



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

7. srpna 2018*

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2012/27/EU – Článek 7 odst. 1, 4 a 9 – Článek 20 odst. 4 a 6 – Podpora energetické účinnosti – Systém povinného zvyšování energetické účinnosti – Jiná alternativní politická opatření – Vnitrostátní fond pro energetickou účinnost – Zřízení takového fondu jako hlavní opatření k plnění povinností v oblasti energetické účinnosti – Povinnost platit příspěvky – Určení povinných stran – Distributoři energie anebo maloobchodní prodejci energie“

Ve věci C-561/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) ze dne 25. října 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 7. listopadu 2016, v řízení

Saras Energía, SA

proti

Administración del Estado,

za přítomnosti:

Endesa SA,

Endesa Energía SA,

Endesa Energía XXI SLU,

Viesgo Infraestructuras Energéticas SL,

Hidroeléctrica del Cantábrico SAU,

Nexus Energía SA,

Nexus Renovables SLU,

Engie España SL,

Villar Mir Energía SL,

Energys VM Gestión de Energía SLU,

Estaciones de Servicio de Guipúzcoa SA,

* Jednací jazyk: španělština.

Acciona Green Energy Developments SLU,

Fortia Energía SL,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal a E. Jarašiūnas (zpravodaj),
soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. března 2018,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Saras Energía SA M. C. Flores Hernándezem a J. M. Almudí Cidem, abogados,
- za Endesa SA, Endesa Energía SA a Endesa Energía XXI SLU M. Maraňon Hermoso, abogada, jakož i C. Piñeira de Camposem, procurador,
- za Viesgo Infraestructuras Energéticas SL E. Abril Fernándezem a G. Rubio Hernández-Sampelayem, abogados, jakož i M. J. Gutiérrez Aceves, procuradora,
- za Nexus Energía SA a Nexus Renovables SLU J. Brionesem Méndezem, procurador,
- za Engie España SL, G. Martínez-Villaseñor Fernándezem a G. Rubio Hernández-Sampelayem, abogados, jakož i A. Cano Lantero, procuradora,
- za Villar Mir Energía SL a Energya VM Gestión de Energía G. Rubio Hernández-Sampelayem a G. Martínez-Villaseñorem Fernándezem, abogados, jakož i P. Domínguezem Maestrem, procurador,
- za Estaciones de Servicio de Guipúzcoa SA J. Domingo Montesem, abogado, jakož i M. Noya Otero, procuradora,
- za Acciona Green Energy Developments SLU, F. Calancha Marzanem, abogado, jakož i A. G. López Orcera, procuradora,
- za Fortia Energía SL, R. Vázquez del Rey Villanuevou, abogado, jakož i G. Robledo Machuca a J. M. Martínem Rodríguezem, procuradores,
- za španělskou vládu V. Ester Casas, jako zmocněnkyní,
- za lucemburskou vládu D. Holderer, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P.-E. Partschem, avocat,
- za Evropskou komisi E. Sanfrutos Cano a K. Talabér-Ritz, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 12. dubna 2018,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 7 odst. 1, 4 a 9, jakož i čl. 20 odst. 4 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES (Úř. věst. 2012, L 315, s. 1).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Saras Energía SA a Administración del Estado (státní správa, Španělsko) ve věci legality Orden IET/289/2015 del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (vyhláška Ministerstva průmyslu, energetiky a cestovního ruchu č. IET/289/2015), por la que se establecen las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2015 (vyhláška č. IET/289/2015, kterou se stanoví povinnosti přispívat do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost pro rok 2015) ze dne 20. února 2015 (BOE č. 47 ze dne 24. února 2015, s. 15768), přijaté podle Ley 18/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (zákon č. 18/2014 o přijetí naléhavých opatření k zajištění růstu, konkurenceschopnosti a efektivity) ze dne 15. října 2014 (BOE č. 252 ze dne 17. října 2014, s. 83921), ve znění Ley 8/2015 por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos (zákon č. 8/2015, kterým se mění zákon č. 34/1998 ze dne 7. října [1998] o odvětví uhlovodíků, kterým se zavádí některá daňová a nedaňová opatření ohledně průzkumu, výzkumu a těžby uhlovodíků) ze dne 21. května 2015 (BOE č. 122 ze dne 22. května 2015, s. 43367) (dále jen „zákon č. 18/2014“).

