



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 28. ledna 2014¹

Věc C-573/12

**Ålands Vindkraft AB
proti
Energimyndigheten**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná förvaltningsrätten i Linköping (Švédsko)]

„Volný pohyb zboží — Opatření s účinkem rovnocenným kvantitativnímu omezení — Směrnice 2009/28/ES — Vnitrostátní režim podpory obnovitelné energie — Zelené certifikáty vydávané za výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů — Vydávání pouze výrobcům nacházejícím se ve Švédsku nebo v členském státě, s nímž Švédské království uzavřelo dohodu o spolupráci“

1. V projednávané věci má Soudní dvůr opět příležitost se vyslovit k souladu ustanovení vnitrostátních režimů podpor energie vyrobené z obnovitelných zdrojů², jejichž poskytování se omezuje pouze na výrobce elektřiny nacházející se na vnitrostátním území, s unijním právem.
2. Otázka, v jejímž rámci se střetává zásada volného pohybu zboží s požadavkem ochrany životního prostředí, vyvstala již ve spojených věcech Essent Belgium (C-204/12 až C-208/12), které Soudní dvůr momentálně projednává a v nichž jsem přednesl stanovisko dne 8. května 2013 a vyslovil se k zásadě volného pohybu zboží i ustanovením směrnice 2001/77/ES ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou³.
3. Skutkový stav projednávané věci je podobný, avšak právně se liší, jelikož napadený švédský režim musí být vzhledem k vysvětlení poskytnutému förvaltningsrätten i Linköping (Švédsko) posuzován ve světle ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES 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/ES⁴.
4. To vede k otázce, zda ustanovení směrnice 2009/28 umožňují zavést vnitrostátní režim podpory elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie⁵, v jehož rámci jsou výrobcům zelené elektřiny udělovány zelené certifikáty, z nichž poté dodavatelé elektřiny a někteří uživatelé musí odkoupit určitý počet v závislosti na celkovém množství elektřiny, kterou dodávají či spotřebují, jestliže jsou takové certifikáty v rámci uvedeného režimu udělovány pouze výrobcům elektřiny nacházejícím se v dotčeném členském státě.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Tuto energii dále pro zjednodušení označujeme jako „zelenou energii“.

3 — L 283, s. 33; Zvl. vyd. 05/04, s. 381.

4 — L 140, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 381.

5 — Dále jen „zelená elektřina“.

5. V případě kladné odpovědi vyvstane otázka, zda jsou územní omezení přístupu k režimu podpory zelené energie v souladu se zásadou volného pohybu zboží, což s sebou nese i otázku platnosti směrnice 2009/28 s ohledem na ustanovení článku 34 SFEU.

6. V tomto stanovisku nejprve vyslovím závěr, že směrnice 2009/28 taková územní omezení povoluje, zatímco článek 34 SFEU je zakazuje.

7. Z toho dále vyvodím závěr, že čl. 3 odst. 3 směrnice 2009/28 je neplatný, jelikož členským státům přiznává pravomoc zakázat či omezit přístup k jejich režimům podpory pro výrobce, jejichž zařízení na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů se nachází v jiném členském státě.

8. S ohledem na zásadu právní jistoty nakonec navrhu, aby byly omezeny časové účinky tohoto prohlášení neplatnosti.

I – Právní rámec

A – Unijní právo

9. Směrnice 2009/28, která vstoupila v platnost dne 25. června 2009 a měla být provedena nejpozději do 5. prosince 2010, ruší s účinností od 1. ledna 2012 směrnici 2001/77.

10. Body odůvodnění 1, 13 až 15, 25, 36, 52 a 56 směrnice 2009/28 uvádí:

„(1) Důležitými součástmi balíčku opatření, která jsou zapotřebí ke snížení emisí skleníkových plynů a ke splnění Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu a dalších závazků Společenství a mezinárodních závazků týkajících se snížení emisí skleníkových plynů po roce 2012, jsou kontrola spotřeby energie v Evropě a větší využívání [zelené] energie [...] spolu s úsporami energie a zvýšením energetické účinnosti. Tyto faktory hrají také důležitou roli při podpoře zabezpečení dodávek energií, technologického vývoje a inovací a při poskytování příležitosti k zaměstnání a regionálnímu rozvoji, zejména ve venkovských a izolovaných oblastech.

[...]

(13) [...] [J]e vhodné stanovit závazné národní cíle 20 % podílu energie z obnovitelných zdrojů a 10 % podílu [zelené] energie [...] v dopravě na spotřebě energie ve Společenství do roku 2020.

(14) Hlavním účelem závazných národních cílů je poskytnout jistotu investorům a podpořit trvalý rozvoj technologií, které vyrábějí energii ze všech druhů obnovitelných zdrojů. [...]

(15) Výchozí pozice, možnosti [zelené] energie [...] a skladby zdrojů energie každého členského státu se liší. Je proto nezbytné převést celkový 20 % cíl Společenství na jednotlivé cíle pro každý členský stát se spravedlivým a náležitým rozdělením, které zohledňuje odlišné výchozí pozice jednotlivých členských států a jejich možnosti, včetně stávajícího podílu [zelené] energie [...] a skladby zdrojů energie. [...]

[...]

(25) Členské státy mají různý potenciál, pokud jde o energii z obnovitelných zdrojů, a na vnitrostátní úrovni používají odlišné režimy podpory pro [zelenou] energii [...]. Většina členských států uplatňuje režimy podpory, které poskytují výhody výhradně v případě [zelené] energie [...] vyrobené na jejich území. K tomu, aby vnitrostátní režimy podpory náležitě fungovaly, je nezbytné, aby členské státy mohly kontrolovat dopad a náklady svých vnitrostátních režimů

podpory na základě svých odlišných potenciálů. [...] Cílem této směrnice je usnadnit poskytování přeshraniční podpory [zelené] energie [...], aniž by tím byly dotčeny vnitrostátní režimy podpory. Zavádí mechanismy dobrovolné spolupráce mezi členskými státy, která jim umožní dohodnout se na rozsahu, v jakém by jeden členský stát podporoval výrobu energie v jiném členském státě, a na rozsahu, v jakém by se měla výroba [zelené] energie [...] započítávat do jejich příslušných celkových národních cílů. V zájmu zajištění účinnosti obou opatření pro splnění cíle, tj. vnitrostátních režimů podpory a mechanismů spolupráce, je zásadní, aby členské státy byly schopny určit, zda a v jakém rozsahu se jejich vnitrostátní režimy podpory vztahují na [zelenou] energii [...] vyrobenou v jiných členských státech, a aby byly schopny se na tom dohodnout prostřednictvím mechanismů spolupráce stanovených v této směrnici.

[...]

(36) Za účelem vytvoření příležitostí ke snižování nákladů na dosažení cílů stanovených touto směrnicí je vhodné usnadnit v členských státech spotřebu [zelené] energie vyrobené [...] v jiných členských státech a zároveň umožnit členským státům započítat [zelenou] energii [...] spotřebovanou v jiných členských státech do svých vlastních národních cílů. Z tohoto důvodu jsou nutná opatření pro zajištění flexibility, která ovšem zůstanou pod kontrolou členských států, aby nebyla ohrožena jejich schopnost dosahovat cíle stanovené na národní úrovni. Tato opatření pro zajištění flexibility mají formu statistických převodů, společných projektů mezi členskými státy nebo společných režimů podpory.

[...]

(52) Jediným účelem záruk původu vydaných pro účely této směrnice je poskytnout doklad konečnému zákazníkovi, že daný podíl či dané množství energie bylo vyrobeno z obnovitelných zdrojů. Záruka původu může být bez ohledu na energii, k níž se vztahuje, převedena z jednoho držitele na jiného. [...] Je důležité rozlišovat mezi zelenými certifikáty používanými u režimů podpory a zárukami původu.

[...]

