



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 12. dubna 2018¹

Věc C-561/16

**Saras Energía, SA, a další
proti
Administración del Estado**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Směrnice 2012/27/EU – Podpora energetické účinnosti – Systém povinného zvyšování energetické účinnosti – Jiná politická opatření – Vnitrostátní fond pro energetickou účinnost – Povinnost odvádět příspěvek – Povinní distributoři energie a/nebo maloobchodní prodejci energie – Odůvodnění“

I. Úvod

1. Ochrana klimatu se uskutečňuje nejen prostřednictvím přechodu na dodávky energie z obnovitelných zdrojů, ale i prostřednictvím úspor energie. Proto – a z dalších důvodů – si Unie stanovila cíl dosáhnout do roku 2020 dvacetiprocentní úspory energie. Příspěvek k tomu má směrnice o energetické účinnosti².

2. Jedním z nástrojů k dosažení úspory energie je zavedení cílů v oblasti úspor energie pro distributory energie a maloobchodní prodejce energie uvedené v čl. 7 odst. 1 směrnice o energetické účinnosti. Provedení tohoto bodu směrnice ve Španělsku vedlo k předmětné žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

3. V jádru se jedná o dvě otázky, totiž zaprvé o to, zda směrnice o energetické účinnosti umožňuje uložit podnikům povinnost odvádět příspěvky do fondu energetických úspor, aniž by samy mohly uskutečňovat cíle v oblasti úspor energie, a zadruhé o to, jakým podnikům smí být taková povinnost vůbec uložena, a o odůvodnění výběru povinných podniků.

¹ – Původní jazyk: němčina.

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti (Úř. věst. 2012, L 315, s. 1), ve znění směrnice Rady 2013/12/EU ze dne 13. května 2013 (Úř. věst. 2013, L 141, s. 8).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. V probíhajícím řízení jsou relevantní některé definice obsažené v článku 2 směrnice o energetické účinnosti:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

14. „povinnou stranou“ distributor energie nebo maloobchodní prodejce energie, na kterého se vztahují vnitrostátní systémy povinného zvyšování energetické účinnosti podle článku 7;

[...]

18. „politickým opatřením“ regulační, finanční, daňový, dobrovolný nástroj nebo nástroj pro poskytování informací oficiálně zřízený a prováděný v členském státě s cílem vytvořit podpůrný rámec, požadavek nebo pobídka pro účastníky trhu, aby poskytovali a kupovali energetické služby a přijímali další opatření ke zvýšení energetické účinnosti;

[...]

20. „distributorem energie“ fyzická nebo právnická osoba, včetně provozovatelů distribučního systému, jež odpovídá za přepravu energie s ohledem na její dodání konečným zákazníkům nebo distribučním místům, která energii konečným zákazníkům prodávají;

[...]

22. „maloobchodním prodejcem energie“ fyzická nebo právnická osoba, která se zabývá prodejem energie konečným zákazníkům;

[...]“

5. Článek 7 směrnice o energetické účinnosti upravuje systém povinného zvyšování energetické účinnosti, který je podstatou probíhajícího soudního řízení:

„(1) Každý členský stát vytvoří systém povinného zvyšování energetické účinnosti. Tento systém zajistí, aby distributoři energie nebo maloobchodní prodejci energie působící na území členského státu, kteří byli určeni jako povinné strany v odstavci 4, dosáhli kumulativního cíle v oblasti úspor energie u konečných zákazníků do 31. prosince 2020, aniž je dotčen odstavec 2.

[...]

(2) [...]

(3) [...]

(4) Aniž je dotčen výpočet úspor energie uvedený v odst. 1 druhém pododstavci, každý členský stát za účelem odst. 1 prvního pododstavce a na základě objektivních a nediskriminačních kritérií určí povinné strany mezi distributory energie nebo maloobchodními prodejci energie působícími na jeho území a může zahrnout distributory pohonných hmot nebo maloobchodní prodejce pohonných hmot působící na jeho území. Objemu úspor energie nutných ke splnění dané povinnosti dosáhnou povinné strany u konečných zákazníků, určených případně členským státem [...].

(5) – (8) [...]

(9) Alternativně k vytvoření systému povinného zvyšování energetické účinnosti se mohou členské státy rozhodnout, že za účelem dosažení úspor energie u konečných zákazníků přijmou jiná politická opatření, pokud tato politická opatření splňují kritéria stanovená v odstavcích 10 a 11. Roční objem nových úspor energie dosažený prostřednictvím tohoto přístupu musí odpovídat objemu nových úspor energie požadovanému v odstavcích 1, 2 a 3. Je-li zachována rovnocennost, mohou členské státy kombinovat povinné systémy s alternativními politickými opatřeními, včetně vnitrostátních programů energetické účinnosti. Politická opatření uvedená v prvním pododstavci mohou zahrnovat níže uvedená politická opatření nebo jejich kombinace, nejsou na ně však omezena:

- a) daně z energie nebo CO₂, jejichž výsledkem je snížení spotřeby energie u konečného uživatele;
- b) systémy a nástroje financování nebo daňové pobídky, které vedou k uplatňování energeticky účinných technologií nebo metod a jejichž výsledkem je snížení spotřeby energie u konečného uživatele;
- c) regulační opatření nebo dobrovolné dohody, které vedou k uplatňování energeticky účinných technologií nebo metod a jejichž výsledkem je snížení spotřeby energie u konečného uživatele;
- d) standardy a normy, jejichž účelem je zvýšení energetické účinnosti výrobků a služeb, včetně budov a vozidel, vyjma případů, kdy jsou v členských státech povinné a platné na základě práva Unie;
- e) označování energetickými štítky, s výjimkou případů, které jsou v členských státech povinné a platné na základě práva Unie;
- f) odborná příprava a vzdělávání, včetně programů v oblasti energetického poradenství, které vedou k uplatňování energeticky účinných technologií nebo metod a jejichž výsledkem je snížení spotřeby energie u konečného uživatele.