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Bod 20 odůvodnění směrnice 2012/27 zní:

„Posouzení možnosti zavést na úrovni Unie systém „bílých certifikátů“ ukázalo, že za současné situace by si takový systém vyžádal příliš vysoké administrativní náklady a že existuje riziko, že úspory energie by se soustředily do několika členských států a nebyly by zaváděny v celé Unii. Cíle takového systému na úrovni Unie by bylo možné, alespoň v této fázi, lépe dosáhnout pomocí vnitrostátních systémů povinného zvyšování energetické účinnosti pro energetické podniky nebo jiných alternativních politických opatření, která povedou k dosažení stejného objemu úspor energie. Je vhodné, aby míra ambicióznosti takových systémů byla zakotvena ve společném rámci na úrovni Unie a současně poskytovala členským státům značnou flexibilitu, aby mohly plně zohlednit vnitrostátní organizaci účastníků na trhu, konkrétní podmínky odvětví energetiky a návyky konečných zákazníků. Společný rámec by měl poskytnout energetickým podnikům možnost nabízet energetické služby všem konečným zákazníkům, nejen těm, kterým prodávají energii. To posiluje hospodářskou soutěž na trhu s energií, protože energetické podniky mohou rozšířit svou nabídku o poskytování doplňkových energetických služeb. [...] Členské státy by měly na základě objektivních a nediskriminačních kritérií určit, kteří distributoři energie nebo maloobchodní prodejci energie by měli mít povinnost splnit cíl úspor energie u konečného uživatele stanovený touto směrnicí.

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. [...] Coby formu podpory vnitrostátních iniciativ v oblasti energetické účinnosti by strany povinné podle vnitrostátních systémů povinného zvyšování energetické účinnosti mohly plnit své povinnosti tak, že by každoročně přispívaly do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost částkou rovnající se investicím vyžadovaným podle daného systému.“

4 Tato směrnice podle svého čl. 1 odst. 1 „zavádí společný rámec opatření na podporu energetické účinnosti v Unii s cílem zajistit do roku 2020 splnění hlavního 20 % cíle Unie pro energetickou účinnost a vytvořit podmínky pro další zvyšování energetické účinnosti i po tomto datu.“

5 Podle čl. 2 bodů 14 a 18 uvedené směrnice:

„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 pobídku pro účastníky trhu, aby poskytovali a kupovali energetické služby a přijímali další opatření ke zvýšení energetické účinnosti“.

6 Článek 7 téže směrnice, nadepsaný „Systémy povinného zvyšování energetické účinnosti“, stanoví:

„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.

Tento cíl odpovídá alespoň tomu, aby všichni distributoři energie nebo všichni maloobchodní prodejci energie každý rok od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2020 dosáhli nových úspor ve výši 1,5 % objemu ročního prodeje energie konečným zákazníkům, který se vypočte na základě průměrného prodeje během tří posledních let před 1. lednem 2013. Z tohoto výpočtu lze částečně nebo úplně vyjmout objem prodeje energie využívané při přepravě.

Členské státy rozhodnou, jak má být vypočtené množství nových úspor podle druhého pododstavce rozvrženo v průběhu tohoto období.

[...]

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, nezávisle na výpočtu podle odstavce 1, nebo pokud tak členské státy rozhodnou, prostřednictvím certifikovaných úspor dosažených jinými subjekty, jak je popsáno v odst. 7 písm. b).

[...]

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.“

10. Aniž je dotčen odstavec 11, platí pro politická opatření přijatá podle odst. 9 druhého pododstavce a čl. 20 odst. 6 tato kritéria:

- a) politická opatření stanoví do 31. prosince 2020 alespoň dvě přechodná období a vedou k dosažení úrovně cílů stanovené v odstavci 1;
- b) odpovědnost každé pověřené strany, zúčastněné strany nebo prováděcího veřejného orgánu, podle toho, co je relevantní, je definována;
- c) úspory energie, jichž má být dosaženo, jsou určeny transparentním způsobem;
- d) objem úspor energie, které jsou vyžadovány nebo kterých má být dosaženo prostřednictvím politického opatření, se vyjadřují jako konečná spotřeba energie nebo spotřeba primární energie a za použití převodních koeficientů stanovených v příloze IV;
- e) úspory energie se vypočítají za použití metod a zásad uvedených v bodech 1 a 2 přílohy V;
- f) úspory energie se vypočítají za použití metod a zásad uvedených v bodě 3 přílohy V;

- g) je-li to proveditelné, poskytnou zúčastněné strany každoroční zprávu o dosažených úsporách energie a zveřejní ji;
- h) je zajištěno sledování výsledků a jsou stanovena vhodná opatření, není-li pokrok uspokojivý;
- i) je zaveden systém kontroly, který zahrnuje i nezávislé ověření statisticky významné části opatření ke zvýšení energetické účinnosti, a
- j) každoročně se zveřejňují údaje o ročním vývoji úspor energie.

11. Členské státy zajistí, aby daně uvedené v odst. 9 druhém pododstavci písm. a) splňovaly kritéria uvedená v odst. 10 písm. a), b), c), d), f), h) a j).

Členské státy zajistí, aby regulační opatření a dobrovolné dohody uvedené v odst. 9 druhém pododstavci písm. c) splňovaly kritéria uvedená v odst. 10 písm. a), b), c), d), e), g), h), i) a j).