(56) Pouhé záruky původu nezakládají právo na čerpání výhod z vnitrostátních režimů podpory.“

11. Článek 1 směrnice 2009/28, nazvaný „Předmět a oblast působnosti“, stanoví:

„Tato směrnice stanoví společný rámec pro podporu [zelené] energie [...]. Stanoví závazné národní cíle, pokud jde o celkový podíl [zelené] energie [...] na hrubé konečné spotřebě energie a podíl [zelené] energie [...] v dopravě.“

12. Článek 2 druhý pododstavec písm. j) až l) směrnice 2009/28 obsahuje následující definice:

„j) ‚zárukou původu‘ se rozumí elektronický dokument, jehož jediným úkolem je poskytnout konečnému spotřebiteli doklad o tom, že daný podíl či dané množství energie byly vyrobeny z obnovitelných zdrojů [...];

k) ‚režimem podpory‘ se rozumí jakýkoli nástroj, režim či mechanismus uplatňovaný členským státem či skupinou členských států, který podporuje užívání [zelené] energie [...] snížením nákladů na výrobu této energie, zvýšením ceny, za kterou ji lze prodat, nebo zvýšením množství takto prodané energie prostřednictvím povinnosti využívat [zelenou] energii [...] zdrojů nebo jinak. To zahrnuje mimo jiné investiční pomoc, osvobození od daně nebo snížení daně, vrácení daně, režimy podpory pro povinnost využívat [zelenou] energii [...], včetně režimů používajících zelené certifikáty, a režimy přímé cenové podpory, včetně tarifů výkupních cen a plateb premii;

l) „povinností využívat [zelenou] energii [...]‘ se rozumí vnitrostátní režim podpory, který požaduje po výrobcích energie, aby zahrnuli určitou část [zelené] energie [...] do své výroby, po dodavatelích energie, aby zahrnuli určitou část [zelené] energie [...] do své dodávky, nebo po spotřebitelích energie, aby zahrnuli určitou část [zelené] energie [...] do své spotřeby. Zahrnuti jsou i režimy, v jejichž rámci mohou být tyto požadavky splněny používáním zelených certifikátů.“

13. Článek 3 odst. 1 až 3 směrnice 2009/28 stanoví:

„1. Každý členský stát zajistí, aby se v roce 2020 podíl [zelené] energie [...] na hrubé konečné spotřebě energie vypočítaný v souladu s články 5 až 11 rovnal alespoň jeho celkovému národnímu cíli pro podíl [zelené] energie [...] v uvedeném roce, jak stanoví třetí sloupec tabulky v příloze I části A. [...]

2. Členské státy zavedou opatření, která účinným způsobem zajistí, aby se podíl [zelené] energie [...] rovnal podílu uvedenému v orientačním plánu stanoveném v příloze I části B nebo ho překračoval.

3. Za účelem dosažení cílů uvedených v odstavcích 1 a 2 tohoto článku mohou členské státy použít mimo jiné tato opatření:

- a) režimy podpory;
- b) opatření v podobě spolupráce mezi jednotlivými členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi za účelem dosažení celkových národních cílů podle článků 5 až 11.

Aniž jsou dotčeny články 87 a 88 Smlouvy, členské státy mají právo rozhodnout podle článků 5 až 11 této směrnice o rozsahu, v jakém podpoří [zelenou] energii [...] vyrobenou v jiném členském státě.“

14. Článek 5 směrnice 2009/28 stanoví:

„1. Hrubá konečná spotřeba [zelené] energie [...] se v jednotlivých členských státech vypočte jako součet:

- a) hrubé konečné spotřeby [zelené] elektřiny [...];

[...]

3. Pro účely odst. 1 písm. a) se hrubá konečná spotřeba [zelené] elektřiny [...] vypočte jako množství elektřiny vyrobené v členském státě ze [zelené] energie, kromě výroby elektřiny v přečerpávacích elektrárnách z přečerpáné vody.

[...]“

15. Článek 11 směrnice 2009/28, nazvaný „Oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Aniž jsou dotčeny povinnosti členských států podle článku 3, mohou se dva nebo více členských států rozhodnout, že dobrovolně spojí nebo budou částečně koordinovat své vnitrostátní režimy podpory. V těchto případech se může určité množství [zelené] energie [...] vyrobené na území jednoho zúčastněného členského státu započítat do celkového národního cíle jiného zúčastněného členského státu [...]

16. Článek 15 směrnice 2009/28, nazvaný „Záruky původu elektřiny a energie pro vytápění a chlazení z obnovitelných zdrojů energie“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby pro účely poskytnutí dokladu konečnému spotřebiteli o podílu nebo množství [zelené] energie [...] na skladbě zdrojů energie dodavatele podle čl. 3 odst. 6 směrnice 2003/54/ES^[6], mohl být původ [zelené] elektřiny [...] zaručen ve smyslu této směrnice, a to v souladu s objektivními, transparentními a nediskriminačními kritérii.

2. [...] Záruka původu nemá žádný význam z hlediska dodržování článku 3 členským státem. Převody záruk původu [...] nemají vliv na [...] výpočet hrubé konečné spotřeby [zelené] energie [...] podle článku 5.

[...]

9. Členské státy uznají záruky původu vydané jinými členskými státy v souladu s touto směrnicí, a to výhradně jako prokázání údajů a skutečností uvedených v odstavci 1 a v odst. 6 písm. a) až f). [...]

[...]“

B – Švédská právní úprava

17. Režim podpory výroby zelené elektřiny byl zaveden zákonem č. 113 z roku 2003 o certifikátech elektřiny [lagen (2003:113) om elcertifikat]⁷, který byl s účinností od 1. ledna 2012 nahrazen zákonem č. 1200 z roku 2011 o certifikátech elektřiny [lagen (2011:1200) om elcertifikat]⁸, jenž měl konkrétně zajistit provedení směrnice 2009/28.

18. Předkládající soud zdůrazňuje, že rozhodnutí Energimyndigheten ze dne 9. června 2010 dotčené ve věci v původním řízení bylo přijato na základě zákona z roku 2003, avšak podle švédské právní úpravy musí být spor v zásadě řešen podle zákona použitelného v době, kdy jej soud posuzuje, tj. podle zákona z roku 2011.

19. Režim podpory zavedený švédskou právní úpravou spočívá v udělování zelených certifikátů výrobcům zelené elektřiny a související povinnosti pro dodavatele elektřiny a některé uživatele odkoupit určitý počet certifikátů odpovídající poměrnému množství z celkové dodané či spotřebované elektřiny.

20. Zelený certifikát, který je průkazem o vyrobení megawatthodiny zelené elektřiny, lze volně obchodovat na konkurenčním trhu, kde je jeho cena určena na základě poptávky a nabídky. Jeho cena je v konečném důsledku přenesena na spotřebitele elektřiny. Počet certifikátů, které musí dodavatelé či uživatelé odkoupit, se liší v závislosti na množství zelené elektřiny, jež má být vyrobeno. V letech 2010 až 2012 to bylo 0,179 zeleného certifikátu na prodanou či spotřebovanou megawatthodinu.

21. Předkládající soud uvádí, že toto omezení není v zákoně z roku 2011 obsaženo, avšak z důvodových zpráv k zákonům z roku 2003 a 2011 vyplývá, že zelené certifikáty jsou vyhrazeny pro zařízení na výrobu zelené elektřiny nacházející se ve Švédsku.

6 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES (Úř. věst. L 176, s. 37; Zvl. vyd. 12/02, s. 211, a oprava v Úř. věst. 2004, L 16, s. 74).

7 — Dále jen „zákon z roku 2003“.

8 — Dále jen „zákon z roku 2011“.

22. Dále upřesňuje, že kapitola 1 článek 5 zákona z roku 2011 obsahuje toto nové ustanovení:

„Certifikáty elektřiny udělené za výrobu obnovitelné elektřiny v jiném státě lze použít ke splnění kvóty podle tohoto zákona, pokud byl švédský systém certifikátů elektřiny zkoordinován se systémem certifikátů elektřiny tohoto jiného státu prostřednictvím mezinárodní smlouvy.“

23. Dne 29. června 2011 uzavřelo Švédské království takovou mezinárodní smlouvu s Norským královstvím⁹. Smlouvu tohoto typu však nemá s Finskou republikou.