Členské státy oznámí Komisi do 5. prosince 2013 politická opatření, která plánují přijmout pro účely prvního pododstavce a čl. 20 odst. 6, na základě rámce stanoveného v bodě 4 přílohy V, a vykáží, jakým způsobem požadovaného objemu úspor dosáhnou. V případě politických opatření uvedených ve druhém pododstavci a v čl. 20 odst. 6 musí toto oznámení ukázat, jak jsou splněna kritéria podle odstavce 10. V případě jiných politických opatření, než která jsou uvedena ve druhém pododstavci nebo v čl. 20 odst. 6, členské státy objasní, jak bude dosaženo rovnocenné úrovně úspor, sledování a ověřování. Komise může navrhnout změnu těchto opatření do tří měsíců od obdržení oznámení.“

6. V článku 20 odst. 4 směrnice o energetické účinnosti je upraveno zřízení fondu pro energetickou účinnost:

„(4) Členské státy mohou zřídit vnitrostátní fond pro energetickou účinnost. Cílem tohoto fondu je podporovat vnitrostátní iniciativy v oblasti energetické účinnosti.“

7. V článku 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti je upraveno financování fondu ze strany podniků, které mají povinnost dosahovat úspor:

„(6) Členské státy mohou stanovit, že povinné strany mohou plnit své povinnosti uvedené v čl. 7 odst. 1 tím, že každý rok přispějí do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost částkou rovnající se investicím vyžadovaným ke splnění těchto povinností.“

8. Rada a Parlament Evropské unie právě projednávají návrh Komise na změnu směrnice o energetické účinnosti³.

B. Španělské právo

9. Článek 69 zákona č. 18/2014 ze dne 15. října 2014 o přijetí naléhavých opatření k zajištění růstu, konkurenceschopnosti a účinnosti, (Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia) v souladu s článkem 7 směrnice o energetické účinnosti zavádí vnitrostátní systém povinného zvyšování energetické účinnosti, určený u elektřiny a plynu prodejcům, jimž se přiděluje „roční kvóta vnitrostátní úspory energie, nazvaná ‚povinné úspory‘“

10. Článek 71 odst. 1 zákona č. 18/2014 stanoví jako primární formu dosažení ročních povinných úspor zaplacení ročního finančního příspěvku do Státního fondu pro energetickou účinnost, který je v souladu s ustanovením čl. 20 odst. 4 směrnice o energetické účinnosti zřízen článkem 72 zákona č. 18/2014. Pouze alternativně stanoví čl. 71 odst. 2 možnost, aby vláda zavedla mechanismus akreditace dosažení skutečných úspor energie, což je normotvorná možnost přiznaná vládě, kterou dosud nevyužila.

11. Naopak výnosem IET/289/2015 ze dne 20. února 2015, jímž se stanoví povinnost odvádět příspěvky do Státního fondu pro energetickou účinnost, byly v roce 2015 vytvořeny předpoklady pro výběr těchto příspěvků.

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

12. Saras Energía, S. A., španělská společnost podnikající v energetice, napadá u Tribunal Supremo, španělského Nejvyššího soudu, výnos IET/289/2015. V této souvislosti uvádí, že tento výnos je v rozporu s uvedenou směrnicí o energetické účinnosti ve dvou aspektech: na jedné straně v tom, že jí ukládá dosáhnout povinných úspor energie prostřednictvím příspěvku do fondu pro energetickou účinnost, aniž jí umožňuje tak učinit prostřednictvím zavedení úsporných opatření, a na druhé straně v tom, že ukládá povinnost odvádět příspěvky pouze prodejcům plynu a elektřiny a velkoobchodním prodejcům ropných produktů a zkapalněného ropného plynu, přičemž jí nepodléhají distributoři plynu a elektřiny a maloobchodní prodejci ropných produktů a zkapalněného ropného plynu.

13. Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) proto 25. října 2016 rozhodl, že se na Soudní dvůr Evropské unie obrátí s žádostí o rozhodnutí o následujících předběžných otázkách, která byla doručena dne 7. listopadu 2016:

„1) Je právní úprava členského státu, která zavádí vnitrostátní systém povinného zvyšování energetické účinnosti, jejíž dosahování spočívá primárně v ročním finančním příspěvku do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost zřízeného podle ustanovení čl. 20 odst. 4 směrnice o energetické účinnosti, slučitelná s čl. 7 odst. 1 a 9 této směrnice?

3 – Řádný legislativní postup 2016/0376 (COD).

- 2) Je vnitrostátní právní úprava, která zakotvuje možnost dosahovat povinných úspor energie prostřednictvím akreditace dosažených úspor jako alternativu k finančnímu příspěvku do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost, slučitelná s čl. 7 odst. 1 a čl. 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti?
- 3) Je-li odpověď na předchozí otázku kladná, je stanovení uvedené alternativní možnosti dosahování povinných úspor energie slučitelné s uvedeným čl. 7 odst. 1 a čl. 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti, pokud její skutečná existence závisí na tom, zda ji vláda podle vlastního uvážení zavede prováděcím předpisem?

