocí mezi Soudní dvůr a vnitrostátní soudy v rámci mechanismu spolupráce zakotveného v článku 267 SFEU.

40. Podle ustálené judikatury je zaprvé věcí pouze vnitrostátních soudů, kterým byl spor předložen a jež musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, která budou vydána, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jejich rozsudků, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout. Domněnka relevance, která se váže k předběžným otázkám položeným vnitrostátními soudy, může být vyvrácena jen ve výjimečných případech, zejména pokud je zjevné, že žádaný výklad ustanovení unijního práva, jichž se tyto otázky týkají, nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení¹⁶.

41. Soudní dvůr zadruhé upřesnil, že okolnost, že doslovný obsah otázek položených předkládajícím soudem v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vybízí Soudní dvůr k tomu, aby se vyjádřil ke slučitelnosti ustanovení vnitrostátního práva s unijním právem, nebrání Soudnímu dvoru, aby podal předkládajícímu soudu užitečnou odpověď a poskytl mu poznatky k výkladu unijního práva, které jemu samotnému umožní rozhodnout o slučitelnosti vnitrostátního práva s unijním právem¹⁷.

42. Za třetí je nutno podotknout, že Soudnímu dvoru nepřísluší vyjadřovat se k výkladu vnitrostátního práva¹⁸. Soudnímu dvoru totiž přísluší, aby vzal v rámci rozdělení pravomocí mezi unijní a vnitrostátní soudy v úvahu legislativní kontext, do něhož je předběžná otázka zasazena, tak jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí.

43. V projednávaném případě má předkládající soud, který nežadá o výklad vnitrostátního práva, pochybnosti o slučitelnosti regionálního režimu podpory pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů s několika ustanoveními unijního primárního i sekundárního práva, jelikož tento režim neumožňuje zohlednit záruky původu pocházející ze zahraničí. Předkládací rozhodnutí jednoznačně vymezuje ustanovení unijního práva, jejichž výklad je požadován, a vysvětluje vazbu mezi tímto výkladem a dotčenými vnitrostátními normami. Dále přesně identifikuje použitelná ustanovení vnitrostátního

15 — Dále jen společně „VREG a další“.

16 — Viz zejména rozsudek ze dne 21. června 2012, *Elsacom* (C-294/11, bod 21 a citovaná judikatura).

17 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. února 2012, *Varzim Sol* (C-25/11, bod 28 a citovaná judikatura).

18 — Viz zejména rozsudek ze dne 28. června 2012, *Caronna* (C-7/11, bod 54).

práva a účinky legislativních změn, k nimž došlo v roce 2005. Poznávám dále, že popis předmětu sporů v původním řízení i legislativního a skutkového rámce položených otázek v tomto rozhodnutí umožnil dotčeným stranám, aby předložily vyjádření ve smyslu článku 23 druhého pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie.

44. Projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce tedy musí být prohlášeny za přípustné.

2. Uplatnění Dohody o EHP a její přílohy IV (Energie)

45. Stran Dohody o EHP pouze připomínám, že na základě ustálené judikatury je na Soudním dvoru, aby zajistil, že pravidla této dohody, která jsou v podstatě totožná s pravidly Smlouvy o FEU, budou v členských státech vykládána jednotným způsobem¹⁹.

B – Odpověď na otázky

46. Podstatou otázek předkládajícího soudu, o kterých je třeba pojednat společně, je, zda článek 5 směrnice 2001/77 nebo případně články 28 ES a 30 ES, jakož i články 11 a 13 Dohody o EHP a dále zásada zákazu diskriminace obsažená mj. v článku 12 ES, článku 4 Dohody o EHP a článku 3 směrnice 2003/54 musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava podpory obnovitelných energií dotčená ve věci v původním řízení, která neumožňuje zohlednit záruky původu vydané v jiném členském státě Unie či EHP.

1. Výklad směrnice 2001/77

47. Dochází zde ke střetu dvou protichůdných výkladů ustanovení směrnice 2001/77.

48. VREG a další, jakož i Komise vycházejí z rozlišení mezi systémem uznávání záruk původu zavedený touto směrnicí k zaručení volného pohybu zelené elektřiny a systémem uznávání osvědčení zavedený v rámci vnitrostátních režimů podpory a odmítají, že by bylo vlámské ustanovení neslučitelné s ustanoveními uvedené směrnice.

49. Podle Komise z bodů 10 a 11 odůvodnění směrnice 2001/77 plyne, že systém záruk původu zavedený článkem 5 této směrnice za účelem usnadnit obchodování s elektřinou a zvýšit průhlednost pro spotřebitele tím, že lze prokázat, že elektřina byla vyrobena z obnovitelných zdrojů energie, je nutno odlišit od systému zelených osvědčení, který zavedly některé vnitrostátní režimy podpor ve smyslu článku 4 uvedené směrnice. Tato zelená osvědčení, která nejsou harmonizována, mají podporovat výrobu zelené elektřiny tím, že výrobcům elektřiny nabízí dodatečný příjem pokrývající zvýšené náklady, které taková výroba přináší. Na rozdíl od záruk původu jsou převoditelnými cennými papíry, s nimiž lze obchodovat na sekundárním trhu, na němž si výrobci konkurují. Z toho plyne, že ze záruk původu neplyne nárok na takový vnitrostátní režim podpory a že členské státy nemají povinnost uznávat záruky původu z jiných členských států v rámci počtu nutného pro splnění vnitrostátních kvót.