II – Spor v původním řízení

24. Dne 30. listopadu 2009 podala společnost Ålands Vindkraft AB¹⁰, provozovatel větrné elektrárny ve Finsku na souostroví Åland napojené – podle žalobních tvrzení společnosti Ålands Vindkraft, které jsou uvedeny v předkládacím rozhodnutí – na švédskou distribuční síť, žádost za účelem získání zelených certifikátů podle švédské právní úpravy.

25. Tuto žádost zamítl Energimyndigheten rozhodnutím ze dne 9. června 2010 s odůvodněním, že režim zelených certifikátů je určen pouze pro zařízení na výrobu elektřiny nacházející se ve Švédsku.

26. Společnost Ålands Vindkraft podala proti tomuto rozhodnutí žalobu na neplatnost k förvaltningsrätten i Linköping a dovolávala se porušení článku 34 SFEU z důvodu, že sporný režim vede k tomu, že vyhrazuje uspokojování potřeby elektřiny asi 18 % spotřebitelů výrobcům zelené elektřiny nacházejícím se ve Švédsku na úkor dovozu z ostatních členských států.

III – Předběžné otázky

27. Vzhledem k tomu, že měl förvaltningsrätten i Linköping pochybnosti o výkladu směrnice 2009/28 a působnosti článku 34 SFEU, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Švédský systém certifikátů elektřiny je vnitrostátní režim podpory, který dodavatelům elektřiny a některým spotřebitelům elektřiny v tomto členském státě ukládá povinnost nákupu certifikátů elektřiny v poměrném množství k dodávkám či spotřebě, aniž výslovně vyžaduje koupi elektřiny pocházející z téhož zdroje. Certifikáty elektřiny jsou vydávány švédským státem a dokládají, že bylo vyrobeno určité množství [zelené] elektřiny [...]. Výrobci [zelené] elektřiny [...] získávají prodejem těchto certifikátů dodatečný příjem k příjmu z výroby elektřiny. Je třeba čl. 2 [druhý pododstavec] písm. k) a čl. 3 odst. 3 směrnice 2009/28 [...] vykládat v tom smyslu, že umožňují členskému státu uplatňovat výše popsaný režim podpory, jehož se mohou účastnit pouze výrobci nacházející se na území tohoto státu a jež má za následek, že jsou uvedení výrobci hospodářsky zvýhodněni oproti výrobcům, jimž nelze certifikáty elektřiny vydat?
- 2) Lze takový systém, jaký je popsán v otázce 1, považovat ve světle ustanovení článku 34 SFEU za množstevní omezení dovozu nebo opatření s rovnocenným účinkem?
- 3) V případě kladné odpovědi na otázku 2, může být takový systém slučitelný s článkem 34 SFEU s ohledem na jeho cíl spočívající v podpoře výroby [zelené] elektřiny [...]?

9 — Směrnice 2009/28 byla do dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992 (Úř. věst. 1994, L 1, s. 3) ve znění protokolu o úpravě této dohody (Úř. věst. 1994, L 1, s. 572) integrována rozhodnutím smíšeného výboru EHS č. 162/2011 ze dne 19. prosince 2011, kterým se mění příloha IV (Energie) dohody o EHP (Úř. věst. 2012, L 76, s. 49, a oprava Úř. věst. 2012, L 247, s. 16).

10 — Dále jen „Ålands Vindkraft“.

- 4) Má na posouzení výše uvedených otázek vliv skutečnost, že vnitrostátní právní předpis výslovně nestanoví, že se režim podpory vztahuje pouze na domácí výrobce?“

IV – Mé posouzení

A – K první otázce

28. Podstatou první otázky předkládajícího soudu, která má dvě části, je, zda je takový režim, jako je režim dotčený ve věci v původním řízení, režimem podpory ve smyslu článku 2 druhého pododstavce písm. k) směrnice 2009/28, a v případě kladné odpovědi, zda musí být ustanovení této směrnice vykládána v tom smyslu, že zakazují, aby se takový režim vztahoval pouze na výrobce, jejichž zařízení se nachází na území dotčeného členského státu.

1. K první části otázky

29. Je takový režim zelených certifikátů, jako je režim dotčený ve věci v původním řízení, režimem podpory ve smyslu článku 2 druhého pododstavce písm. k) směrnice 2009/28?

30. Podle společnosti Ålands Vindkraft se směrnice 2009/28 vztahuje na režimy podpory využívání zelené elektřiny, a nikoli její výroby, kdežto podle Energimyndigheten, podle vlád, které předložily své vyjádření, jakož i podle Evropské komise musí být režim podpory výroby zelené elektřiny kvalifikován jako „režim podpory“ ve smyslu této směrnice.

31. Přikláním se bez váhání k poslední uvedené tvrzení, které vyplývá z definic obsažených v čl. 2 druhém pododstavci písm. k) a l) uvedené směrnice, a to z následujících důvodů.

32. Ze znění těchto definic zaprvé jasně vyplývá, že režimy podpory využívání zelené energie zahrnují i režimy, které pro výrobce či dodavatele energie stanoví kvótu, pokud jde o množství vyrobené či nabízené zelené energie. Pojem „využívání zelené elektřiny“ tak musí být chápán v tom smyslu, že zahrnuje výrobu této elektřiny, takže je v rozporu se směrnicí 2009/28 pojímat tyto dva termíny tak, že se navzájem vylučují.

33. Zadruhé, přídatné jméno „jakýkoli“ a výrazy „nástroj“, „režim“ nebo „mechanismus“ považované za rovnocenné, jakož i skutečnost, že výčet příkladů v článku 2 druhém pododstavci písm. k) této směrnice není taxativní, vyjadřují vůli unijního zákonodárce chápat pojem „režim podpory“ široce.

34. Zatřetí je nutné uvést, že článek 2 druhý pododstavec písm. k) a l) uvedené směrnice zahrnuje do režimů podpory kromě tarifů výkupních cen a prémie i režim zelených certifikátů¹¹.

35. Podle mého názoru tedy není pochyb o tom, že takový režim zelených certifikátů, jako je režim dotčený ve věci v původním řízení, je režimem podpory ve smyslu směrnice 2009/28.

36. Zbývá určit, zda ustanovení této směrnice zakazují, aby se takový režim vztahoval jen na výrobce, jejichž zařízení se nacházejí na území dotčeného členského státu.

2. K druhé části otázky

37. Ustanovení směrnice 2009/28 jsou vykládána hlavními a vedlejšími účastníky řízení rozdílně.

11 — Tyto režimy jsou výslovně uvedeny v poslední větě bodu 52 odůvodnění směrnice 2009/28.

38. Podle prvního způsobu výkladu navrhovaného společností Ålands Vindkraft směrnice 2009/28 sice podporuje využívání zelené elektřiny k tomu, aby členské státy splnily své závazné cíle, avšak *neumožňuje* zavést diskriminační režimy podpory, které by daly vzniknout protiprávním překážkám obchodu.

39. Naprosto odlišný výklad navrhuje Energimyndigheten a švédská, německá a norská vláda, podle nichž směrnice 2009/28 výslovně *povoluje*, resp. *předpokládá*, že bude vnitrostátní režim podpory omezen na zelenou elektřinu vyrobenou na vnitrostátním území.

40. Tento výklad je podle nich v souladu se zněním této směrnice, jelikož její bod 25 odůvodnění a čl. 3 odst. 3 uvádí, že členské státy mohou určit, zda a v jakém rozsahu hodlají podporovat zelenou energii vyrobenou v jiných členských státech, a fakultativně uvádí mechanismy spolupráce, které mohou v tomto případě využít.

41. Uvedený výklad podle nich dále potvrzuje i obecná systematika směrnice 2009/28. Je totiž orientována na jednotlivé členské státy, kterým ukládá specifické cíle. Z vnitrostátních režimů podpor dále podle nich činí hlavní nástroj pro dosažení těchto cílů a členským státům dává možnost kontrolovat důsledky těchto režimů a náklady na ně v závislosti na jejich potenciálu, což podle nich předpokládá, že jsou režimy omezeny na území jednotlivých členských států.