Je taková právní úprava slučitelná s uvedenými ustanoveními i tehdy, pokud vláda tuto alternativní možnost nezavede?

- 4) Je vnitrostátní systém, podle kterého jsou stranami povinnými k úsporám energie pouze prodejci plynu a elektřiny a velkoobchodní prodejci ropných produktů a zkapalněného ropného plynu, a nikoli distributoři plynu a elektřiny a maloobchodní prodejci ropných produktů a zkapalněného ropného plynu, slučitelný s čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice o energetické účinnosti?
- 5) Je v případě kladné odpovědi na předchozí otázku určení prodejců plynu a elektřiny a velkoobchodních prodejců ropných produktů a zkapalněného ropného plynu jako povinných subjektů, aniž jsou stanoveny důvody, které vedou k nezařazení distributorů plynu a elektřiny a maloobchodních prodejců ropných produktů a zkapalněného ropného plynu mezi povinné strany, slučitelné s uvedenými odstavci čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice o energetické účinnosti?“

14. Dne 24. ledna, 21. února a 15. března 2017 byla Soudnímu dvoru Evropské unie doručena rozhodnutí Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), ve kterých tento soud označil společnosti Endesa, S. A., Endesa Energía, S. A., a Endesa Energía XXI, S. L. U., Viesgo Infraestructuras Energéticas, S. L., Hidroeléctrica del Cantábrico, S. A. U., Nexus Energía, S. A., a Nexus Renovables, S. L. U., Engie España, S. L., Villar Mir Energía, S. L., a Enérgya VM Gestión de Energía, S. L. U., Estaciones de Servicio de Guipúzcoa, S. A., Acciona Green Energy Developments, S. L. U., jakož i společnost Fortia Energía, S. L., za další účastníky vnitrostátního řízení.

15. V řízení před Soudním dvorem Evropské unie předložily písemná vyjádření společnosti Acciona Green Energy Developments, Endesa, Engie España, Fortia Energía, Saras Energía, S. A., Viesgo Infraestructuras Energéticas, jakož i Villar Mir Energía a Enérgya VM Gestión de Energía jako účastníci původního řízení, dále Lucemburské velkovévodství, Španělské království a Evropská komise. Podání společností Nexus Energía a Nexus Renovables jakož i Estaciones de Servicio de Guipúzcoa byla Soudnímu dvoru Evropské unie doručena až po uplynutí stanovených lhůt, a byla proto odmítnuta jako opožděná. Při jednání, které se konalo dne 7. března 2018, se až na společnosti Endesa a Fortia Energía a Lucemburské velkovévodství vyjádřili stejní účastníci jako v písemné části řízení.

IV. Právní posouzení

16. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká dvou okruhů otázek, totiž na jedné straně slučitelnosti povinnosti odvádět příspěvek, již se nelze nijak vyhnout, se směrnicí o energetické účinnosti (viz část B) a na druhé straně výběru povinných osob (viz část C). Nejprve je však třeba stručně se vypořádat s otázkou přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (viz část A).

A. K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

1. K námitkám Španělska

17. Španělsko při jednání vzneslo námitku proti přípustnosti čtvrté a páté předběžné otázky v rozsahu, v jakém přesahuje rámec segmentu ropných produktů. Ve vnitrostátním řízení vedeném Saras Energía se totiž jedná jen o ropné produkty. Podniky z dalších oblastí uvedených v těchto otázkách, tj. plyn, zkapalněný ropný plyn a elektřina, do řízení vstoupily jen jako vedlejší účastníci na straně Saras Energía a podle názoru Španělska tedy nemohou rozšiřovat jeho předmět.

18. Prohlásit části žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce za nepřipustné z důvodů, které uvedlo Španělsko, však není namístě. Ani předběžné otázky, ani jejich odůvodnění totiž neobsahují informace, které by umožňovaly rozlišování mezi jednotlivými segmenty. Čtvrtou otázku je třeba chápat v tom smyslu, zda je v souladu s čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice o energetické účinnosti, pokud je povinnost dosahovat úspor energie uložena jen některým podnikům daného dodavatelského řetězce, a nikoli dalším podnikům téhož řetězce. Zodpovězením páté otázky má být objasněno, zda členský stát musí odůvodnit výběr povinných subjektů.

2. Obecně k opodstatněnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

19. Pochyby o přípustnosti předmětné žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ale mohou vznikat v souvislosti s tím, že směrnice o energetické účinnosti nezakazuje uložit určitým podnikům povinnost odvádět příspěvky do fondu, naopak zavazuje členské státy k tomu, aby přijaly opatření za účelem dosažení určitých úspor energie. Podniky, na které se tato povinnost odvádět příspěvky vztahuje, tedy nemohou směrnici argumentovat proti této povinnosti. Proto se naskýtá otázka, zda není zodpovězení předložených předběžných otázek pro rozhodnutí v původním řízení irelevantní a zda tedy žádost o rozhodnutí o předběžné otázce není nepřipustná.

20. Při bližším zkoumání však nelze závěr o neopodstatněnosti této žádosti učinit. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce plyne, že podniky, které jsou účastníky řízení, nenapadají přímo povinnost odvádět příspěvky, nýbrž poukazují na neplatnost právní úpravy, ze které tato povinnost vyplývá. Účelem této úpravy je provedení směrnice o energetické účinnosti a možnost bránit se v souladu s vnitrostátním právem proti předpisům, jež nesplňují požadavky směrnice, která jimi má být provedena, se v žádném případě nejví jako nepřiměřená.