Členské státy zajistí, aby ostatní politická opatření uvedená v odst. 9 druhém pododstavci a vnitrostátní fondy pro energetickou účinnost uvedené v čl. 20 odst. 6 splňovaly kritéria uvedená v odst. 10 písm. a), b), c), d), e), h), i) a j).

[...]"

- 7 Podle článku 20 směrnice 2012/27, nadepsaného „Vnitrostátní fond pro energetickou účinnost, finanční a technická podpora“, platí:

„1. Aniž jsou dotčeny články 107 a 108 [SFEU], členské státy napomáhají zřizování finančních mechanismů nebo využívání stávajících mechanismů pro opatření ke zvýšení energetické účinnosti za účelem maximalizace přínosů většího počtu finančních toků.

[...]

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

[...]

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.

[...]"

Španělské právo

- 8 Preambule zákona č. 18/2014, který provádí směrnici 2012/27, uvádí:

„Cílem tohoto zákona je vytvořit systém povinného zvyšování energetické účinnosti v souladu s pokyny Unie. [...]

[...] [Č]lánek 20 směrnice [2012/27] umožňuje členským státům vytvořit s podporou vnitrostátních iniciativ v oblasti energetické účinnosti vnitrostátní fond pro energetickou účinnost, v rámci něhož mohou povinné strany 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. [...]

Přestože směrnice [2012/27] umožňuje, aby povinnými stranami byli obchodníci s energií nebo distributoři energie, jsou za povinné strany, od nichž Unie vyžaduje úsporu energie, považováni pouze obchodníci s energií, jelikož ve Španělsku (na rozdíl od jiných členských států) distributoři energie nevykonávají žádnou obchodní činnost, ale regulovanou činnost v oblasti správy sítí.

Mezi povinné strany spadá i odvětví dopravy, protože hraje významnou roli na straně poptávky po koncové energii a má velký potenciál pro úsporu energie, které lze dosáhnout. V případě ropných produktů a zkapalněného ropného plynu rovněž nebylo považováno za vhodné uložit povinnosti správci sítě, ale spíše podnikům, které fakticky zajišťují uvádění produktů na trh s cílem jejich prodeje koncovým spotřebitelům a, zejména s ohledem na rozptyl v poslední fázi uvádění produktů na trh, velkoobchodníkům s ropnými produkty a zkapalněným ropným plynem.

[...]

[...] [A]by bylo možné co nejdříve přijmout opatření na zvýšení energetické účinnosti s co nejmenšími náklady, je nezbytné soustředit ve Státním fondu pro energetickou účinnost dostatečné ekonomické zdroje, které umožní realizaci těchto opatření ve velkém měřítku, přičemž je z velké části ve veřejném zájmu, aby byl co nejrychleji zaveden systém povinných příspěvků, který umožní dotování fondu uvedenými zdroji. Mezi možnostmi, které byly zvažovány s cílem zahájit předběžná opatření zaměřená na úsporu energie ve velkém měřítku, umožňuje zavedení systému povinných příspěvků do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost mít co nejdříve k dispozici nezbytné prostředky k provádění opatření v oblasti energetické účinnosti, které vedou k včasnému započítání úspor v souladu s cíli směrnice [2012/27], a to způsobem, který je z ekonomického hlediska nejúčinnější.

[...]“

9 Článek 69 tohoto zákona stanoví:

„1. Zavádí se vnitrostátní systém povinností v oblasti energetické účinnosti, v rámci něhož je obchodníkům s plynem a elektřinou, velkoobchodníkům s ropnými produkty a velkoobchodníkům se zkapalněným plynem, v dalším označovaní jako povinné strany, stanovena roční kvóta energetických úspor na vnitrostátní úrovni, tzv. povinné úspory.

Výsledné povinné úspory jsou v souhrnné podobě po celou dobu trvání systému rovnocenné s cíli vytyčenými [Španělskému království] článkem 7 směrnice [2012/27], a to po odečtení úspor z alternativních opatření podle čl. 7 odst. 9 uvedené směrnice.

2. Doba trvání vnitrostátního systému povinného zvyšování energetické účinnosti zahrnuje období od vstupu v platnost Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (nařízení vlády s mocí zákona 8/2014, o přijetí naléhavých opatření k zajištění růstu, konkurenceschopnosti a účinnosti) 4. července 2014 až do 31. prosince 2020.

3. K ověření pokroku v dosahování cíle vytyčeného [Španělskému království] je možné provést přezkum systému pro období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2020.“

10 Článek 70 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„Roční cíl energetických úspor, procentní podíly rozdělené mezi dotčené povinné strany, jakož i kvóty a povinnosti úspor z toho plynoucí a jejich finanční ekvivalent se každoročně stanoví vyhláškou ministra průmyslu, energetiky a cestovního ruchu se souhlasem komise pověřené vládou, která je odpovědná za hospodářství, a po předchozím stanovisku Institutu pro energetickou diverzifikaci a úspory.