42. Takový výklad je podle švédské a norské vlády podpořen i přípravnými pracemi ke směrnici 2009/28, podle nichž mají členské státy značný prostor k provádění politik zvolených za účelem splnění závazků v souladu s touto směrnicí, která pouze vymezuje společný rámec¹².

43. Komise navrhuje zvolit střední cestu. Tvrdí, že na rozdíl od směrnice 2001/77 neobsahuje směrnice 2009/28 žádnou zmínku o omezujících účincích na obchod a že ustanovení čl. 3 odst. 3 opravňuje členské státy k zavedení režimů podpory, opatřením pro spolupráci či se rozhodnout, do jaké míry budou podporovat zelenou energii vyrobenou v jiném členském státě, a proto musí být podle ní směrnice 2009/28 vykládána v tom smyslu, že *nebrání* tomu, aby členský stát zavedl vnitrostátní režim podpory, který se vztahuje pouze na výrobce nacházející se na jeho území.

44. Zastávám názor, že směrnice 2009/28 umožňuje územně omezit režimy podpor zelené energie, což prokazuje jak jazykový výklad této směrnice, tak výklad její obecné systematiky a cílů.

a) Znění čl. 3 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2009/28

45. Bod 25 odůvodnění směrnice 2009/28 výslovně uvádí, že omezení existují ve většině vnitrostátních režimů podpor a že členské státy, které mají různý potenciál, mají široký prostor pro to, aby zvážily, zda a do jaké míry se tyto režimy podpory uplatní na zelenou energii vyrobenou v jiných členských státech. Tento prostor pro uvážení je v čl. 3 odst. 3 druhém pododstavci této směrnice vyjádřen zásadou, podle níž mají členské státy „právo rozhodnout“ podle článků 5 až 11 uvedené směrnice o rozsahu, v jakém podpoří zelenou energii vyrobenou v jiném členském státě, s tím, že musí respektovat články 107 SFEU a 108 SFEU. Z toho vyplývá, že směrnice 2009/28 dává členským státům pravomoc určit princip a rozsah podpory dovážené zelené energie a případně uzavřít mezinárodní smlouvy s jinými členskými státy.

12 — Švédská vláda odkazuje na bod 3.1 s. 8 pracovního dokumentu Komise ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Obnovitelná energie: významný činitel na evropském trhu s energií [SWD(2012) 164 final]. Tento dokument je dostupný pouze v anglickém jazyce.

b) Obecná systematika směrnice 2009/28

46. Dva argumenty založené na obecné systematice směrnice 2009/28 poskytují jasná vodítka stran odpovědi na otázku, zda členský stát, který zavede režim podpory, musí umožnit, aby se tento režim vztahoval i na zařízení pro výrobu zelené elektřiny nacházející se v jiných členských státech.

47. První argument je založený na fakultativnosti mechanismů pro zajištění flexibility upravených v člancích 6 až 11 této směrnice. Ačkoli unijní zákonodárce hodlal podpořit přeshraniční obchod se zelenou elektřinou podporou spotřeby zelené energie vyrobené v jiných členských státech a tím, že umožnil započítat zelenou energii spotřebovanou v jednom členském státě do národního cíle jiného členského státu¹³, jsou „opatření pro zajištění flexibility“¹⁴ nazývaná též „mechanismy spolupráce“¹⁵ zavedená za tímto účelem, která mohou mít formu „statistických převodů“¹⁶ nebo „společných projektů členských států“¹⁷ nebo dále „společných režimů podpory“¹⁸, výslovně koncipována jako fakultativní mechanismy¹⁹, jimž předchází dohoda mezi členskými státy. I kdyby tedy členský stát byl ochoten jednostranně uplatňovat režim podpory zelené energie vyrobené v jiném členském státě, může tuto energii započíst pro účely realizace národního cíle pouze tehdy, pokud tento jiný členský stát akceptuje takové započtení a uzavře s prvním státem dohodu o spolupráci.

48. Druhý argument se zakládá na omezené působnosti záruk původu. Ačkoli směrnice 2009/28 zavádí povinnost vzájemného uznávání těchto záruk, působnost záruk vydaných v jiných členských státech výslovně omezuje s tím, že mají pouze důkazní hodnotu²⁰ a nezakládají právo na čerpání výhod z vnitrostátního režimu podpory²¹. Z toho vyplývá, že členský stát může odmítnout uplatnit režim podpory na výrobce zelené elektřiny nacházejícího se v zahraničí, i kdyby byl původ zelené elektřiny prokázán zárukou původu v souladu s požadavky směrnice 2009/28.

49. Cíle této směrnice potvrzují, že členské státy mají tento prostor pro uvážení.

c) Cíle směrnice 2009/28

50. Na rozdíl od směrnice 2001/77, která členským státům ukládá pouze indikativní cíle, stanoví směrnice 2009/28 závazné národní globální cíle²² pro spotřebu zelené elektřiny, které mají vést k dosažení globálního cíle minimálně 20 % výroby zelené energie v Evropské unii, přičemž členským státům nechává možnost zvolit k dosažení těchto cílů příslušné prostředky. Ačkoli mohou být indikativní národní cíle pro „spotřebu“ v rámci směrnice 2001/77 splněny tak, že se započte dovážená zelená elektřina²³, směrnice 2009/28 definuje spotřebu zelené elektřiny jako množství zelené elektřiny

13 — Viz bod 36 uvedené směrnice.

14 — Tamtéž.

15 — Bod 25 směrnice 2009/28.

16 — Článek 6 této směrnice.

17 — Článek 7 uvedené směrnice. Směrnice povoluje rovněž společné projekty členských států a třetích zemí (článek 9 směrnice).

18 — Článek 11 směrnice 2009/28/ES.

19 — Bod 25 této směrnice šestá věta.

20 — Článek 9 uvedené směrnice.

21 — V tomto smyslu viz bod 56 směrnice 2009/28, který uvádí, že „[p]ouhé záruky původu nezakládají právo na čerpání výhod z vnitrostátních režimů podpory“. Kondicionál ve francouzském znění je sice matoucí, jelikož vylučuje jistotu, avšak ostatní jazyková znění používají způsob oznamovací a přítomný čas [viz konkrétně německé znění („Herkunfts nachweise begründen nicht an sich ein Recht auf Inanspruchnahme nationaler Förderregelungen“); anglické („Guarantees of origin do not by themselves confer a right to benefit from national support schemes“) a španělské („Las garantías de origen no confieren de por sí el derecho a acogerse a sistemas de apoyo nacionales“)].

22 — Viz nadpis článku 3 této směrnice.

23 — Viz body 107 až 109 mého stanoviska ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek *Essent Belgium*.

„vyrobené v členském státě [...], kromě výroby elektřiny v přečerpávacích elektrárnách z přečerpané vody“²⁴. Situování cíle spočívajícího v podpoře využívání zelené energie na národní úrovni a důraz na výrobu podle všeho odůvodňují rozhodnutí členského státu podporovat pouze tuzemskou výrobu, kterážto mu umožňuje splnit cíle.

51. Z těchto důvodů navrhuji odpovědět na první otázku förvaltningsrätten i Linköping tak, že čl. 2 druhý pododstavec písm. k) a čl. 3 odst. 3 směrnice 2009/28 musí být vykládány v tom smyslu, že:

- vnitrostátní právní úprava, která výrobcům zelené elektřiny přiznává zelené certifikáty, z nichž musí určitý počet v závislosti na celkovém množství dodané či spotřebované elektřiny odkoupit dodavatelé elektřiny a někteří uživatelé, je režimem podpory ve smyslu této směrnice;
- uvedená směrnice umožňuje, aby členské státy, které takový režim zavedou, vydávaly zelené certifikáty pouze zařízením na výrobu zelené elektřiny nacházejícím se na jejich území.