21. Je však nutno podotknout, že vnitrostátní právní ochrana proti nedostatečnému provedení unijního práva nesmí vést k dalšímu zhoršení situace⁴. Lze si představit, že zrušení právní úpravy, která příslušnou směrnicí provádí jen částečně, a tedy nedostatečně, by s ohledem na cíle směrnice situaci zhoršilo. Nedostatečné provedení směrnice se totiž může k těmto cílům přiblížit více než žádné provedení.

22. Dále bude z výše uvedených důvodů na základě formulace předběžných otázek zkoumáno, zda právní úpravy po vzoru sporných španělských ustanovení vedou k provedení směrnice o energetické účinnosti, tedy zda jsou v souladu s touto směrnicí, nikoli zda je směrnice v rozporu s vnitrostátními předpisy.

⁴ – V tomto smyslu srov. rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, body 56 až 58), a ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, body 34 až 36), ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. 2001, L 197, s. 30).

B. K vzdání se přímého dosahování povinných úspor

23. Podstatou prvních tří předběžných otázek položených Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), které je v kontextu původního řízení třeba zodpovědět společně, je, zda je v souladu s čl. 7 odst. 1 a 9 a čl. 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti, jestliže je určitým podnikům uložena povinnost dosahovat cílů v oblasti úspor energie, avšak plnění této povinnosti je jim umožněno jen prostřednictvím příspěvků do státního fondu energetických úspor. Vedlejším aspektem tohoto okruhu otázek je právo španělských orgánů dle svého uvážení rozhodnout, zda bude povinným podnikům do budoucna poskytnuta možnost dosahovat cílů v oblasti povinných úspor energie přímo, a nikoli odvodem příspěvku.

24. Článek 7 směrnice o energetické účinnosti ukládá členským státům dvě různé povinnosti. Zprvce musí dosáhnout určitého cíle („obligation de résultat“), totiž určitých úspor při prodeji primární energie konečným zákazníkům do roku 2020. Zadruhé členské státy musí vydat předpisy o prostředcích, kterými má být tohoto cíle dosaženo („obligation de moyen“).

25. O tuto druhou povinnost se jedná v případě předmětných otázek. V této souvislosti směrnice o energetické účinnosti uvádí různá opatření, kterými může být cílů v oblasti úspor dosaženo.

26. V podstatě mají členské státy podle čl. 7 odst. 1 směrnice o energetické účinnosti uložit určitým podnikatelům v energetice povinnost dosahovat stanovených cílů v oblasti úspor energie. Podniky přitom samy rozhodují o tom, jak těchto cílů dosáhnou. Z celkového kontextu směrnice, zejména z bodů 20 a 47 odůvodnění a článku 8, však vyplývá, že Unie považuje za opatření, která jsou způsobilá přispět k potřebným úsporám, podporu energetických auditů (za účelem odhalení potenciálu úspor) nebo vytvoření trhu energetických služeb (jako alternativu k prodeji energie).

27. Kromě toho mohou členské státy podle čl. 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti povinným podnikům umožnit splnění povinností podle čl. 7 odst. 1 tím, že přispějí do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost.

28. A konečně se členské státy mohou podle čl. 7 odst. 9 směrnice o energetické účinnosti rozhodnout, že alternativně k vytvoření systému povinného zvyšování energetické účinnosti za účelem dosažení úspor energie u konečných zákazníků přijmou *jiná* politická opatření.

29. Povinnost podniků odvádět příspěvky do fondu pro energetickou účinnost, aniž by měly možnost dosahovat cílů v oblasti úspor, zjevně neodpovídá čl. 7 odst. 1 směrnice o energetické účinnosti.

30. Je tedy třeba posoudit, zda tato úprava odpovídá článku 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti, nebo zda může představovat opatření ve smyslu článku 7 odst. 9.

1. K článku 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti

31. Podle čl. 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti mohou členské státy stanovit, že povinné strany mohou plnit své povinnosti uvedené v čl. 7 odst. 1 tím, že každý rok přispějí do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost částkou rovnající se investicím vyžadovaným ke splnění těchto povinností.

32. Tato varianta právní úpravy neznamená povinnost finančně přispívat bez jakékoli jiné alternativy, nýbrž jen možnost odvádět tento příspěvek. Navíc předpokládá existenci povinností podle čl. 7 odst. 1 směrnice o energetické účinnosti. Těmito povinnostmi se rozumí systém povinného zvyšování energetické účinnosti, na jehož základě musí podniky, na které se vztahuje, dosahovat cílů v oblasti úspor energie.

33. Článek 20 odst. 6 tedy vychází z předpokladu, že povinné podniky mají alespoň teoretickou možnost dosáhnout potřebných úspor místo toho, aby odváděly příspěvek.

34. Podniky, které jsou účastníky řízení, se tedy oprávněně domnívají, že povinnost odvádět příspěvky bez možnosti dosahovat úspor není v souladu s čl. 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti.