50. VREG a další rozvíjí argumentaci, která se též zakládá na rozdílu mezi zárukami původu a zelenými osvědčeními, přičemž odmítají aplikaci článku 5 směrnice 2001/77 týkající se záruk a preferují článek 4 této směrnice týkající se režimů podpory. Podle VREG a dalších slouží záruky původu určené k podpoře obchodování se zelenou elektřinou a zvýšení transparentnosti k jinému účelu než zelená osvědčení, která jsou nástrojem sloužícím ke splnění povinné vnitrostátní kvóty pro poskytování

19 — Viz zejména rozsudky ze dne 19. listopadu 2009, Komise v. Itálie (C-540/07, Sb. rozh. s. I-10983, bod 65), ze dne 28. října 2010, Etablissements Rimbaud (C-72/09, Sb. rozh. s. I-10659, bod 20) a ze dne 19. července 2012, A (C-48/11, bod 15).

elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie. VREG a další však konstatují, že předkládající soud výslovně omezil předběžnou otázku na přezkum slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy ve vztahu k článku 5 směrnice 2001/77, a v tomto ohledu proto uvádí, že systém záruk původu ve Vlámském regionu je slučitelný s podmínkami stanovenými v uvedeném ustanovení.

51. Společnost Essent a nizozemská vláda na druhé straně zastávají opačné stanovisko, jelikož sporný režim neumožňuje zohlednit záruky původu z jiných členských států, ačkoli to není povoleno na základě čl. 5 odst. 4 směrnice 2001/77 ani na základě objektivních, transparentních a nediskriminačních kritérií.

52. Z toho vyplývá, že vlámská právní úprava podle nich není slučitelná se zásadou vzájemného uznávání záruk původu.

53. V souvislosti s touto otázkou, kterou je třeba v souladu s výkladovými metodami Soudního dvora zodpovědět s využitím rozboru znění, obecné systematiky a cílů směrnice 2001/77, nemám z mého pohledu žádné pochybnosti.

54. Článek 5 odst. 3 této směrnice stanoví, že záruky původu, které uvádí zdroj energie, z něhož byla elektřina vyrobena, datum a místo výroby, mají výrobcům elektřiny umožnit prokázat, že elektřina, kterou prodávají, je vyrobena z obnovitelných zdrojů. Článek 5 odst. 4 uvedené směrnice zakotvuje zásadu vzájemného uznávání záruk původu, avšak omezuje rozsah tohoto uznávání, jelikož stanoví, že záruky musí být uznány „výlučně za účelem prokázání“. Příslowce „výlučně“ vyjadřuje úmysl unijního zákonodárce omezit účinky vzájemného uznávání na prokázání zeleného původu vyrobené elektřiny.

55. V bodě 10 odůvodnění směrnice 2001/77 se dále upřesňuje, že členské státy nemusí uznávat nákup záruky původu od jiných členských států nebo odpovídající nákup elektřiny jako příspěvek ke splnění vnitrostátního kvótního závazku a že programy zavedené pro účely záruky původu samy nezakládají nárok na využití vnitrostátních systémů podpory.

56. Z toho plyne, že směrnice 2001/77 neukládá povinnost zohledňovat záruky původu od zahraničních výrobců z titulu takového programu vnitrostátní podpory, jako je program dotčený ve věci v původním řízení založený na vydávání zelených osvědčení.

57. Tento jazykový výklad podporují i poznatky plynoucí z rozboru obecné systematiky směrnice 2001/77. Je totiž nesporné, že tato směrnice jasně rozlišuje systém záruk původu a vnitrostátní mechanismy podpory obnovitelných energií, kterým věnuje dva různé články. Zatímco článek 4 směrnice 2001/77 upravuje pouze posouzení aplikace mechanismů podpory prováděných v členských státech ze strany Komise a výslovně uvádí, že tyto mechanismy mohou omezit obchod vzhledem k tomu, že přispívají k dosažení cílů stanovených v člancích článků 6 a 174 SFEU, článek 5 téže směrnice definuje a upravuje záruky původu chápané jako nástroje k usnadnění obchodování se zelenou elektřinou, aby bylo zaručeno vzájemné uznávání. Z toho plyne, že záruky původu a zelená osvědčení jsou ve smyslu směrnice dva odlišné právní instituty.

58. Výklad, který navrhuji, je konečně potvrzen cíli směrnice 2001/77, které plynou zejména z jejího odůvodnění. Tato směrnice nemá zcela harmonizovat legislativu v odvětví elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie. Stanoví pouze orientační vnitrostátní cíle pro spotřebu a nechává členským státům volnou ruku, pokud jde o povahu a obsah opatření k dosažení těchto cílů, takže uvedené státy mají rozsáhlý prostor pro uvážení. Podle bodů 14 až 16 odůvodnění zavádí směrnice 2001/77 přechodný režim, v jehož rámci mohou členské státy uplatňovat různé mechanismy podpory včetně zelených osvědčení, u nichž bylo „předčasné“ vydávat rámcovou unijní právní úpravu. Nutit členské státy k tomu, aby připouštěly záruky původu v rámci programů podpory, by omezovalo jejich prostor pro uvážení v této oblasti, což unijní zákonodárce zjevně neměl v úmyslu.

59. Vše tedy nasvědčuje tomu, že ze směrnice 2001/77, která ze záruk původu a zelených osvědčení činí dva samostatné a odlišné právní instituty, nevyplývá jejich totožné postavení v rámci vnitrostátních programů podpory pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie jako takové.

60. Je tudíž nutno zkoumat, zda články 28 ES a 30 ES, jakož i článek 11 Dohody o EHP brání takové vnitrostátní legislativě, jako je legislativa ve sporech v původním řízení.