Stanovený roční cíl úspor energie se poměrně rozdělí mezi povinné strany, a to v případě obchodníků s plynem a elektrickou energií podle objemu prodeje konečné energie koncovým spotřebitelům na vnitrostátní úrovni a v případě velkoobchodníků s ropnými produkty a zkapalněným ropným plynem podle objemu prodeje výsledné energie na vnitrostátní úrovni za účelem její další distribuce koncovým spotřebitelům, což je vyjádřeno v gigawatthodinách (GWh), za druhý rok předcházející ročnímu období povinnosti.

[...]“

11 Podle článku 71 téhož zákona, nadepsaného „Plnění povinností a certifikáty úspory energie“, platí:

„1. Za účelem splnění povinností ročních úspor energie musí povinné strany platit do Státního fondu pro energetickou účinnost podle následujícího článku roční finanční příspěvek ve výši rovnající se násobku roční povinnosti úspor a stanoveného finančního ekvivalentu.

[...]

2. Alternativně a za podmínek, které stanoví vláda nařízením, může být vytvořen mechanismus pro validaci dosažení určitého množství úspor energie rovnocenného s plněním povinností stanovených systémem. Tento systém se zakládá na obchodovatelných certifikátech úspory energie [...], které vycházejí z provádění opatření v oblasti energetické účinnosti definovaných v příslušném katalogu v souladu s požadavky a podmínkami uvedenými v tomto katalogu, jejichž správa přísluší institutu pro energetickou diverzifikaci a úspory.

[...]“

12 Článek 72 zákona č. 18/2014 zní následovně:

„1. Zřizuje se Státní fond pro energetickou účinnost bez právní subjektivity, jehož úkolem je financování vnitrostátních iniciativ v oblasti energetické účinnosti podle čl. 20 směrnice [2012/27].

2. Vnitrostátní fond pro energetickou účinnost slouží k financování mechanismů hospodářské a finanční podpory, zajišťování technické pomoci, odborné přípravy, poskytování informací nebo zavádění jiných opatření s cílem zvýšit energetickou účinnost v různých odvětvích a tím přispět k dosažení vnitrostátního cíle úspor energie stanoveného vnitrostátním systémem povinného zvyšování energetické účinnosti podle článku 7 výše uvedené směrnice.

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

13 Společnost Saras Energía, španělský podnik působící v odvětví energetiky, podala k Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) žalobu proti vyhlášce č. IET/289/2015, z níž pro ni zejména vyplývá povinnost přispívat do Státního fondu pro energetickou účinnost za rok 2015.