B – Ke druhé a třetí otázce

52. Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu je, zda článek 34 SFEU brání územnímu omezení, jímž se vyznačuje režim dotčený ve věci v původním řízení.

53. Tuto otázku zodpovím ve třech krocích stejně jako v mém stanovisku ve věci Essent Belgium, tj. určím, zda se použije článek 34 SFEU, zda dotčená právní úprava představuje překážku a zda může být odůvodněna.

1. Použitelnost článku 34 SFEU

54. Vedlo přijetí směrnice 2009/28 k tomu, že nelze zkoumat slučitelnost režimů národní podpory s článkem 34 SFEU?

55. Vyjádření účastníků řízení stran této otázky, která předložili Soudnímu dvoru, se liší.

56. Společnost Ålands Vindkraft tvrdí, že směrnice 2009/28 neharmonizovala režim vnitrostátních podpor a že vnitrostátní opatření přijatá při provádění této směrnice musí být v souladu s primárním právem nezávisle na jejich případné slučitelnosti s uvedenou směrnicí.

57. Podle Energimyndigheten naopak sporné územní omezení není v rozporu s článkem 34 SFEU, jelikož primární právo se uplatní pouze v rozsahu, v němž neexistuje použitelné sekundární právo²⁵.

58. Německá vláda sice uznává, že směrnice 2009/28 plně neharmonizovala vnitrostátní režimy podpory, avšak tvrdí, že úroveň soudního přezkumu s ohledem na článek 34 SFEU musí zohledňovat skutečnost, že unijní zákonodárce vědomě akceptoval případná omezení volného pohybu zboží nezbytná pro řádné fungování vnitrostátních systémů podpory.

59. Komise konečně vyvozuje z toho, že směrnice 2009/28 opravňuje členské státy k zachování režimů podpory pro účely dosažení národních cílů, závěr, že švédský režim zelených certifikátů musí být považován za režim v souladu s článkem 34 SFEU.

24 — Článek 5 odst. 3 první pododstavec této směrnice.

25 — Energimyndigheten odkazuje na bod 53 rozsudku ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, Sb. rozh. s. I-11763).

60. Podle mého názoru nemá existence směrnice 2009/28 vliv na nutnost zkoumat otázku s ohledem na článek 34 SFEU.

61. Ačkoli z ustálené judikatury vyplývá, že každé vnitrostátní opatření v oblasti, jež byla předmětem úplné harmonizace na unijní úrovni, musí být posuzováno vzhledem k ustanovením tohoto harmonizačního předpisu, a nikoliv vzhledem k ustanovením primárního práva²⁶, tato judikatura se nepoužije, jelikož směrnice 2009/28 neharmonizovala režimy podpory na podporu využívání zelené energie po obsahové stránce.

62. Problém tkví ve skutečnosti v tom, že směrnice 2009/28 potvrdila pravomoc členských států rozhodnout se, zda se jejich režimy podpory budou vztahovat na dováženou zelenou energii, a nikoli v tom, že společná právní úprava harmonizuje opatření nezbytná k zajištění ochrany životního prostředí v rámci obchodu se zelenou energií mezi členskými státy.

63. Posouzení švédského režimu podpory s ohledem na článek 34 SFEU musí být za těchto okolností provedeno s přihlédnutím k zásadě přednosti primárního práva před ostatními prameny unijního práva, což má dva důsledky.

64. První se týká výkladu sekundárního práva, který musí být v souladu s primárním právem a obecnými zásadami unijního práva. V tomto ohledu je třeba připomenout ustálenou judikaturu, podle níž platí, že v případě, že je možný více než jeden výklad znění sekundárního předpisu, je třeba dát přednost výkladu, který dává ustanovení do souladu se Smlouvou, před výkladem, který vede k závěru, že je ustanovení se Smlouvou neslučitelné²⁷.

65. Druhý důsledek se týká platnosti sekundárního práva, která musí být posuzována ve světle ustanovení primárního práva týkajících se volného pohybu. Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že se zákaz množstevních omezení a opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu článku 34 SFEU „vztahuje nejen na vnitrostátní opatření, ale i na opatření přijatá orgány Unie“²⁸, které „mají také povinnost respektovat volný obchod [mezi členskými státy], základní zásadu společného trhu“²⁹.

66. V kontextu nástroje spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zakotveného v článku 267 SFEU je přitom nutné uvést, že Soudní dvůr, jemuž byla předložena předběžná otázka týkající se výkladu unijního práva, může za určitých konkrétních okolností zkoumat platnost ustanovení sekundárního práva.

67. V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr judikoval, že, „pokud se jeví, že předmětem otázek položených vnitrostátním soudem je ve skutečnosti spíše přezkum platnosti než výklad aktů [Unie], Soudní dvůr podá uvedenému soudu neprodleně vysvětlení a nebude jej nutit ke splnění formálních požadavků, což by vedlo k průtahům v řízení neslučitelným se samotnou povahou mechanismů zakotvených článkem [267 SFEU]“³⁰.

68. Soudní dvůr opakovaně i bez návrhu rozhodl o neplatnosti aktu, ve vztahu k němuž byla podána pouze žádost o výklad³¹.

26 — Viz rozsudek ze dne 14. března 2013, Komise v. Francie (C-216/11, bod 27 a citovaná judikatura).

27 — Viz zejména rozsudek ze dne 26. června 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone a další (C-305/05, Sb. rozh. s. I-5305, bod 28). Rovněž viz rozsudek ze dne 7. března 2013, Efir (C-19/12, bod 34).

28 — Rozsudek ze dne 12. července 2012, Association Kokopelli (C-59/11, bod 80 a citovaná judikatura). Obdobně, pokud jde o volný pohyb služeb, viz rozsudek ze dne 26. října 2010, Schmelz (C-97/09, Sb. rozh. s. I-10465, bod 50).

29 — Rozsudek ze dne 29. února 1984, Rewe-Zentrale (37/83, Recueil, s. 1229, bod 18).

30 — Rozsudek ze dne 1. prosince 1965, Schwarze (16/65, Recueil, s. 1081, s. 1094).

31 — Viz zejména rozsudek ze dne 3. února 1977, Strehl (62/76, Recueil, s. 211, body 10 až 17); ze dne 15. října 1980, Roquette Frères (145/79, Recueil, s. 2917, bod 6), a ze dne 4. října 2007, Schutzverband der Spirituosen-Industrie (C-457/05, Sb. rozh. s. I-8075, body 32 až 39).

69. Tato flexibilita, již vykazuje nástroj spolupráce, jakým je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, podle mého názoru umožňuje Soudnímu dvoru rozhodnout o platnosti ustanovení sekundárního práva v takovém případě, jako je případ dotčený ve věci v původním řízení, v němž předkládající soud klade předběžné otázky týkající se výkladu sekundárního i primárního práva. Odhalí-li v tomto případě výklad sekundárního práva nesoulad s primárním právem, je předpokladem pro účinnou spolupráci s vnitrostátními soudy, že Soudní dvůr uvede důsledky, které je třeba vyvodit z takového konstatování, pokud jde o platnost dotčeného ustanovení sekundárního práva.

70. Je však třeba mít na paměti, že informace poskytnuté v předkládacích rozhodnutích nemají pouze umožnit Soudnímu dvoru, aby podal užitečné odpovědi, ale mají rovněž poskytnout vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným možnost předložit jejich vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie. Je na Soudním dvoru, aby zajistil zachování této možnosti, pamětliv toho, že na základě uvedeného ustanovení jsou zúčastněným oznamována pouze předkládací rozhodnutí společně s překladem do úředního jazyka každého členského státu a neposkytuje se jim vnitrostátní spis, který byl Soudnímu dvoru případně předán předkládajícím soudem³².