2. Výklad pravidel pro volný pohyb zboží

61. Podle předkládajícího soudu, který odkazuje na rozsudek ze dne 13. března 2001, *Preussen Elektra*²⁰, se povinnost dodavatelů elektřiny usazených ve Vlámském regionu koupit vlámská zelená osvědčení na první pohled jeví jako opatření s rovnocenným účinkem jako množstevní omezení dovozu. *Rechtbank van eerste aanleg te Brussel* dále uvádí s poukazem na obsah dopisu, který Komise dne 25. července 2001 zaslala Belgickému království v souvislosti s oznámením sporné právní úpravy z titulu ustanovení Smluv o státních podporách, že vlámské orgány se výslovně zavázaly „umožnit dovozcům elektřiny prokázat, že dovezli zelenou elektřinu, aby nedošlo k porušení pravidel, jimiž se řídí vnitřní trh [...]“.

62. Podle VREG a dalších předkládající soud nesprávně předpokládal, že záruky původu jsou zbožím ve smyslu článku 28 ES, ačkoli tyto záruky nemohly být takto kvalifikovány s ohledem na jejich akcesorickou a nehmotnou povahu. Jako zboží lze podle nich kvalifikovat pouze elektřinu, avšak otázka, zda vlámská legislativa brání volnému pohybu zelené elektřiny, není podle nich předmětem předběžné otázky. Sporný režim podle nich v každém případě nezakládá překážku volnému pohybu, jelikož zelená elektřina vyrobená v zahraničí může být do Vlámského regionu volně dovážena. Pokud jde o zelená osvědčení z jiných členských států Unie či EHP, ve věcech v původním řízení podle nich nejsou dotčena ani podle nich nejde o zboží.

63. Konečně i za předpokladu, že by mohlo jít o překážku volnému pohybu zboží, VREG a další mají za to, že je odůvodněna naléhavými důvody týkajícími se ochrany životního prostředí a že vlámská právní úprava je nediskriminačním, vhodným a přiměřeným opatřením.

64. Komise nejprve tvrdí, že musí-li být elektřina v souladu s judikaturou Soudního dvora kvalifikována jako zboží ve smyslu článků 28 ES a 11 Dohody o EHP, totéž neplatí pro záruky původu, které mají ve vztahu k elektřině akcesorickou povahu a usnadňují obchodování s ní. Komise má za to, že takovou legislativu, jako je legislativa dotčená ve věcech v původním řízení, která kombinuje systém zelených osvědčení a systém povinných kvót, nelze přirovnat k režimu dotčenému ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek *Preussen Elektra*, poněvadž distributoři elektřiny mají volnost zásobovat se elektřinou pocházející z jiných členských států či zemí EHP, avšak nevylučuje, že tato právní úprava může alespoň potenciálně omezit volný pohyb zboží.

65. Komise však zastává názor, že tato překážka je odůvodněna cílem chránit životní prostředí. V tomto smyslu tvrdí, že právní úprava dotčená v původním řízení přispívá ke snížení emisí skleníkových plynů, podporuje přístup k řešení znečišťování na regionální úrovni v souladu se zásadou přednostní nápravy škod u zdroje a v souladu s povinností stanovit orientační vnitrostátní cíle pro spotřebu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie, kterou členským státům stanoví směrnice 2001/77, čímž Unie usiluje dosáhnout toho, aby všechny členské státy vyváženě a poměrně přispívaly k dosažení evropských cílů v oblasti snižování emisí skleníkových plynů.

20 — C-379/98, Recueil, I-2099, bod 70.

66. Komise zdůrazňuje, že mechanismy veřejné podpory obnovitelných zdrojů energie nejsou harmonizovány, a dodává, že vzhledem ke klimatickým a geografickým rozdílům mezi členskými státy je nutno předejít tomu, aby se znečištění koncentrovalo v oblastech, kde je nejobtížnější vyrábět zelenou elektřinu z důvodu nedostatku přírodních zdrojů, a zabezpečit, aby cílené státní podpory mohly stimulovat místní výrobu zelené elektřiny i v těchto oblastech. Otevření veřejné podpory všem zahraničním výrobcům by podle ní mohlo vést k jejich přílivu směrem k vnitrostátním režimům, které nabízí lepší podmínky, což by narušilo dodržení povinnosti splnit vnitrostátní cíle, kterou mají všechny členské státy.

67. Společnost Essent, podle níž je třeba na základě judikatury Soudního dvora považovat elektřinu za zboží²¹, uvádí, že dotčená právní úprava byla přijata v rozporu se zákazem kvantitativních omezení dovozu a opatření s rovnocenným účinkem. Odmítnutí zohlednit záruky původu z jiných členských států Unie a EHP založené výhradně na základě zeměpisného původu, aniž je zkoumána jejich rovnocennost se zelenými osvědčeními vydávanými ve Vlámském regionu, podle ní brání dovozu zelené elektřiny.

68. Žalobkyně v původním řízení má za to, že takové opatření nelze odůvodnit cílem ochrany životního prostředí, jelikož zahraniční záruky původu z tohoto hlediska sledují tentýž cíl jako zelená osvědčení, tj. zvýšení výroby zelené energie a její spotřeby na vnitřním trhu. Dodává, že cíl spočívající v podpoře místní výroby nemůže sloužit jako odůvodnění, jelikož tento cíl nevyplývá z výnosu o elektřině a odporuje dokonce cíli podporovat rozvoj zdrojů obnovitelné energie „v souladu s trhem“ uvedenému v odůvodnění uvedeného výnosu. Podpora místní výroby podle ní navíc vede k diskriminaci na základě původu ve prospěch vlámských výrobců.