- 14 Společnost Saras Energía tvrdí, že tato vyhláška je v rozporu se směrnicí 2012/27, jelikož jí ukládá plnit povinnosti v oblasti energetických úspor prostřednictvím ročního příspěvku do Státního fondu pro energetickou účinnost, aniž jí umožňuje tyto povinnosti splnit zaváděním účinných opatření na úsporu energie, a navíc je taková povinnost uložena pouze maloobchodním prodejcům energie, a nikoli distributorům energie.
- 15 Předkládající soud má za to, že hlavní otázkou ve věci v původním řízení je, zda je článek 71 zákona č. 18/2014 v souladu se směrnicí 2012/27 v rozsahu, v němž stanoví placení ročního finančního příspěvku do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost jako hlavní způsob plnění povinností v oblasti úspor energie. Upřesňuje, že tento fond je zřízen v souladu s čl. 20 odst. 4 směrnice 2012/27 a má sloužit k financování vnitrostátních iniciativ v oblasti energetické účinnosti.
- 16 Podle předkládajícího soudu čl. 71 odst. 2 zákona č. 18/2014 „alternativně“ umožňuje, aby španělská vláda zavedla systém validace energetických úspor v souladu s čl. 7 odst. 1 směrnice 2012/27. Upřesňuje, že tento systém nebyl v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení španělskou vládou zřízen.
- 17 Ze směrnice 2012/27 a zejména z jejího článku 7 vyplývá, že povinné strany musí mít přinejmenším možnost plnit cíle v oblasti úspor energie účinně a přímo, tedy prostřednictvím zvláštních opatření, která koncovému uživateli umožní snížit spotřebu energie.
- 18 Kromě toho je podle předkládajícího soudu třeba určit, zda může být roční příspěvek do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost „alternativním“ opatřením ve smyslu čl. 7 odst. 9 směrnice 2012/27. Předkládající soud má v tomto ohledu pochybnosti a uvádí, zaprvé, že možnost členských států zřídit vnitrostátní fond pro energetickou účinnost je výslovně stanovena v čl. 20 odst. 4 této směrnice, aniž je považována za „alternativní opatření“ ve smyslu uvedeného čl. 7 odst. 9, zadruhé, že zákon 18/2014 neobsahuje žádný odkaz na toto ustanovení jako základ pro vytvoření tohoto fondu, a zatřetí, že „alternativní“ opatření vyjmenovaná v čl. 7 odst. 9 směrnice 2012/27 se jeví jako opatření, jejichž přímým důsledkem je snížení spotřeby energie, zatímco cílem fondu uvedeného v čl. 20 odst. 4 této směrnice a v článku 72 zákona 18/2014 je obecně „podporovat vnitrostátní iniciativy v oblasti energetické účinnosti“.
- 19 Předkládající soud se proto táže, zda je takový způsob provedení směrnice 2012/27 do vnitrostátního práva, jakým byla provedena do právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení, která jednak zavádí jako hlavní způsob plnění povinností v oblasti energetické účinnosti systém ročního finančního příspěvku do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost a jednak zavádí mechanismus, který je podle čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice považován za hlavní opatření, jakožto alternativní mechanismus, který může být zaveden vládou na základě jejího uvážení.
- 20 Kromě toho předkládající soud uvádí, že zákon 18/2014 označuje jako „povinné osoby“ podle čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice 2012/27 pouze obchodníky s plynem a elektřinou a dále velkoobchodníky s ropnými produkty a zkapalněným ropným plynem, avšak nikoli distributory energie, zatímco odstavec 4 uvedeného článku 7 ve znění ve španělském jazyce odkazuje na distributory „a“ podniky zabývající se maloobchodním prodejem energie. Tento zákon mimoto neodůvodňuje, proč vnitrostátní zákonodárce zvolil právě takové vyloučení. V návaznosti na to se předkládající soud táže na slučitelnost takového určení povinných stran se směrnicí 2012/27.
- 21 Za těchto okolností se Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Je právní úprava členského státu zavádějící vnitrostátní systém povinného zvyšování energetické účinnosti, u níž způsob jejího naplňování spočívá primárně v ročním finančním příspěvku do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost zřízeného podle ustanovení čl. 20 odst. 4 směrnice [2012/27], slučitelná s čl. 7 odst. 1 a 9 této směrnice?

- 2) Je vnitrostátní právní úprava, která zakotvuje možnost dosahovat povinných úspor energie prostřednictvím validace 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 [2012/27]?
- 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 [2012/27], pokud její skutečná existence závisí na tom, zda ji vláda podle vlastního uvážení zavede prováděcím předpisem?

A je v tomtéž smyslu taková právní úprava slučitelná [se směrnicí 2012/27], 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, ale nikoli distributoři plynu a elektřiny a maloobchodní prodejci ropných produktů a zkapalněného ropného plynu, slučitelný s čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice [2012/27]?
- 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 [2012/27]?

K první až třetí otázce

- 22 Podstatou prvních tří předběžných otázek, které je třeba zkoumat společně, je, zda čl. 7 odst. 1 a 9 a čl. 20 odst. 4 a 6 směrnice 2012/27 musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, která stanoví jako hlavní způsob plnění povinností v oblasti energetické účinnosti mechanismus ročního příspěvku do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost, aniž stanoví pro povinné strany možnost plnit cíle v oblasti úspor energie fakticky a přímo spíše než prostřednictvím placení uvedeného příspěvku.
- 23 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že směrnice 2012/27 byla do španělského práva provedena zákonem 18/2014, na základě kterého vyhláška č. IET/289/2015 stanovila povinnosti přispívat do Státního fondu pro energetickou účinnost za rok 2015, a zejména platit příspěvek, k němuž byla povinna společnost Saras Energía. Podle předkládajícího soudu tento zákon stanoví jako hlavní způsob plnění povinností v oblasti energetické účinnosti ve smyslu čl. 7 odst. 1 směrnice 2012/27 systém ukládající povinným stranám platit do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost roční příspěvky ve výši rovnající se investicím vyžadovaným ke splnění jejich povinností podle tohoto ustanovení. Pouze jako „alternativu“ tento zákon stanoví, že španělská vláda může nařízením přijmout systém validace dosažených objemů úspor energie na základě certifikátů úspory energie. Předkládající soud upřesňuje, že tento systém nebyl v době rozhodné z hlediska skutkových okolností původního řízení realizován, ač měl být podle jeho názoru hlavním opatřením pro plnění povinností v oblasti energetické účinnosti podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2012/27.
- 24 Jak vyplývá ze směrnice 2012/27 a zejména z jejího bodu 20 odůvodnění, unijní zákonodárce chtěl ponechat členským státům široký prostor pro uvážení při určování prostředků k plnění cílů úspor energie stanovených v čl. 1 odst. 1 této směrnice (obdobně viz rozsudek ze dne 26. září 2013, IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, bod 61). Cílem uvedené směrnice je totiž stanovit na unijní úrovni obecné zásady, které tvoří rámec pro snižování spotřeby energie, a zároveň umožnit členským státům, aby si zvolily způsob provádění. Směrnice proto v souladu se svým článkem 1 zavádí společný rámec

opatření na podporu energetické účinnosti v Unii s cílem zajistit do roku 2020 splnění 20 % cíle Unie pro energetickou účinnost a vytvořit podmínky pro další zvyšování energetické účinnosti i po tomto datu.