71. V projednávaném případě z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že z formálního hlediska je sice předmětem otázek výklad článku 2 druhého pododstavce písm. k) a čl. 3 odst. 3 směrnice 2009/28, jakož i článku 34 SFEU, avšak förvaltningsrätten i Linköping, který nevyloučil, že jsou náležitosti režimu dotčeného ve věci v původním řízení v souladu se směrnicí 2009/28, a zároveň si klade otázku ohledně slučitelnosti tohoto režimu se zásadou volného pohybu zboží, tím nepřímou vyjadřuje pochybnosti o platnosti této směrnice, takže předmět otázek vyžaduje posouzení platnosti.

72. Takto chápou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce i vlády členských států a hlavní účastníci, o čemž svědčí mj. vyjádření Energimyndigheten, podle nichž je zákaz územních omezení založený na článku 34 SFEU „neslučitelný“ se směrnicí 2009/28³³.

73. Je tedy nutné posoudit, zda musí být článek 34 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání takovému územnímu omezení, jako je omezení dotčené ve věci v původním řízení, a vyvodit z toho případně důsledky stran platnosti směrnice 2009/28 ve světle uvedeného ustanovení.

2. K omezení volného pohybu zboží

74. Jak jsem připomněl již ve stanovisku k výše uvedené věci *Essent Belgium*³⁴, z ustálené judikatury vyplývá, že je třeba veškerou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo nebo nepřímou, skutečně nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Unie, považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 34 SFEU.

75. K omezení může dojít nejen v důsledku postihu dováženého zboží v porovnání se zbožím tuzemským, ale i obráceně v důsledku zvýhodnění domácí výroby oproti dováženému zboží³⁵, resp. právní úpravy, která sice tuzemské zboží nezvýhodňuje, avšak stanoví další podmínky pro to, aby se zvýhodnění vztahovalo na dovážené zboží³⁶.

32 — Viz zejména rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, *Pringle* (C-370/12, bod 85 a citovaná judikatura).

33 — Viz předposlední bod na s. 28 tohoto vyjádření ve francouzštině.

34 — Bod 78.

35 — Viz zejména rozsudek ze dne 5. června 1986, *Komise v. Itálie* (103/84, Recueil, s. 1759), který jako opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením kvalifikuje finanční podporu poskytnutou podnikům veřejné dopravy za podmínky, že nakoupí vozidla domácí výroby.

36 — Rozsudek ze dne 6. října 2011, *Bonnarde* (C-443/10, Recueil, s. I-9327) týkající se francouzské právní úpravy, která podmiňuje získání ekologického bonusu uvedením popisky „předváděcí vůz“ na prvním osvědčení o evidenci dovezeného předváděcího automobilového vozidla.

76. Švédský systém zelených certifikátů sice dovoz elektřiny nezakazuje, avšak nesporně přiznává ekonomickou výhodu, která je s to upřednostnit výrobce zelené elektřiny nacházející se ve Švédsku oproti výrobcům nacházejícím se v ostatních členských státech, jelikož prvně uvedeným výrobcům plyne dodatečný zisk z prodeje zelených certifikátů, který funguje jako prémie, zatímco těm druhým plyne zisk pouze z prodeje zelené elektřiny.

77. Výrobci elektřiny nacházející se v jiných členských státech nemohou využít režim zelených certifikátů při vývozu zelené elektřiny, což zakládá diskriminační omezení volného pohybu zboží zakázané článkem 34 SFEU.

78. Je však třeba posoudit, zda toto omezení může být odůvodněné.

3. Odůvodnění překážky volnému pohybu zboží

79. Z důvodů uvedených ve výše uvedené věci *Essent Belgium*, jež není podle mého názoru třeba opakovat, zastávám názor, že vnitrostátní právní úprava, která je opatřením s účinkem rovnocenným množstevním omezením, může být odůvodněna cílem spočívajícím v ochraně životního prostředí i v případě, že je diskriminační, pokud bude podrobena obzvláště důkladnému posouzení proporcionality, které nazývám „zprísňené“.

80. Je tedy třeba ověřit, zda je vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení s to zajistit dosažení cíle spočívajícího v ochraně životního prostředí a nejde nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle.

81. *Energimyndigheten*, jakož i všechny vlády, které předložily vyjádření, odkazují na rozsudek *PreussenElektra*³⁷ s tím, že odůvodnění uvedená v tomto rozsudku se podle nich uplatní i ve vztahu k právní úpravě dotčené ve věci v původním řízení.

82. Tento názor nesdílím, neboť vývoj, kterým prošla právní úprava, podle mého vyžaduje přehodnocení diskuze.

83. Pozornost si konkrétně zasluhují dvě nové okolnosti, a sice liberalizace trhu s elektřinou a zavedení systému vzájemného uznávání záruk původu.

84. Unie zaprvé od roku 1999 započala postupnou liberalizaci vnitřního energetického trhu, což se projevilo přijetím nového právního rámce nazvaného „třetí energetický balíček“. Uvedený rámec, který tvoří zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou a o zrušení nařízení (ES) č. 1228/2003³⁸ a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES³⁹, vystavuje výrobce elektřiny hospodářské soutěži a zintenzivňuje přeshraniční obchodování s elektřinou tím, že podporuje přeshraniční propojení sítí.

37 — Rozsudek ze dne 13. března 2001 (C-379/98, Sb. rozh. s. I-2099).

38 — L 211, s. 15; Zvl. vyd. 05/04, s. 381.

39 — L 211, s. 55; Zvl. vyd. 05/04, s. 381.

85. Je třeba poznamenat, že na rozdíl od směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/92/ES ze dne 19. prosince 1996 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou⁴⁰, která představuje pouze další fázi liberalizace trhu s elektřinou a zachovává některé překážky obchodu s elektřinou mezi členskými státy⁴¹, má směrnice 2009/72, jak vyplývá z bodu 62 jejího odůvodnění, vytvořit plně funkční vnitřní trh s elektřinou umožňující prodávat elektřinu za totožných podmínek díky propojení sítě.

86. Je také třeba zdůraznit, jak potvrzují závěry Evropské rady ze dne 4. února 2011⁴² a ze dne 18. a 19. října 2012⁴³, že členské státy se dohodly na tom, že do roku 2014 dokončí vnitřní trh s elektřinou za účelem volného pohybu. Na rozdíl od toho, co tvrdí německá vláda, je dokončení vnitřního trhu s elektřinou v roce 2014 nejenom cílem Komise, ale i „nezbytností“⁴⁴ a cílem Unie.

87. Dále je nutné konstatovat, že integrace zelené energie do vnitřního trhu s elektřinou je jedním z hlavních cílů směrnice 2009/28, která má konkrétně posílit propojení sítí členských států s elektřinou za účelem rozvoje přeshraničního obchodování se zelenou elektřinou, jež z povahy věci proudí přerušovaně, zajistí výrobcům zelené elektřiny přednostní nebo zaručený přístup k přenosové a distribuční soustavě⁴⁵.

88. Zadruhé odůvodnění spočívající v tom, že nelze určit zelený původ elektřiny vyrobené v jiném členském státě, nelze uplatnit od okamžiku, kdy směrnice 2001/77 zavedla „záruky původu“, které slouží právě k prokázání, že prodaná zelená elektřina byla vyrobena z obnovitelných zdrojů energie.

89. V tomto ohledu by bylo možné namítat, že záruky původu jsou ve směrnici 2009/28 koncipovány výlučně jako důkazní prostředek umožňující dodavateli, aby svým zákazníkům poskytl doklad o podílu nebo množství zelené energie ve své skladbě zdrojů energie⁴⁶, který nemá žádný význam z hlediska plnění závazných národních cílů⁴⁷ a sám o sobě nezakládá právo na čerpání výhod z vnitrostátních režimů podpory⁴⁸.

90. Tato námitka se mi však jeví jako irelevantní z hlediska odůvodnění zvoleného Soudním dvorem, které se zakládá výhradně na neexistenci důkazního prostředku umožňujícího určit původ vyrobené elektřiny. Tato námitka znamená navíc snahu odůvodnit porušení pravidel Smlouvy o FEU o volném pohybu zboží zněním pravidla nižší právní síly.