69. Pro účely odpovědi na položenou otázku rozdělím své úvahy do tří částí s tím, že v první budu zjišťovat, zda se uplatní pravidla týkající se volného pohybu zboží, ve druhé, zda se na dotčenou právní úpravu vztahuje zákaz omezování volného pohybu, a zatřetí uvedu možná odůvodnění.

a) Uplatnitelnost pravidel týkajících se volného pohybu zboží

70. Úvodem je nutno připomenout, že směrnice 2001/77 neharmonizuje režimy podpory obnovitelných zdrojů energie a členské státy tedy musí respektovat základní svobody zakotvené ve Smlouvách, mezi něž patří i volný pohyb zboží.

71. Aby se tato svoboda uplatnila, je nutné, aby vnitrostátní právní úprava zasahovala do pohybu zboží ve smyslu Smlouvy ES. Než určím, zda tomu tak ve věcech v původním řízení skutečně je, jeví se mi nezbytné vrátit se stručně k fungování systému zelených osvědčení zavedenému vlámskou právní úpravou.

72. Úvodem připomínám, že politika podpory obnovitelných zdrojů energie může využívat různé nástroje jako systém garantovaných kupních cen, mechanismus dražeb či zelená osvědčení. Zelená osvědčení byla zavedena v mnohých členských státech a řídí se předpisy, které se vyznačují značnou různorodostí²².

73. Pokud jde konkrétně o vlámskou právní úpravu dotčenou ve věcech v původním řízení, systém zelených osvědčení zavedený od 1. ledna 2001 je založen na dvojím mechanismu udělování zelených osvědčení výrobcům elektřiny využívajícím obnovitelné zdroje energie a paralelním zavedením povinných kvót pro výrobce elektřiny.

21 — Společnost Essent odkazuje na rozsudek ze dne 27. dubna 1994, Almelo (C-393/92, Recueil, s. I-1477, bod 28).

22 — K těmto různým mechanismům a jejich slučitelnosti se zásadami, jimiž se řídí vnitřní trh, viz Rousseau, S., „L'emprise de la logique marchande sur la promotion des énergies renouvelables au niveau communautaire“, *Revue internationale de droit économique*, 2005, s. 231.

74. Zelená osvědčení jsou na jedné straně udělována výrobcům elektřiny za předem stanovené množství elektřiny vyrobené ze zdrojů obnovitelné energie či kvalitními kogeneračními zařízeními. Jelikož tato osvědčení mohou být prodávána, mechanismus zhodnocuje výrobu elektřiny, jelikož výrobcům umožňuje získat příjem nejen prodejem elektřiny do sítě, ale i prodejem osvědčení na trhu.

75. Výrobci elektřiny mají na druhé straně povinnost nakoupit určité množství zelených osvědčení vypočtené v závislosti na celkovém množství elektřiny, které prodávají spotřebitelům. Výrobci, kteří by nebyli s to splnit kvótu pro zelená osvědčení požadovanou každý rok, musí zaplatit postupně se zvyšující správní pokutu odpovídající *de facto* maximální ceně, přičemž příjmy z pokut plynou do fondu určeného na podporu projektů rozvoje zelených energií.

76. Vše nasvědčuje tomu, že tento systém, jehož cílem je údajně podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ve Vlámském regionu, může mít dopad na dovoz zelené elektřiny ze zahraničí. Z tohoto hlediska zastávám názor, že není nutné prokazovat, že záruky původu či zelená osvědčení jsou jako taková zbožím ve smyslu článku 28 ES. Postačí konstatovat, že podle judikatury Soudního dvora, která pojem „zboží“ definuje extenzivně²³, musí být elektřina jako taková kvalifikována²⁴ v tom smyslu, že její pohyb nesmí být v souladu s výše uvedeným článkem omezen.

77. Přístupme nyní ke zkoumání existence případného omezení volného pohybu.

b) Existence omezení volného pohybu zboží

78. Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je třeba veškerou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Unie, považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 28 ES²⁵. Je tedy třeba posoudit, zda taková vnitrostátní úprava, jako je úprava dotčená v původním řízení, může představovat překážku volnému pohybu elektřiny.

79. Nepopírám, že takový režim nebrání výrobcům elektřiny v dovozu zelené elektřiny pocházející z jiných členských států Unie či EHP. Tento režim však může – byť nepřímo – narušit pohyb zelené elektřiny.

80. Systém totiž ekonomicky zvýhodňuje výrobce zelené elektřiny usazené ve Vlámském regionu v porovnání s ostatními výrobci zelené elektřiny, jelikož prodej zelených osvědčení jim vedle příjmů z prodeje elektřiny přináší další příjmy.

81. Tento systém je na dále s to odradit výrobce elektřiny od dovozu zelené elektřiny, jejíž původ je prokazován zárukou původu, jelikož dovoz elektřiny nelze zohlednit pro účely dosažení uložené kvóty, takže budou muset současně s nákupem této elektřiny, jejíž cena může být vyšší než cena elektřiny vyrobené z konvenčních zdrojů, získat vlámská zelená osvědčení.

82. Z toho plyne, že sporná vnitrostátní právní úprava, která zvýhodňuje obchodování se zelenou elektřinou vyrobenou ve Vlámském regionu a omezuje tak možnosti dovozu zelené elektřiny, musí být považována za opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení dovozu.