- 25 Podle směrnice 2012/27 tedy členské státy musí přijmout systémy povinností v oblasti energetické účinnosti k dosažení energetických úspor energie u koncového uživatele, a to v souladu s cíli sledovanými uvedenou směrnicí.
- 26 Vytvoření vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost podle čl. 20 odst. 4 směrnice 2012/27 je jedním z opatření, která umožňují úspory energie.
- 27 Nicméně ze společného výkladu čl. 7 odst. 1 až 4 a čl. 20 odst. 6 směrnice 2012/27 vyplývá, že k tomu, aby systém vytvořený členským státem spadl pod čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice, je nezbytné, aby obsahoval požadavky na úspory energie, kterých dotyčné podniky mohou dosáhnout samy u koncových spotřebitelů. Tato působnost vyplývá zejména z výrazu „[o]bjemu úspor energie nutných ke splnění dané povinnosti dosáhnou povinné strany u konečných zákazníků“, který je uveden v odst. 4 tohoto článku a který upřesňuje jeho první odstavce.
- 28 Mimoto, jak uvedla generální advokátka v bodech 31 až 34 svého stanoviska, takový systém povinných ročních příspěvků, jako je systém dotčený ve věci v původním řízení, který dotčeným podnikům odírá možnost vybrat si, zda budou platit takový finanční příspěvek, nebo budou dosahovat skutečných a přímých úspor energie, nespadá pod možnost popsanou v čl. 20 odst. 6 směrnice 2012/27. Jak totiž vyplývá z pojmu „povinné strany mohou plnit své povinnosti uvedené v čl. 7 odst. 1 tím, že každý rok přispějí do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost částkou [...]“, který je uveden v témže čl. 20 odst. 6, toto ustanovení se týká systémů, prostřednictvím kterých členský stát ponechává volbu na určených podnicích. Přitom taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, ukládá těmto podnikům, aby postupovaly cestou placení ročního příspěvku do fondu, aniž jim dává možnost splnit povinnosti jiným způsobem.
- 29 V důsledku toho, jak uvedla generální advokátka v bodě 35 svého stanoviska, sporná povinnost platit příspěvky bez možností dosahování úspor je v souladu se směrnicí 2012/27 jen tehdy, pokud může být považována za jiné politické opatření ve smyslu článku 7 odst. 9 této směrnice.
- 30 V tomto ohledu čl. 7 odst. 9 směrnice 2012/27 výslovně umožňuje členským státům, aby „alternativně k vytvoření systému povinného zvyšování energetické účinnosti [...] za účelem dosažení cílů úspor energie u konečných zákazníků“ přijaly jiná politická opatření. Článek 2 bod 18 směrnice 2012/27 definuje politická opatření, která mohou přijmout členské státy, 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.
- 31 Článek 7 odst. 9 směrnice 2012/27 rovněž uvádí demonstrativní výčet politických opatření, která mohou členské státy využít, a to případně ve vzájemné kombinaci. Tato opatření mohou zejména zahrnovat daně z energie, systémy a nástroje financování motivující k úsporám energie, regulační opatření nebo dobrovolné dohody, které vedou k uplatňování energeticky účinných technologií nebo metod, standardy a normy, jejichž účelem je zvýšení energetické účinnosti výrobků a služeb, označování energetickými štítky nebo odbornou přípravu a vzdělávání.
- 32 Pokud jde o soulad takové vnitrostátní právní úpravy, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, s tímto ustanovením, je třeba připomenout, že zejména z čl. 72 odst. 1 a 2 zákona č. 18/2014 vyplývá, že vnitrostátní fond pro energetickou účinnost, o který jde v původním řízení, má za cíl financovat vnitrostátní iniciativy v oblasti energetické účinnosti. Je určen na financování systémů hospodářské a finanční podpory, technické pomoci, školení a poskytování informací nebo jiných opatření na zvýšení energetické účinnosti, a jeho účelem je přispět k dosažení cílů sledovaných

unijním právem i španělskými právními předpisy v této oblasti. Mimoto, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, roční příspěvky do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost jsou využívány na podporu opatření ke zvýšení energetických úspor.