2. K článku 7 odst. 9 směrnice o energetické účinnosti

35. V důsledku toho je sporná povinnost odvádět příspěvky bez možnosti dosahovat úspor v souladu se směrnicí o energetické účinnosti jen tehdy, pokud může být považována za jiné politické opatření ve smyslu článku 7 odst. 9 směrnice o energetické účinnosti.

a) Podřazení pod čl. 7 odst. 9 směrnice o energetické účinnosti

36. Jak již bylo uvedeno, umožňuje čl. 7 odst. 9 směrnice o energetické účinnosti členským státům alternativně k vytvoření systému povinného zvyšování energetické účinnosti podle čl. 7 odst. 1 směrnice o energetické účinnosti přijmout za účelem dosažení úspor energie u konečných zákazníků jiná politická opatření.

37. Článek 2 bod 18 směrnice o energetické účinnosti definuje politická opatření jako regulační, finanční, daňový, dobrovolný nástroj nebo nástroj pro poskytování informací oficiálně zřízený a prováděný v členském státě s cílem vytvořit podpůrný rámec, požadavek nebo pobídku pro účastníky trhu, aby poskytovali a kupovali energetické služby a přijímali další opatření ke zvýšení energetické účinnosti. Povinnost odvádět příspěvky, k níž není jiná alternativa, je součástí finančního nástroje s cílem vytvořit podpůrný rámec a pobídku. Lze totiž vycházet z toho, že prostředky z fondu pro energetickou účinnost jsou využívány k vytvoření pobídek pro opatření za účelem zvýšení energetické účinnosti.

38. Povinnost odvádět příspěvky tak spadá pod čl. 7 odst. 9 druhý pododstavec písm. b) směrnice o energetické účinnosti, kde jsou jako příklad jiných politických opatření uvedeny nástroje financování, které vedou k uplatňování energeticky účinných technologií nebo metod a jejichž výsledkem je snížení spotřeby energie u konečného uživatele.

b) Nedostatek speciality článku 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti

39. Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) a různé společnosti, které jsou účastníky řízení, ale zastávají názor, že neslučitelnost povinnosti odvádět příspěvky, k níž neexistuje žádná alternativa, s čl. 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti vylučuje i možnost založit tuto povinnost na čl. 7 odst. 9. To by platilo za předpokladu, že článek 20 odst. 6 představuje speciální komplexní úpravu příspěvků povinných podniků.

40. Článek 7 odst. 9 třetí pododstavec směrnice o energetické účinnosti ovšem dokazuje, že opatření podle čl. 7 odst. 9 a podle čl. 20 odst. 6 se navzájem nevylučují, nýbrž mohou být přijata zároveň. Podle čl. 7 odst. 9 třetího pododstavce totiž členské státy mají oznámit Komisi, jaká opatření přijmou na základě výše uvedených ustanovení.

41. Ani účel článku 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti nevede k závěru, že by toto ustanovení mělo být považováno za *lex specialis* k čl. 7 odst. 9. Článek 20 upravuje různé možnosti financování opatření vedoucích k úsporám energie. Jak potvrzuje i bod 50 odůvodnění směrnice o energetické účinnosti, je vybírání příspěvků jako alternativa k opatřením vedoucím k úsporám energie ve smyslu čl. 20 odst. 6 jen jedním z řady možných zdrojů finančních prostředků, které jsou rovnocenné. Zejména není zřejmé, že by výčet zdrojů finančních prostředků obsažený v článku 20 byl vyčerpávající.

42. A konečně by taková specialita byla v rozporu s účelem článku 7 odst. 9 směrnice o energetické účinnosti. Stejně jako řada jiných ustanovení článku 7 má i toto ustanovení podle bodu 20 odůvodnění směrnice o energetické účinnosti členským státům poskytnout značnou flexibilitu při dosahování závazných cílů v oblasti úspor. Členské státy mají plně zohlednit vnitrostátní organizaci účastníků na trhu, konkrétní podmínky odvětví energetiky a návyky konečných zákazníků. Tato flexibilita se projevila již v předcházející směrnici⁵ a existuje záměr jí dále posílit v rámci právě probíhajícího procesu změn směrnice o energetické účinnosti⁶. Vyloučení jednoho konkrétního opatření, tj. příspěvku do fondu, k němuž není žádná alternativa, z okruhu možných jiných politických opatření podle čl. 7 odst. 9 je v rozporu se smyslem flexibility.

43. Článek 20 odst. 6 tedy nevylučuje, aby povinnost odvádět příspěvky byla odůvodněna článkem 7 odst. 9.

c) K přímému dosahování úspor

44. Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) však má o použitelnosti článku 7 odst. 9 směrnice o energetické účinnosti pochybnosti, protože podle jeho názoru vedou opatření, příkladmo uvedená ve druhém pododstavci, přímo k úsporám. O příspěvcích do fondu pro energetickou účinnost to podle něj neplatí.

45. Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) ovšem opomíjí, že povinnost odvádět příspěvky, k níž není žádná alternativa, je součástí systému financování podle čl. 7 odst. 9 druhého pododstavce písm. b) směrnice o energetické účinnosti a že tento systém má vést k úsporám.

46. Bez ohledu na to je ustanovení článku 7 odst. 9 prvního odstavce první věty směrnice o energetické účinnosti formulováno tak, že jiná politická opatření nemusí nutně směřovat přímo k úsporám. Podle tohoto ustanovení totiž musí tato opatření vést k „dosažení úspor energie u konečných zákazníků.“ To zahrnuje i nepřímo dosažené úspory.