23 — V rozsudku ze dne 10. prosince 1968, Komise v. Itálie (7/68, Recueil, s. 617, 626) Soudní dvůr definoval zboží jako „výrobky ocenitelné penězi a způsobilé jako takové tvořit předmět obchodních transakcí“. V tomto smyslu viz i rozsudek ze dne 14. dubna 2011, Vlaamse Dierenartsvereniging a Janssens (C-42/10, C-45/10 a C-57/10, Recueil, I-2975, bod 68).

24 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Essent Netwerk Noord a další (C-206/06, Sb. rozh. s. I-5497, bod 43 a citovaná judikatura).

25 — Viz zejména rozsudky ze dne 11. července 1974, Dassonville (8/74, Recueil, s. 837, bod 5) a ze dne 2. prosince 2010, Ker-Optika (C-108/09, Sb. rozh. s. I-12213, bod 47).

83. Toto opatření má navíc diskriminační účinky, jelikož výhodu z prodeje zelených osvědčení omezuje na výrobu vlámské elektřiny při vyloučení výroby zelené elektřiny z ostatních členských států Unie či EHP.

84. Za předpokladu, že je argumenty VREG a dalších nutno vykládat v tom smyslu, že zpochybňují podobnost zelené elektřiny dovezené z jiných členských států, jejíž původ je doložen zárukou původu, a zelené elektřiny vyrobené ve Vlámském regionu, jejíž původ je zaručen zeleným osvědčením, je nutno zdůraznit, že VREG a další netvrdí, že vlámská zelená osvědčení nabízí doplňkovou záruku o zeleném původu vyrobené elektřiny. Vlámská právní úprava, která zelené osvědčení vymezuje jako dokument prokazující, že výrobce vyrobil v daném roce určité množství ekologické energie²⁶, umožňuje, aby byla osvědčení používána jako záruka původu. VREG a další na jednání uvedli, že jediný rozdíl mezi zeleným osvědčením a zárukou původu spočívá v tom, že zelená osvědčení jsou vydávána výrobci z Vlámského regionu. Jinými slovy, elektřina doložená zeleným osvědčením není „zelenější“ než elektřina doložená zárukou původu, jelikož jediný rozdíl mezi nimi spočívá v zeměpisném místě původu.

85. Zbývá zabývat se otázkou, zda je tato diskriminační překážka odůvodněná, či nikoli.

c) Odůvodnění překážky volnému pohybu zboží

i) Zásada

86. Soudní dvůr již měl příležitost několikrát potvrdit, že ochrana životního prostředí je cílem naléhavého zájmu odůvodňujícím omezení svobod zakotvených ve Smlouvách. Formuloval v této oblasti dokonce svébytnou judikaturu, v níž zdůraznil zvýšený zájem na ochraně životního prostředí.

87. Podle tradičního přístupu, který Soudní dvůr obecně uplatňuje stran možnosti odůvodnit omezení obchodu v rámci Unie, lze naléhavými důvody obecného zájmu odůvodnit pouze opatření, která se uplatní bez rozdílu na zboží či služby bez ohledu na jejich původ. Je-li však opatření diskriminační, může být odůvodněno pouze ustanovením stanovícím výslovnou výjimku²⁷. Ochrana životního prostředí, která byla v unijním právu upravena nedávno, nepatří mezi důvody obecného zájmu uvedené v článku 30 ES, jejichž výčet nelze rozšiřovat nad rámec taxativně vymezených případů, ale je naléhavým důvodem obecného zájmu uznaným Soudním dvorem. Tento cíl by proto v zásadě mohl odůvodnit jen nediskriminační opatření.

88. V judikatuře však došlo k obratu vedoucí k tomu, že případy, kdy se lze dovolávat cílů nespádajících mezi cíle uvedené v článku 30 ES za účelem odůvodnění vnitrostátních omezení volného pohybu zboží²⁸, lze rozšířit. Tento vývoj judikatury měl dvě fáze.

26 — Viz článek 25 výnosu o elektřině.

27 — Viz zejména rozsudek ze dne 4. května 1993, *Distribuidores Cinematográficos* (C-17/92, Recueil, s. I-2239, bod 16 a citovaná judikatura).

28 — K hlubší analýze této otázky viz Vial, C., *Protection de l'environnement et libre circulation des marchandises*, Collection droit de l'Union européenne – Thèse, Bruylant, Bruxelles, 2006, s. 225 a následující.

89. První fázi tvoří věc nazývaná „valonský odpad“²⁹, v níž byla dotčena belgická právní úprava zakazující ve Valonsku zpracování odpadu pocházejícího z jiného členského státu či z jiného než valonského regionu. Soudní dvůr v této věci kvalifikoval odpad jako zboží a připomněl, že naléhavé důvody se zohledňují pouze v případě opatření, která se uplatní bez rozdílu na domácí a dovezené výrobky, a poté rozhodl, že vzhledem ke „zvláštnosti odpadu“³⁰, který je dle zásady nápravy škod na životním prostředí přednostně u zdroje nutno likvidovat co nejbližší místo jeho vzniku, „nelze sporná opatření považovat za diskriminační“³¹.

90. Druhá fáze je tvořena rozsudkem ze dne 14. července 1998, Aher-Waggon³² a výše uvedeným rozsudkem Preussen Elektra. Posledně uvedený rozsudek se týkal povinnosti dodavatelů elektřiny kupovat elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie za minimální ceny. Ačkoli se toto opatření nejevilo jako opatření uplatnitelné bez rozdílu, protože jednoznačně zvýhodňovalo domácí výrobce zelené elektřiny, od nichž musely hospodářské subjekty nakupovat, Soudní dvůr nezkoumal otázku, zda je opatření přímo diskriminační, a dospěl k závěru, že bylo odůvodněno cíli v oblasti životního prostředí, jelikož přispívá ke snižování emisí skleníkových plynů, cílem ochrany zdraví a života osob a zvířat, jakož i ochrany rostlin, a zvláštními vlastnostmi elektrické energie.