- 33 Proto lze mít za to, že tato povinnost platit roční příspěvek do fondu dotčená ve věci v původním řízení spadá do působnosti čl. 7 odst. 9 druhého pododstavce písm. b) směrnice 2012/27, neboť je nástrojem financování, který vede k zavádění technologií nebo metod, které jsou energeticky účinné a jejichž výsledkem je snížení konečné spotřeby energie.
- 34 Z toho vyplývá, že i když povinnost platit příspěvek do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost nepředstavuje systém povinností v oblasti zvyšování úspor energie ve smyslu čl. 7 odst. 1 ve spojení s čl. 20 odst. 6 směrnice 2012/27, tato povinnost je nicméně jedním ze způsobů vyjmenovaných v této směrnici, který směřuje k dosažení úspor energie u koncových zákazníků. Skutečnost, že čl. 7 odst. 9 uvedené směrnice uvádí tento druh opatření jako „alternativu“, je jen vyjádřením možnosti volby, kterou mají členské státy.
- 35 Vzhledem k tomu, že členské státy mají v této oblasti značnou míru flexibility a široký prostor pro uvážení, nebylo by možné dosáhnout cílů sledovaných směrnicí 2012/27, kdyby každý členský stát neměl možnost zvolit si mezi různými druhy režimů takový režim, který nejlépe odpovídá jeho konkrétní situaci, a to s přihlédnutím, jak vyplývá z bodu 20 odůvodnění této směrnice, k jeho vnitrostátním zvláštnostem (obdobně viz rozsudek ze dne 26. září 2013, IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, body 62 a 70).
- 36 V tomto ohledu je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda je, jak vyplývá z čl. 7 odst. 9 směrnice 2012/27, vnitrostátní právní úprava v souladu s cílem úspor energie u koncového uživatele, kterého má být dosaženo do konce roku 2020, a to v rozsahu rovnocenném systémům povinností v oblasti energetické účinnosti, které mohou být zavedeny podle čl. 7 odst. 1 této směrnice, a zda splňuje požadavky stanovené v čl. 7 odst. 10 a 11 uvedené směrnice.
- 37 Na první tři otázky je tedy třeba odpovědět tak, že články 7 a 20 směrnice 2012/27 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, která stanoví jako hlavní způsob plnění povinností v oblasti energetické účinnosti systém ročního příspěvku do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost, za předpokladu, že tato právní úprava zaručí dosažení energetických úspor v rozsahu rovnocenném systémům povinností v oblasti energetické účinnosti, které mohou být zavedeny podle čl. 7 odst. 1 této směrnice, a jsou splněny požadavky stanovené v čl. 7 odst. 10 a 11 uvedené směrnice, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Ke čtvrté a páté otázce

K přípustnosti

- 38 Španělské království na jednání namítlo nepřipustnost čtvrté a páté otázky z důvodu, že se netýkají ropného průmyslu. Věc v původním řízení se týká výhradně ropných produktů, přičemž podniky působící v ostatních odvětvích uvedených v předběžných otázkách, a sice v odvětví plynu, zkapalněného ropného plynu a elektřiny, byly v původním řízení připuštěny pouze jako vedlejší účastníci na podporu společnosti Saras Energía. Tyto podniky tedy nemohou rozšířit předmět sporu na jiná odvětví, než je odvětví ropných produktů.
- 39 V tomto ohledu stačí poznamenat, že ani ze znění položených otázek, ani z jejich odůvodnění nevyplývá, že se týkají pouze podniků spadajících do ropného odvětví, a nikoli podniků působících v jiných odvětvích, jako jsou odvětví plynu, zkapalněného ropného plynu nebo elektřiny.

- 40 Čtvrtou otázku je třeba chápat v tom smyslu, zda je v souladu s čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice 2012/27, pokud je povinnost dosahovat úspor energie uložena určitým podnikům daného energetického odvětví, a nikoli dalším podnikům téhož odvětví.
- 41 Pokud jde o pátou otázku, je třeba ji chápat tak, zda je členský stát povinen odůvodnit volbu podniků označených za povinné strany ve smyslu směrnice 2012/27, a to na základě objektivních a nediskriminačních kritérií.
- 42 Z toho vyplývá, že čtvrtá i pátá otázka jsou přípustné.