47. I při praktické aplikaci se jeví jako obtížné, pokud ne přímo nemožné, rozlišit, která opatření vedou přímo k úsporám a která takových účinků dosahují jen nepřímo.

d) K požadavkům na jiná politická opatření

48. Členské státy však při využívání článku 7 odst. 9 směrnice o energetické účinnosti nemají úplnou volnost. Naopak, jiná politická opatření podle čl. 7 odst. 9 prvního pododstavce musí být z hlediska dosažených úspor energie rovnocenná systému povinného zvyšování energetické účinnosti, a navíc splnit kritéria, která jsou zakotvena v čl. 7 odst. 10 a 11.

49. Kromě toho jsou stanoveny informační povinnosti vůči Komisi, neboť článek 7 odst. 9 třetí pododstavec druhá věta požaduje, aby členské státy Komisi do 5. prosince 2013 objasnily, jak jsou splněna kritéria uvedená v čl. 7 odst. 10. Komise mohla navrhnout změnu těchto opatření do tří měsíců od obdržení oznámení.

5 – Srov. články 4 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/32/ES ze dne 5. dubna 2006 o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách (Úř. věst. 2006, L 114, s. 64).

6 – Srov. článek 7 odst. 6 a článek 7b návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti, předložený Evropskou komisí [COM(2016) 761 final, s. 9 a násl.] a návrh Rady ze dne 24. ledna 2018 (dokument Rady 11119/1/17 REV 1, s. 17, 19 a 20). První stanovisko Evropského parlamentu ze dne 17. ledna 2018 (dokument Rady 5355/18) neobsahuje žádné návrhy změn, které by tuto flexibilitu zpochybňovaly.

50. Na základě závěru Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), podle něhož Španělsko neuvažovalo o tom, že by povinnost odvádět příspěvky, k níž není žádná alternativa, založilo na čl. 7 odst. 9 směrnice o energetické účinnosti, lze pochybovat o tom, zda Španělsko splnilo výše uvedenou oznamovací povinnost. Nezdá se však, že by se Komise domnívala, že byla nedostatečně informována. Předmětná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ostatně neobsahuje údaje potřebné pro to, aby Soudní dvůr Evropské unie mohl splnění této procesní povinnosti přezkoumat.

51. Pro přezkum věcné slučitelnosti povinnosti bez jakékoli alternativy odvádět příspěvky s článkem 7 směrnice o energetické účinnosti platí ostatně totéž. Požaduje ověření rovnocennosti dosažených úspor i splnění kritérií zakotvených v čl. 7 odst. 10 a 11. Kvůli nedostatku příslušných informací v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ovšem Soudní dvůr Evropské unie tuto skutečnost nemůže prověřit.

52. Přezkum procesních i obsahových náležitostí uložení povinnosti odvádět příspěvek, k níž není žádná alternativa, tak – s výhradou nové žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce – zůstává úkolem vnitrostátního soudu.

e) K zásadě proporcionality

53. Různé podniky, které jsou účastníky řízení, konečně namítají, že povinnost bez jakékoliv alternativy odvádět příspěvky je nepřiměřená.

54. Je třeba přisvědčit tomu, že se členské státy při provádění směrnice a zejména při využívání prostoru pro volnou úvahu musí řídit zásadou proporcionality⁷. Podle ní nesmí opatření k provedení směrnice překročit meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika vhodnými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nepříznivé následky nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům⁸.

55. Jestliže je však prokázáno, že povinnost odvádět příspěvky, která nemá žádnou alternativu, zaručuje stejnou míru úspor jako systém povinného zvyšování energetické účinnosti podle čl. 7 odst. 1 směrnice o energetické účinnosti, pak je tato povinnost přinejmenším vhodná k dosahování cílů vytyčených směrnicí.

56. Co se nezbytnosti a vztahu mezi nepříznivými dopady a cíli týče, je v zásadě třeba členským státům poskytnout široký prostor pro volnou úvahu, neboť toto hodnocení vyžaduje komplexní posouzení založené na prognóze. Unijní normotvůrce to implicitně uznal tím, že členským státům v čl. 7 odst. 9 směrnice o energetické účinnosti povolil odchylky od modelu právní úpravy zakotveného ve směrnici.

57. Zejména platí, že dokud povinnost odvádět příspěvek respektuje kritérium stanovené v čl. 20 odst. 6 směrnice o energetické účinnosti, že příspěvek se co do výše musí rovnat investicím vyžadovaným ke splnění povinností v oblasti úspor energie, pohybuje se členský stát ve vymezeném rámci. Není tedy zřejmé, že by došlo k rozporu se zásadou proporcionality.

7 – Srov. rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. listopadu 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, bod 87), ze dne 11. června 2009, Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, bod 41), a ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86).

8 – Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. června 2009, Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, bod 41).

3. Dílčí závěr

58. Nezbyvá než konstatovat, že právní úprava členského státu, která zavádí vnitrostátní systém povinného zvyšování energetické účinnosti takovým způsobem, že povinné podniky mohou své povinnosti plnit jen prostřednictvím ročního finančního příspěvku do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost zřízeného podle ustanovení čl. 20 odst. 4 směrnice o energetické účinnosti, může představovat jiné politické opatření ve smyslu čl. 7 odst. 9 této směrnice, pokud tato úprava zaručuje míru úspor rovnocennou systému povinného zvyšování energetické účinnosti podle čl. 7 odst. 1 této směrnice a dále jsou splněny požadavky stanovené v čl. 7 odst. 10 a 11.

59. Pro zkoumání prvních tří otázek je naopak irelevantní, zda vnitrostátní právo upravuje (zatím nevyužitou) možnost, že by povinným podnikům bylo jako alternativa k příspěvku povoleno prokázání úspor.