91. Sledování cíle v oblasti životního prostředí tedy může vést k neutralizaci diskriminační povahy vnitrostátního opatření – byť prokázané – nebo k tomu, že jednoduše není třeba zjišťovat, zda je opatření diskriminační, či nikoli.

92. Jakkoli mě těší tento vývoj, který v rámci vnitřního trhu reflektuje obavy spojené s životním prostředím, s politováním konstatuji, že výjimka z pravidla, podle něhož lze diskriminační opatření odůvodnit jedině na základě výslovně stanovené výjimky, není v judikatuře Soudního dvora formulována výslovně, ale vkrádá se zadními vrátky v úvahách učiněných případ od případu, jež mají odlišnou logiku. Dle mého názoru je nutno objasnit situaci tím, že bude formálně uznána možnost dovolávat se ochrany životního prostředí jako odůvodnění pro opatření omezující volný pohyb zboží, ačkoli jsou diskriminační. V tomto výslovném zakotvení spatřuji tři výhody.

93. Zaprvé je toto uznání podle mě nevyhnutelné v zájmu právní jistoty, jelikož jeho výhodou je odstranění pochybností, které přetrvávají stran možnosti uplatňovat ochranu životního prostředí jako naléhavý důvod obecného zájmu za účelem odůvodnění diskriminačního opatření.

94. Zadruhé mám za to, že v případě, že se neověřuje diskriminační povaha opatření představujících překážky, přináší to značnou nevýhodu spočívající v tom, že se zakazuje modulovat míru soudního přezkumu, kterému tato opatření podléhají v zájmu toho, aby bylo ověřeno, zda jsou s to zaručit dosažení sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení. Diskriminační opatření, a zejména opatření, která odporují tak klíčové zásadě, jako je zásada zákazu přímé diskriminace na základě státní příslušnosti, musí dle mého názoru podléhat přísnějšímu požadavku proporcionality.

95. Zatřetí považuji toto výslovné uznání především za příležitost dát ochraně životního prostředí významné místo v unijním právním řádu a pokračovat tak ve vývoji započatém v rozsudku ze dne 7. února 1985, ADBHU³³, který ochranu životního prostředí učinil „jedním ze zásadních cílů Společenství“. Udržitelný rozvoj nyní patří mezi cíle Unie zakotvené v článku 3 SEU³⁴, jehož bod 3 stanoví, že „Unie usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený [...] na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí“. Úsilí o vysoký stupeň ochrany životního prostředí je dále

29 — Rozsudek ze dne 9. července 1992, Komise v. Belgie (C-2/90, Recueil, s. I-4431).

30 — Bod 34.

31 — Bod 36.

32 — C-389/96, Recueil, s. I-4473, bod 34.

33 — 240/83, Recueil, s. 531, bod 13.

34 — Viz rovněž pododstavec 9 preambule Smlouvy o EU.

zakotveno v článku 191 SFEU a článku 37 Listiny základních práv Evropské unie jako cíl Unie. V souladu s článkem 11 SFEU, kterému odpovídá článek 6 ES, mají být navíc „[p]ožadavky na ochranu životního prostředí zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje“.

96. Pokud by byla ochrana životního prostředí výslovně povýšena na naléhavý důvod obecného zájmu, kterého se lze dovolávat k odůvodnění opatření, jež omezují volný pohyb, byť jsou diskriminační, přispělo by to dle mého názoru k zajištění její přednosti před ostatními úvahami.

97. Teoretické odůvodnění pro toto řešení lze dle mého názoru najít v zásadě integrace, podle níž je cíle v oblasti životního prostředí, jejichž průřezovou a zásadní povahu Soudní dvůr zdůraznil³⁵, nutno zohlednit při definici a provádění politik a činností Unie. Tato zásada sice nestanoví, že ochrana životního prostředí musí být systematicky upřednostňována, ale implikuje, že cíl v oblasti životního prostředí musí být systematicky vyvažován ve vztahu k ostatním zásadním cílům Unie³⁶.

98. Je tedy nutné zjistit, zda může být vlámská právní úprava, která je dle mého názoru diskriminační překážkou volnému pohybu zboží, odůvodněna naléhavými důvody souvisejícími s ochranou životního prostředí.

ii) Uplatnění na spornou vnitrostátní právní úpravu

99. Vraťme se postupně k jednotlivým předloženým odůvodněním.

100. Začněme odůvodněním vážícím se k výše uvedenému rozsudku *Preussen Elektra*. Soudní dvůr v tomto rozsudku vycházel z postupnosti liberalizace trhu s elektřinou, kvůli níž „v obchodování s elektřinou mezi členskými státy zůstávají překážky“³⁷, jakož i z povahy elektřiny, podle níž „je obtížné určit původ a zejména zdroj energie, z něhož byla vyrobena, jakmile se nachází v transportní či distribuční síti“³⁸. Soudní dvůr také zohlednil skutečnost, že německá právní úprava přispívala ke snížení emisí skleníkových plynů.

101. Ona dvě odůvodnění uvedená na prvním místě nelze dle mého názoru nadále akceptovat v důsledku vývoje právního kontextu jak vnitřního trhu s elektřinou, tak podpory obnovitelných energií.