K věci samé

- 43 Podstatou čtvrté a páté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice 2012/27 musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která jednak stanoví povinnosti v oblasti energetické účinnosti pouze určitým podnikům v odvětví energetiky, které označuje za povinné strany, a jednak výslovně neuvádí důvody, proč byly právě tyto podniky označeny za povinné strany.
- 44 V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 7 odst. 4 směrnice 2012/27 stanoví, že každý členský stát pro účely čl. 7 odst. 1 této směrnice určí povinné strany mezi distributory energie „[a/]nebo“ maloobchodními prodejci energie na základě objektivních a nediskriminačních kritérií.
- 45 Přitom výklad čl. 7 odst. 4 uvedené směrnice je rovněž užitečný pro posouzení, zda členský stát v rámci uplatňování finančního mechanismu, na který se vztahuje odstavec 9 tohoto článku, určil vhodným způsobem podniky, které jsou povinny přispívat do tohoto mechanismu. Takové opatření je tedy přijato jako „alternativa“ k zavedení systému zmíněného v odstavci 1 tohoto článku a musí být doprovázeno rovnocennými zárukami. Podmínky určení povinných stran uvedené v čl. 7 odst. 4 směrnice 2012/27 musí být tedy rovněž splněny, jestliže jsou tyto strany označovány v rámci mechanismu odlišného od mechanismu uvedeného v prvním odstavci.
- 46 Skutečnost, že španělské znění čl. 7 odst. 4 směrnice 2012/27 neobsahuje výraz „a/nebo“, ale pouze souřadící spojku „a“, nemůže tento závěr zpochybnit, neboť, jak uvedla i generální advokátka v bodě 64 svého stanoviska, z obecné systematiky uvedeného ustanovení vyplývá, že členské státy si mohou zvolit, zda určí jako povinné strany distributory energie nebo podniky zabývající se maloobchodním prodejem energie a vyloučí z kategorie povinných stran část subjektů působících v odvětví energetiky.
- 47 Znění čl. 7 odst. 4 směrnice 2012/27 ve španělském jazyce, podobně jako ostatní jazykové verze tohoto ustanovení, stanoví, že členské státy musí vybrat povinné strany mezi distributory energie a maloobchodními prodejci energie.
- 48 Kromě toho je třeba uvést, že čl. 7 odst. 1 první pododstavec uvedené směrnice stanoví, a to rovněž ve španělském znění, že povinné strany mohou patřit do kategorie distributorů energie „a/nebo“ maloobchodních prodejců energie.
- 49 Kromě toho definice pojmu „povinná strana“, která je uvedena v čl. 2 odst. 1 bodu 14 směrnice 2012/27, používá pouze spojku „nebo“, a to rovněž ve španělském znění tohoto ustanovení.
- 50 Z toho vyplývá, zaprvé, že členské státy mohou určit za povinné strany pouze některé hospodářské subjekty, a jiné vyloučit, a to bez ohledu na základ pro opatření k plnění povinností v oblasti energetické účinnosti, které je skutečně zavedeno vnitrostátní právní úpravou.

- 51 Zadruhé, jak vyplývá z čl. 7 odst. 4 směrnice 2012/27, toto ustanovení vyžaduje, aby byly pro účely čl. 7 odst. 1 prvního pododstavce této směrnice povinné strany určeny na základě objektivních a nediskriminačních kritérií.
- 52 Jak uvedla generální advokátka v bodě 79 svého stanoviska, objektivní a nediskriminační kritéria musí být dotyčným členským státem výslovně vyjádřena.
- 53 Je tedy věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda při zavádění takové povinnosti každoročního příspěvku do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost, jako je povinnost dotčená v původním řízení, Španělské království určilo povinné strany podle výslovně stanovených objektivních a nediskriminačních kritérií.
- 54 Za tímto účelem musí předkládající soud vzít v úvahu strukturu a charakteristiky vnitrostátního trhu, jakož i situaci hospodářských subjektů působících na tomto trhu, jak je uvedeno ve směrnici 2012/27, zejména pak v bodě 20 jejího odůvodnění.
- 55 Z výše uvedeného vyplývá, že je třeba na čtvrtou a pátou otázku odpovědět tak, že čl. 7 směrnice 2012/27 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která ukládá povinnosti v oblasti energetické účinnosti pouze některým podnikům působícím v odvětví energetiky, a to za předpokladu, že se označení těchto podniků za povinné strany skutečně zakládá na výslovně uvedených objektivních a nediskriminačních kritériích, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

- 56 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) Články 7 a 20 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, která stanoví jako hlavní způsob plnění povinností v oblasti energetické účinnosti systém ročního příspěvku do vnitrostátního fondu pro energetickou účinnost, za předpokladu, že tato právní úprava zaručí dosažení energetických úspor v rozsahu rovnocenném systémům povinností v oblasti energetické účinnosti, které mohou být zavedeny podle čl. 7 odst. 1 této směrnice, a jsou splněny požadavky stanovené v čl. 7 odst. 10 a 11 uvedené směrnice, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.
- 2) Článek 7 směrnice 2012/27 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která ukládá povinnosti v oblasti energetické účinnosti pouze některým podnikům působícím v odvětví energetiky, a to za předpokladu, že se označení těchto podniků za povinné strany skutečně zakládá na výslovně uvedených objektivních a nediskriminačních kritériích, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Podpisy.