C. K zahrnutí distributorů a/nebo maloobchodních prodejců energie

60. Čtvrtou otázkou Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) směřuje k tomu, zda je v souladu s čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice o energetické účinnosti uložit povinné zvyšování energetické účinnosti jen určitým podnikům daného dodavatelského řetězce, a nikoli jiným podnikům téhož řetězce. Pátá otázka spočívá v tom, zda je třeba takové rozhodnutí odůvodnit.

61. Jak je uvedeno výše, španělská právní úprava ve své současné podobě neslouží provedení čl. 7 odst. 1 směrnice o energetické účinnosti přímo, nýbrž s ní koresponduje jen jako jiné politické opatření ve smyslu čl. 7 odst. 9. Přesto však nejsou normy obsažené v čl. 7 odst. 1 a 4 bez významu. Naopak jsou tato ustanovení východiskem pro určení podniků, kterým má být uložena povinnost i podle španělských předpisů. Proto je třeba je dodržovat.

1. Ke čtvrté otázce – povinné podniky

62. Nelze vyloučit, že čtvrtá předběžná otázka zcela zásadně vychází ze španělského znění článku 7 odst. 4 směrnice o energetické účinnosti, neboť podle tohoto ustanovení každý členský stát určí povinné strany mezi distributory a maloobchodními prodejci energie působícími na jeho území. Naproti tomu podle německého, francouzského, anglického a portugalského znění se tyto povinné musí určit mezi distributory energie *a/nebo* maloobchodními prodejci energie. Při jednání kromě toho Komise uvedla různá jazyková znění, v nichž je použito jen slovo „nebo“.

63. Španělské znění by se tedy dalo vykládat tak, že členské státy musí zavázat jak distributory, tak maloobchodní prodejce energie, zatímco ostatní uvedená jazyková znění umožňují výběr.

64. Bez ohledu na jazykové znění však z kontextu předmětné úpravy vyplývá, že se členské státy skutečně mohou (a musí) rozhodnout, zda zaváží distributory, nebo maloobchodní prodejce energie.

65. Článek 7 odst. 4 směrnice o energetické účinnosti i ve španělském znění stanoví, že členské státy musí *mezi* uvedenými skupinami vybrat podniky, kterým uloží příslušnou povinnost. Navíc článek 7 odst. 1 směrnice o energetické účinnosti i ve španělském znění uvádí, že povinné podniky mohou pocházet z okruhu distributorů *a/nebo* maloobchodních prodejců energie. Definice povinné strany obsažená v čl. 2 bodu 14 i bod 20 odůvodnění dokonce vynechávají slovo „a“ a používají jen slovo „nebo“ – a to i ve španělském znění.

66. Bod 20 odůvodnění dále jasně stanoví, že s cílem předejít nepřiměřené administrativní zátěži by členské státy zejména měly mít možnost neukládat tuto povinnost malým distributorům energie, malým maloobchodním prodejcům energie a malým energetickým odvětvím.

67. V případě kumulativní povinnosti distributorů a maloobchodních prodejců energie dosahovat úspor energie u konečných zákazníků je ostatně v praxi přiměřené přiřazení příslušných povinností složité.

68. Podle definice obsažené v čl. 2 bodě 20 směrnice o energetické účinnosti distributor energie odpovídá za přepravu energie s ohledem na její dodání konečným zákazníkům nebo distribučním místům, která energii konečným zákazníkům prodávají, zatímco se maloobchodní prodejce energie podle čl. 2 bodu 22 zabývá prodejem energie konečným zákazníkům. Distributoři a maloobchodní prodejci energie tedy mohou být součástí téhož dodavatelského řetězce nebo dokonce tvořit jeden podnik. Kdyby však týmž povinným úsporám podléhaly dva články dodavatelského řetězce, došlo by u konečného zákazníka ke zdvojnásobení objemu předepsaných úspor.

69. Sice se zdá, že by nebylo nemožné proti této duplicitě podniknout vhodná opatření, mohlo by však být jednodušší uložit dosahování povinných úspor jen jednomu podniku daného řetězce. Tento postup povede k tomu, že náklady spojené s povinnými úsporami budou zpravidla přeneseny na další podnik v řetězci, až nakonec postihnou konečného zákazníka.

70. Ohledně příspěvku do fondu pro energetickou účinnost platí totéž. Jak uvádí společnost Endesa, vedlo by zahrnutí dalšího článku dodavatelského řetězce k duplicitní úhradě příspěvku.

71. Skutečnost, že je dosahování povinného zvyšování energetické účinnosti uloženo jen některým článkům dodavatelského řetězce, a nikoli zároveň jiným článkům téhož řetězce, je tedy v souladu s čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice o energetické účinnosti.

72. Zda je výběr provedený Španělskem slučitelný s čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice o energetické účinnosti, závisí na tom, zda vychází z objektivních a nediskriminačních kritérií, jak požaduje toto ustanovení. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce však neobsahuje dostatek informací, na jejichž základě by Soudní dvůr Evropské unie mohl tuto záležitost přezkoumat. Zůstává tedy vyhrazena Tribunal Supremo (Nejvyšší soud).

2. K páté otázce – odůvodnění výběru

73. Podstatou páté otázky Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) je, zda je určení povinných stran, aniž jsou stanoveny důvody, které vedou k nezařazení jiných podniků daného dodavatelského řetězce, slučitelné s čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice o energetické účinnosti.