102. V první řadě poznamenávám, že výše uvedený rozsudek *Preussen Elektra* byl vydán před přijetím směrnice 2003/54, která představuje další fázi v liberalizaci trhu s elektřinou zaměřenou zejména na boj proti uzavírání trhů.

103. Z druhého konstatuji, že v současnosti nelze platně použít odůvodnění založené na tom, že nelze určit původ elektřiny, jelikož účelem zavedení záruk původu směrnicí 2001/77 bylo právě umožnit, aby byl zaručen původ vyrobené obnovitelné energie³⁹.

104. Odůvodnění založené na tom, že je přispíváno ke snížení emisí skleníkových plynů, není podle mého názoru o nic přesvědčivější, jelikož elektřina vyrobená z obnovitelných zdrojů energie v jiném členském státě Unie či EHP přispívá ke snížení emisí skleníkových plynů ve Vlámském regionu stejnou měrou jako elektřina vyrobená z obnovitelných zdrojů energie v tomto regionu⁴⁰.

35 — Viz rozsudek ze dne 13. září 2005, *Komise v. Rada* (C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879, body 41 a 2).

36 — V tomto smyslu viz *Jans, H. J., a Vedder, H. H. B., European Environmental Law*, 4. vyd. European Law Publishing, Groningue, 2011, s. 23.

37 — Bod 78.

38 — Bod 79.

39 — Její původ však nelze zjistit, jakmile již vstoupila do sítě.

40 — V tomtéž smyslu viz bod 236 stanoviska generálního advokáta *Jacobse* ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek *Preussen Elektra*.

105. Komise taktéž tvrdí, že je nutno dodržovat zásadu nápravy škody životního prostředí přednostně u zdroje. Nejsem však toho názoru, že tato zásada, podle níž je znečištění napravováno u zdroje za pomoci méně škodlivých postupů a výrobků s cílem zabránit škodám na životním prostředí, a která tedy odůvodňuje místní zpracování odpadů⁴¹, může být platným důvodem ospravedlňujícím diskriminaci namířenou proti elektřině vyrobené z obnovitelných zdrojů energie v jiných členských státech.

106. Důvod, proč výrobci nemohou předkládat záruky původu ze zahraničí, nelze dle mého názoru nalézt ani v cíli spočívajícím v zajištění bezpečnosti energetického zásobování. Pokud jde o její externí aspekt, tj. z hlediska konvenčních zdrojů energie ze třetí země, bezpečnost zásobování zjevně není ohrožena. Rovněž není prokázáno, že by byla ohrožena bezpečnost interního zásobování, a to tím spíše že k jejímu zlepšení může dojít zejména rozvojem propojení mezi sítěmi, který podporuje diverzifikaci zásobování, a umožňuje tak kompenzovat meze, které vykazují obnovitelné energie v poměru k cíli zajistit kontinuitu zásobování elektřinou⁴².

107. Argument založený na tom, že směrnice 2001/77 vymezila vnitrostátní cíle, jejichž splnění by mohlo být ohroženo v případě otevření veřejné podpory všem zahraničním výrobcům zelené energie, se mi rovněž nejeví jako přesvědčivý.

108. Komise ve svém oznámení Radě a Evropskému parlamentu týkajícím se části obnovitelných zdrojů energie v Evropské unii⁴³ upřesnila, že vnitrostátní cíle jsou sice definovány spotřebou elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie, avšak spotřeba elektřiny je definována jako vnitrostátní výroba zvýšená o dovoz a snižena o vývoz, a poté uvedla, že členský stát může zahrnout příspěvek v podobě dovozu z jiného členského státu, pokud s tím stát vývozu projeví výslovný souhlas a tento příspěvek nebude započten dvakrát.

109. Komise tedy připustila, že lze zohlednit dovezenou zelenou elektřinu pro účely ověření toho, zda bylo dosaženo cíle dovážejícího členského státu. Za těchto podmínek nevidím důvod, proč by dovoz zelené elektřiny ze zahraničí měl ohrozit dosažení vnitrostátních cílů.

110. Chápu sice úsilí zabránit nerovnoměrnému rozdělení zařízení na výrobu elektrické energie z obnovitelných zdrojů energie mezi státy, avšak zastávám názor, že ochrana životního prostředí spadá do společné unijní politiky. Ochrana životního prostředí dále není chápána čistě z vnitrostátního hlediska, ale její dynamika je evropská, zejména v oblasti boje proti klimatickým změnám⁴⁴. Je tedy rovněž nutno zohlednit výhody, které mohou vyplynout z obchodování se zelenou energií v rámci Unie. Skutečný dopad takového obchodování lze sice obtížně změřit, avšak lze se domnívat, že by mohl snížit náklady na obnovitelné zdroje energie tím, že umožní racionálnější rozmístění výroby.

111. Mé přesvědčení, že ochrana životního prostředí nemůže ospravedlnit spornou právní úpravu, podporují dvě další zásadní úvahy.

41 — Což znamená, že „je na každém regionu, obci či jiné místní jednotce, aby přijala odpovídající opatření k zajištění příjmu, zpracování a likvidace vlastního odpadu“. Viz dále výše uvedený rozsudek Komise v. Belgie (bod 34) a rozsudek ze dne 21. ledna 2010, Komise v. Německo (C-17/09, bod 16).

42 — Pokud jde o nejistou dostupnost obnovitelných zdrojů energie z prostorového i časového hlediska viz zejména Le Baut-Ferrarese B., a Michallet, I., *Droit des énergies renouvelables*, Editions Le Moniteur, 2008, s. 56 et 57.