91. Dvojitý posun v právní úpravě obchodu s elektřinou, pro nějž je příznačná liberalizace a vzájemné uznávání, podle mého názoru v konečném důsledku neumožňuje, aby nadále platila judikatura vycházející z výše uvedeného rozsudku PreussenElektra, ačkoli se plně ztotožňují s tvrzením, že využívání zelené energie, které mají podporovat režimy vnitrostátních podpor, přispívá k ochraně životního prostředí mj. snižováním emisí skleníkových plynů⁴⁹.

92. Pochybnosti však mám ohledně tvrzení, že je nutně v rozporu s tímto cílem, když výrobce zelené elektřiny nacházející se v jednom členském státě může využít režim podpory uplatňovaný v jiném členském státě. V tomto ohledu není podle mého názoru jasno v cílech režimů podpory v obecné rovině a cílech územních omezení ve zvláštní rovině.

40 — Úř. věst. 1997, L 27, s. 20.

41 — Výše uvedený rozsudek PreussenElektra (bod 78).

42 — Dokument EUCO 2/1/11.

43 — Dokument EUCO 156/12.

44 — Viz bod 2 písm. c) stanoviska Evropské rady ze dne 18. a 19. října 2012.

45 — Článek 16 odst. 2 písm. b) této směrnice.

46 — Článek 15 odst. 7 této směrnice.

47 — Článek 15 odst. 2 čtvrtý pododstavec uvedené směrnice.

48 — Bod 56 odůvodnění směrnice 2009/28. Viz rovněž bod 19 tohoto stanoviska.

49 — Viz výše uvedený rozsudek PreussenElektra (bod 73).

93. Tato otázka si zaslouží detailní posouzení, jelikož není problém souhlasit s tím, že režimy zelených certifikátů přispívají k ochraně životního prostředí podporou výroby zelené energie, avšak na druhou stranu by bylo paradoxní se domnívat, že by podpora dovozu zelené elektřiny pocházející z jiného členského státu mohla ochranu životního prostředí ohrozit.

94. Podle mého názoru je důležité podrobněji posoudit jednotlivá odůvodnění, kterými je vysvětlována skutečnost, že vnitrostátní režim podpory nezohledňuje výrobu zelené elektřiny pocházející z jiných členských států⁵⁰.

95. Ačkoli jsou zařazeny obecně pod hlavičku ochrany životního prostředí, tato odůvodnění jsou ve skutečnosti značně rozdílná. Aby bylo možné posoudit váhu jednotlivých odůvodnění, je třeba – mají-li být odmítnuty – posoudit všechny hlavní argumenty Energimyndigheten a vlád, které předložily vyjádření.

96. První argument spočívá v nutnosti zajistit řádné fungování režimů podpory a neohrozit způsobilost členských států splnit jejich národní cíle růstu výroby zelené elektřiny, což znamená, že by měly mít možnost mít kontrolu nad účinky a náklady svých systémů podpory v rámci svých možností.

97. Tento první argument není přesvědčivý, jelikož hrozba destabilizace národních režimů zelených certifikátů v případě otevření se výrobcům z ostatních členských států se mi nejeví jako prokazatelná.

98. Kromě toho, že technické překážky v přeshraničním obchodu s elektřinou, které konkrétně souvisí s problematickým přístupem k síti a malou propojeností, omezují v dotčených členských státech do různé míry riziko náhlého a masivního přílivu výrobců zelené elektřiny ze zahraničí, doprovází režimy podpory obecně regulační mechanismy, které mohou případně kompenzovat riziko snížení cen zelených certifikátů v případě zvýšení počtu certifikátů v oběhu z důvodu jejich vydávání zahraničním výrobcům. V takovém systému, jako je systém dotčený ve věci v původním řízení, který spočívá v zavedení progresivních kvót pro dodavatele a některé uživatele, by totiž mohlo být zvýšení počtu certifikátů na trhu kompenzováno příslušným zvýšením kvót, což by bylo jen ku prospěchu.

99. Druhý argument je založený na tom, že k přeshraničnímu obchodu se zelenou elektřinou je třeba, aby dotčené členské státy nejprve uzavřely dohodu o spolupráci upravující různé otázky týkající se mj. podmínek pro emisi zelených certifikátů, koordinaci informací a určení orgánů pověřených schvalováním zařízení.

100. Ani tento argument mě nepřesvědčuje.

101. Jak uznala německá vláda, mechanismy spolupráce mezi členskými státy zakotvené ve směrnici 2009/28 nemají zaručit zelené elektřině vyrobené v zahraničí přístup k vnitrostátním režimům podpory, ale mají členským státům umožnit splnit globální národní cíle s pomocí jiných členských států. Zpřístupnění režimů vnitrostátní podpory zařízením nacházejícím se v zahraničí vůbec nebrání podpisu dohod o spolupráci, ba naopak k němu může přispět tím, že bude členské státy motivovat k tomu, aby své režimy podpory koordinovaly.

102. Podle mého názoru dále stojí za povšimnutí skutečnost, že si směrnice sice stanoví za cíl podporovat rozvoj obchodu se zelenou energií mezi členskými státy, avšak od vstupu směrnice 2009/28 v platnost byla uzavřena jediná dohoda o spolupráci, a to dohoda mezi Švédským královstvím a Norským královstvím ze dne 29. června 2011. Se zaujetím dále podotýkám, že Komise, která ve sdělení ze dne 5. listopadu 2013 nazvaném „Vytvoření vnitřního trhu s elektřinou a optimální účinek

50 — Pokud jde o argumenty založené na zásadě odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zajištění zásobování energií, odkazuji na body 105 a 106 mého stanoviska ve výše uvedené věci Essent Belgium.

veřejných zásahů⁵¹ lituje, že s výjimkou této dohody nejsou mechanismy spolupráce využívány, uvádí, že vývoj v oblasti zelené elektřiny v rámci režimů přeshraničních podpor „může snížit náklady na dosažení souladu se směrnicí 2009/28[...] [a] přispět k odstranění případných narušení vnitřního trhu vyplývajících z rozdílných *národních* přístupů“⁵².

103. Třetí argument se týká toho, že zákaz územních omezení by pro členské státy znamenal ztrátu kontroly nad skladbou energetických zdrojů.

104. Tento argument je podle mého názoru stejně nepodložený jako ty předchozí. Podle čl. 194 odst. 2 druhého pododstavce SFEU má sice politika Unie v oblasti energetiky respektovat volbu skladby národních energetických zdrojů, aniž je dotčen čl. 192 odst. 2 písm. c) SFEU⁵³, avšak tato volba energetické politiky může být dotčena opatřeními Unie v rámci politiky životního prostředí, o čemž svědčí i směrnice 2009/28, která stanoví pro každý členský stát závazné cíle spotřeby zelené energie, čímž nutně ovlivňuje jejich skladbu energetických zdrojů.

105. Čtvrtý argument vychází z toho, že výrobci zelené elektřiny nacházející se v jiných členských státech by měli možnost vybrat si nejvýhodnější režim, což by vedlo k podporám „na míru“, resp. k získávání podpory ze dvou národních režimů.

106. Jsem však přesvědčen, že možnost koordinovat režimy podpory za pomoci různých mechanismů spolupráce zakotvených ve směrnici 2009/28, která je členským státům dána, umožňuje reagovat na tuto námitku.

107. Pátý argument na podporu územních omezení spočívá v tom, že otevření režimů podpory zahraničním výrobcům by mohlo vést k tomu, že by domácí spotřebitel financoval zařízení na výrobu zelené elektřiny nacházející se v jiných členských státech. Kladu si však otázku, jak se tento argument *Energimyndigheten* vznesený na jednání týká cíle chránit životní prostředí, který naopak odůvodňuje, aby spotřebitelé z jednoho členského státu financovali za pomoci vnitrostátních režimů podpory zelenou energii dováženou z členského státu na úkor domácí energie z fosilních paliv.

108. Podle mého názoru ani jeden z argumentů neprokazuje, že mohou taková územní omezení, jako jsou omezení dotčená ve věci v původním řízení, zaručit dosažení cíle spočívajícího v ochraně životního prostředí.