74. Nejprve je třeba konstatovat, že ustanovení článku 7 odst. 1 a 4 směrnice o energetické účinnosti neobsahují ohledně odůvodnění výběru žádnou konkrétní úpravu.

75. Avšak nezbytnost odůvodnění má kořeny v zásadách právního státu⁹, které jsou podle článku 2 SEU společné všem členským státům a na nichž se zakládá Unie¹⁰. Ve vztahu k orgánům Unie je povinnost uvést odůvodnění speciálně upravena v článku 296 SFEU¹¹ a dále jako prvek práva na řádnou správu podle článku 41 Listiny základních práv Evropské unie¹². Avšak právo na řádnou správu, jelikož odráží obecnou zásadu práva Unie, sebou nese požadavky, které musí členské státy při uplatňování unijního práva dodržovat¹³.

76. Mezi těmito požadavky má mimořádný význam povinnost uvést odůvodnění rozhodnutí přijímaných vnitrostátními orgány, jelikož jejich adresátům umožňuje hájit jejich práva za co nejpríznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné podat proti takovým rozhodnutím žalobu. Je rovněž nezbytná k tomu, aby byly soudy plně schopny provést přezkum legality uvedených rozhodnutí¹⁴. Povinnost uvést odůvodnění navíc podporuje vlastní kontrolu vykonavatele moci, a navíc může vést ke zklidnění situace¹⁵.

77. Povinnost uvést odůvodnění však v zásadě neplatí pro obecně závazná legislativní opatření členského státu¹⁶. A dokonce i na úrovni Unie se u právních aktů s obecnou působností může odůvodnění omezit na uvedení celé situace, která vedla k přijetí aktu, a obecných cílů, které sleduje¹⁷.

78. Provedení článku 7 odst. 4 směrnice o energetické účinnosti však podléhá ještě náročnějším požadavkům. Toto ustanovení totiž požaduje, aby každý členský stát určil povinné strany pro účely článku 7 odst. 1 prvního pododstavce na základě objektivních a nediskriminačních *kritérií*.

79. Tato kritéria musí členský stát nějakým způsobem zveřejnit, např. v legislativních podkladech. Jinak by totiž nebylo možné přezkoumat, zda jsou použita kritéria skutečně objektivní a nediskriminační a zda byla použita správně. Tím by byla nepřiměřeně ztížena efektivní právní ochrana¹⁸.

80. Z tvrzení různých účastníků řízení vyplývá, že výběr povinných stran byl odůvodněn přinejmenším v preambuli zákona č. 18/2014. Zda takové odůvodnění existuje a zda je případně natolik dostatečné, aby mohlo sloužit jako doklad použití objektivních a nediskriminačních kritérií, musí přezkoumat vnitrostátní soud.

81. Podmínkou určení povinných stran podle čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice o energetické účinnosti je, že jsou zveřejněna kritéria, na jejichž základě byly určité podniky zahrnuty, a jiné nikoliv.

9 – Stanovisko generálního advokáta G. Reischla ve věci Bonu v. Rada (89/79, EU:C:1980:37, s. 566).

10 – Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, body 30 a 31). K pojmu právní společenství, resp. unie práva viz též rozsudky Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament (294/83, EU:C:1986:166, bod 23), ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 281 a 316), ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 90), a ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 60).

11 – Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. června 1997, Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, bod 19).

12 – Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. července 2014, YS a další (C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 67).

13 – Rozsudky Soudního dvora ze dne 8. května 2014, N, C-604/12, EU:C:2014:302, body 49 a 50), a ze dne 9. listopadu 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, bod 39).

14 – Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. listopadu 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, bod 40), viz též rozsudky Soudního dvora ze dne 15. října 1987, Heylens a další, 222/86, EU:C:1987:442, bod 15), ze dne 15. února 2007, BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, EU:C:2007:99, bod 36), a ze dne 4. června 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, bod 53).

15 – Srov. mé stanovisko ze dne 22. ledna 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, body 31, 32 a 33).

16 – Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. června 1997, Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, bod 19).

17 – Rozsudky Soudního dvora ze dne 17. března 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 59), ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 29), jakož i ze dne 4. května 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 130).

18 – V tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 15. října 1987, Heylens a další, 222/86, EU:C:1987:442, bod 15).

V. Závěry

82. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zodpověděl takto:

- „1) Právní úprava členského státu, která zavádí vnitrostátní systém povinného zvyšování energetické účinnosti takovým způsobem, že povinné podniky mohou své povinnosti plnit jen prostřednictvím ročního finančního příspěvku do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost zřízeného podle ustanovení čl. 20 odst. 4 směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti, může představovat jiné politické opatření ve smyslu čl. 7 odst. 9 této směrnice, pokud tato úprava zaručuje míru úspor rovnocennou systému povinného zvyšování energetické účinnosti podle čl. 7 odst. 1 této směrnice a dále jsou splněny požadavky stanovené v čl. 7 odst. 10 a 11.
- 2) Okolnost, že je dosahování povinného zvyšování energetické účinnosti uloženo jen některým článkům určitého dodavatelského řetězce, a nikoli zároveň jiným článkům téhož řetězce, je v souladu s čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice 2012/27/EU.
- 3) Podmínkou určení povinných stran podle čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice 2012/27/EU je, že jsou zveřejněna kritéria, na jejichž základě byly určité podniky zahrnuty, a jiné nikoliv.“