43 — COM(2004) 366 final.

44 — Kjótský protokol tak pro období 2008 až 2012 stanoví celosvětový závazek snížit emise skleníkových plynů o 8 % v porovnání s rokem 1990 (viz čl. 3 odst. 1 a přílohy I B a II tohoto protokolu).

112. Zaprvé, rozdíl mezi zárukou původu a zeleným osvědčením, jehož jednoznačnost a význam se pokoušeli VREG a další prokázat, je ve skutečnosti velmi mlhavý jak ve vlámské právní úpravě, tak v praxi⁴⁵. Zelené osvědčení totiž platí jako záruka původu, jelikož může být využito při prodeji elektřiny koncovým spotřebitelům. Jak dále na jednání uznali i sami VREG a další, záruka původu může být jako zelené osvědčení prodána nezávisle na elektřině. Zelené osvědčení a záruka původu jsou tedy příhodně koncipovány jako dvě složky téhož nástroje, což je koncept značně vzdálený původnímu smyslu směrnice 2001/77. Osvědčení může být paradoxně – bez ohledu na to, zda je pojmenováno jako záruka původu, či nikoli – bez omezení vyváženo, a může tak proniknout do zahraničních systémů podpory obnovitelných zdrojů energie, zatímco dovoz zahraničních nástrojů v opačném směru je zakázán.

113. Dále je nutno poznamenat, že praxi VREG lze podrobit kritice, jelikož ve skutečnosti v ní jde o to přeměnit záruku původu na zelené osvědčení pouze pro účely dotčeného regionálního systému, jelikož záruky původu se evidují jako zelené osvědčení, aby mohly být jako takové použity v případě potřeby a výlučně, rozhodne-li tak VREG. Cena těchto potenciálně využitelných zelených osvědčení však je stejná jako cena, kterou měly jakožto záruky původu, a její výše – jak bylo uvedeno během jednání – je kromě ostatních nezměněných věcí značně nižší než cena „běžného“ zeleného osvědčení. Z toho plyne, že se tento způsob stanovení ceny vymyká běžnému způsobu stanovování ceny, tj. v rámci konfrontace nabídky a poptávky na sekundárním trhu zelených osvědčení, jehož řádné fungování je tedy touto praxí narušeno. Komise v písemných vyjádřeních uvedla a na jednání potvrdila, že osm členských států praktikuje systém zelených osvědčení. Na základě toho si tedy lze představit, jak významné je narušení způsobené zkoumaným systémem.

114. Z druhého z dopisů zasláního Komisí dne 25. července 2001 Belgickému království zjevně vyplývá, že bez ohledu na jeho překvapivý výklad Komisí na jednání, není stávající vlámská právní úprava v souladu se závazky, které vlámská vláda přijala při notifikaci této právní úpravy z titulu ustanovení Smlouvy týkajících se státních podpor. Mám velké výhrady k tomu akceptovat toto porušení závazku, které nemůže být odůvodněno ochranou životního prostředí.

115. Z těchto důvodů mám za to, že článek 5 směrnice 2001/77 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě na podporu obnovitelných zdrojů energie, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která neumožňuje zohlednit záruky původu vydané v jiném členském státě Unie či EHP, avšak články 28 ES a 11 Dohody o EHP brání takové právní úpravě, která diskriminačním způsobem omezuje obchodování mezi členskými státy, aniž je odůvodněna naléhavými důvody souvisejícími s ochranou životního prostředí⁴⁶.

IV – Závěry

116. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby odpověď na otázku *rechtbank van eerste aanleg* te Brussel (Belgie) zněla následovně:

„Článek 5 směrnice 2001/77/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě podpory obnovitelných zdrojů energie, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která uděluje zelená osvědčení výrobcům zelené

45 — Směrnice č. 2009/28 nepřispívá k objasnění právního stavu. Podle bodu 52 odůvodnění této směrnice „[z]áruka původu může být bez ohledu na energii, k níž se vztahuje, převedena z jednoho držitele na jiného“. Viz též Van der Elst, R., „Les défis de la nouvelle directive sur les énergies renouvelables et son impact sur le commerce intra et extracommunautaire“, *Droit européen de l'énergie*, Helbing Lichtenhahn, Basilej, s. 179. Podle tohoto autora „spocívá hlavní rozdíl mezi zárukou původu a zeleným osvědčením v tom, že záruka původu vydané v jednom členském státě musí být uznána ve všech ostatních členských státech, což neplatí v případě zelených osvědčení“.

46 — Zastávám názor, že okolnost, že směrnice 2001/77 a 2003/54 vstoupily v platnost ve vztahu k EHP až 1. září 2006 a 1. června 2007, nemá vliv na navrženou odpověď. Je pouze na vnitrostátním soudu, aby ověřil, pokud jde o norské záruky předložené společností Essent před datem 1. září 2006, zda tyto umožňují identifikovat zelenou elektřinu za rovnocenných podmínek jako záruky původu upravené směrnicí 2001/77.

elektriny usazeným v daném regionu a výrobcům elektriny ukládá povinnost předložit každoročně určitý počet zelených osvědčení ve výši kvóty, přičemž vylučuje možnost zohlednit záruky původu vydané v jiném členském státě Evropské unie či Evropského hospodářského prostoru. Články 28 ES a 11 Dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992 naopak brání takové právní úpravě, která diskriminačním způsobem omezuje obchodování mezi členskými státy Evropské unie či Evropského hospodářského prostoru, aniž je odůvodněna naléhavými důvody souvisejícími s ochranou životního prostředí.“