109. V tomto ohledu je třeba uvést, že jednou ze čtyř složek politiky Unie v oblasti životního prostředí zakotvených v čl. 191 odst. 1 SFEU je „uvážlivé a *racionální* využívání přírodních zdrojů“⁵⁴. Rozvoj přeshraničního obchodování se zelenou elektřinou, který by nastal po otevření vnitrostátních režimů podpory zahraničním výrobcům, by přitom přispěl ke splnění tohoto cíle, jelikož by umožnil optimální rozložení výroby mezi členské státy v závislosti na jejich potenciálu.

110. Jsem proto toho názoru, že taková územní omezení, jako jsou omezení dotčená ve věci v původním řízení, nejsou v souladu se zásadou volného pohybu zboží.

111. Jelikož nelze podle mého názoru vykládat směrnicí 2009/38 jinak než v tom smyslu, že taková omezení povoluje, musí být v tomto bodě prohlášena za neplatnou.

112. Zbývá vymezit časové účinky tohoto prohlášení neplatnosti.

51 — C(2013) 7243 final.

52 — Strany 18 a 19.

53 — Posledně uvedené ustanovení dává Unii pravomoc přijímat v rámci politiky životního prostředí „opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií“.

54 — Zdůraznění provedeno autorem stanoviska.

113. Předběžná otázka týkající se posouzení platnosti a žaloba na neplatnost jsou dvěma doplňujícími se způsoby přezkumu legality, přičemž Soudní dvůr vymezuje účinky prohlášení neplatnosti analogicky jako u zrušovacích rozsudků, jejichž časové účinky jsou vymezeny v článku 264 SFEU.

114. V souladu s článkem 264 prvním pododstavcem SFEU má prohlášení aktu za neplatný v zásadě tytéž retroaktivní účinky jako zrušení.

115. S poukazem na výjimku zakotvenou v článku 264 druhém pododstavci SFEU Soudní dvůr však umožňuje, aby byla ve výjimečných případech učiněna výjimka ze zásady zpětných účinků prohlášení aktu za neplatný, jsou-li k tomu dány naléhavé důvody.

116. Ve třech rozsudcích ze dne 15. října 1980, *Providence agricole de la Champagne*⁵⁵, *Maïseries de Beauce*⁵⁶ a výše uvedeném rozsudku *Roquette Frères* tak Soudní dvůr prohlásil napadená nařízení za neplatná a konstatoval, že tato neplatnost nemá vliv na výběr či platbu peněžních kompensací, které vnitrostátní orgány provedly na základě těchto nařízení v době do vnesení rozsudku.

117. Soudní dvůr nato několikrát využil možnost omezit časové účinky prohlášení unijního aktu za neplatný, pokud to vyžadovaly naléhavé důvody právní jistoty týkající se všech dotčených zájmů⁵⁷.

118. Pro účely rozhodnutí o takovém omezení Soudní dvůr zváží jednak dobrou víru zainteresovaných stran a jednak vážné problémy, které by rozsudky mohly způsobit v založených právních vztazích.

119. Jsem toho názoru, že ve věci v původním řízení, v níž jsou dány zvláštní okolnosti, je odůvodněné využít pravomoc změnit časové účinky prohlášení neplatnosti aktu.

120. Vývoj v oblasti zelené energie s sebou totiž nese nákladné a dlouhodobé investice. Zpětné změny režimů podpory by tak mohly vyvolat nedůvěru v investorech a snížit investování v tomto sektoru, a to zejména u nových technologií.

121. Za těchto podmínek konkrétně navrhuji, aby Soudní dvůr odložil vykonatelnost rozsudku o 24 měsíců od data jeho vyhlášení, aby mohly být provedeny potřebné změny ve směrnici 2009/28.

C – Ke čtvrté otázce

122. Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda skutečnost, že omezení působnosti takového režimu podpory, jako je režim dotčený ve věci v původním řízení, na národní výrobce není výslovně zakotvena ve vnitrostátním zákoně, má vliv na odpovědi na předchozí otázky.

123. Předkládací rozhodnutí výslovně uvádí, že takové omezení „není obsaženo ve znění zákona, ale je uvedeno v důvodové zprávě“⁵⁸, „[n]a základě švédského práva [...] nelze povolit přístup k režimu [zelených] certifikátů zařízením na výrobu [zelené] elektřiny nacházejícím se za hranicemi“⁵⁹.

55 — 4/79, Recueil, s. 2823.

56 — 109/79, Recueil, s. 2883.

57 — Viz rozsudky ze dne 8. listopadu 2001, *Silos* (C-228/99, Recueil, s. I-8401, body 35 a 36); ze dne 22. prosince 2008, *Régie Networks* (C-333/07, Sb. rozh. s. I-10807, body 121 a 122), a ze dne 9. listopadu 2010, *Volker und Markus Schecke a Eifert* (C-92/09 a C-93/09, Sb. rozh. s. I-11063, body 93 a 94).

58 — Viz bod 46 předkládacího rozhodnutí.

59 — Tamtéž. Viz i bod 24 předkládacího rozhodnutí, v němž se uvádí, že „nové znění zákona nadále neumožňuje vydat [zelené] certifikáty žalobci v původním řízení v případě neexistence dohody o spolupráci s Finskou republikou“, jakož i bod 23 tohoto rozhodnutí popisující obsah důvodové zprávy.

124. Předkládající soud, který jako jediný může nalézat a vykládat vnitrostátní právo, tedy s poukazem na důvodovou zprávu k zákonu zastává názor, že územní omezení odráží stav pozitivního vnitrostátního práva. V opačném případě by ostatně jeho první tři otázky byly pouze hypotetické.

125. V rámci poslední otázky tedy vlastně usiluje o potvrzení teleologické výkladové metody, kterou použil pro účely zjištění obsahu vlastního pozitivního práva.

126. Soudní dvůr, který není v rámci úlohy svěřené mu článkem 267 SFEU příslušný rozhodovat o výkladu vnitrostátního zákona⁶⁰, však nemůže rozhodovat o výkladové metodě, kterou vnitrostátní soud použije.

127. Zastávám tudíž názor, že na tuto otázku není třeba odpovídat, jelikož nespadá do pravomoci Soudního dvora.

V – Závěry

128. Vzhledem k výše uvedenému je podle mého názoru třeba na otázky förvaltningsrätten i Linköping odpovědět následovně:

- „1) Článek 2 druhý pododstavec písm. k) a čl. 3 odst. 3 směrnice 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/ES musí být vykládány v tom smyslu, že:
 - vnitrostátní právní úprava, která výrobcům elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů přiznává zelené certifikáty, z nichž musí určitý počet v závislosti na celkovém množství dodané či spotřebované elektřiny odkoupit dodavatelé elektřiny a někteří uživatelé, je režimem podpory ve smyslu směrnice 2009/28;
 - směrnice 2009/28 umožňuje, aby členské státy, které takový režim zavedou, vydávaly zelené certifikáty pouze zařízením na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů nacházejícím se na jejich území.
- 2) Článek 34 SFEU brání vnitrostátní právní úpravě, která výrobcům elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů přiznává zelené certifikáty, z nichž musí dodavatelé elektřiny a někteří uživatelé povinně odkoupit určitý počet v závislosti na celkovém množství elektřiny, které dodají či spotřebují, pokud tato právní úprava vylučuje z režimu podpory výrobce, jejichž zařízení se nachází na území jiného členského státu.
- 3) Článek 3 odst. 3 směrnice 2009/28 je neplatný v rozsahu, v němž dává členským státům pravomoc zakázat či omezit přístup k jejich režimům podpory v případě výrobců, jejichž zařízení na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie se nachází na území jiného členského státu.
- 4) Prohlášení neplatnosti nabude účinnosti dva roky od data vyhlášení rozsudku.“

60 — Viz konkrétně rozsudek ze dne 16. června 2011, Logstor ROR Polska (C-212/10, Sb. rozh. s. I-5453, bod 30).