



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

19. prosince 2019*

„Řízení o předběžné otázce – Vnitřní trh s elektřinou – Společná pravidla – Směrnice 2003/54/ES – Článek 3 odst. 2 – Směrnice 2009/72/ES – Článek 3 odst. 2 – Povinnosti veřejné služby – Pojem – Vnitrostátní právní úprava – Financování programů energetické účinnosti – Určení výrobců elektrické energie – Povinný příspěvek“

Ve věci C-523/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Audiencia Nacional (Vrchní soud s celostátní působností, Španělsko) ze dne 9. července 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 8. srpna 2018, v řízení

Engie Cartagena SL

proti

Ministerio para la Transición Ecológica, dříve Ministerio de Industria, Energía y Turismo,

za přítomnosti:

Endesa Generación SA,

EDP España SAU,

Bizkaia Energía, SL,

Iberdrola Generación SAU,

Tarragona Power SL,

Bahia de Bizkaia Electricidad SL,

Viesgo Generación SL,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan, předseda senátu, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič a C. Lycourgos (zpravodaj), soudci,

generální advokát: G. Hogan,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano, rada,

* Jednací jazyk: španělština.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. června 2019,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Engie Cartagena SL G. Martínez-Villaseñorem a G. Rubio Hernández-Sampelayem, abogados, jakož i A. Cano Lantero, procuradora,
- za Endesa Generación SA J. J. Lavilla Rubirou, abogado,
- za EDP España SAU J. Expósito Blanco, abogada,
- za Bizkaia Energía SL J. Abril Martínezem, abogado, a J. Briones Méndezem, procurador,
- za Iberdrola Generación SAU a Tarragona Power SL J. Giménez Cervantesem a F. Löwhagenem, abogados,
- za Bahía de Bizkaia Electricidad SL F. González Ruiz, procuradora, jakož i J. García Sanzem a D. Sarmiento Ramírez-Escuderem, abogados,
- za španělskou vládu A. Rubio Gonzálezem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi O. Beynet, I. Galindo Martín a E. Sanfrutos Cano, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 19. září 2019,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 3 odst. 2 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. 2003, L 176, s. 37; Zvl. vyd. 12/02, s. 211), jakož i čl. 3 odst. 2 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/ES (Úř. věst. 2009, L 211, s. 55).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi Engie Cartagena SL a Ministerio para la Transición Ecológica, dříve Ministerio de Industria, Energía y Turismo (ministerstvo pro ekologickou transformaci, dříve ministerstvo průmyslu, energetiky a cestovního ruchu, Španělsko) ve věci legality příspěvku, který musí hradit podniky vyrábějící elektrickou energii pro účely financování národního akčního programu pro úsporu energie a energetickou účinnost (dále jen „povinný příspěvek“).

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení (EHS) č. 1191/69

- 3 Článek 2 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června 1969 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (Úř. věst. 1969, L 156, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 19) stanovil, že závazky veřejné služby „se rozumí závazky, které by daný dopravní podnik na základě svých vlastních obchodních zájmů nepřevzal vůbec nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek.“

Nařízení (EHS) č. 3577/92

- 4 Nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 ze dne 7. prosince 1992 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž) (Úř. věst. 1992, L 364, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 10) v čl. 2 bodě 4 stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se:

[...]

- 4) ‚závazky veřejné služby‘ rozumějí závazky, které by daný majitel lodi z [Evropské unie] sledující vlastní obchodní zájmy nepřevzal nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek;

[...]“

Směrnice o vnitřním trhu s elektřinou

- 5 Článek 3 odst. 2 směrnice 2003/54 stanovil:

„S plným ohledem na související ustanovení Smlouvy, zejména na její článek 86, mohou členské státy uložit z důvodů obecného hospodářského zájmu podnikům působícím v elektroenergetice povinnosti veřejné služby, které se mohou týkat bezpečnosti, včetně zabezpečení dodávek, pravidelnosti, kvality a cen dodávek, jakož i ochrany životního prostředí, včetně energetické účinnosti a ochrany klimatu. Tyto povinnosti musí být jasně vymezeny, být průhledné, nediskriminační, kontrolovatelné a zaručovat rovnost přístupu pro elektroenergetické podniky Evropské unie k zákazníkům v jednotlivých členských státech. Ve vztahu k bezpečnosti dodávek, řízení energetické účinnosti/řízení poptávky a v zájmu plnění cílů v oblasti životního prostředí uvedených v tomto odstavci mohou členské státy zavést dlouhodobé plánování, přičemž berou v úvahu možnost, že o přístup do systému by mohly mít zájem třetí osoby.“

- 6 Směrnice 2003/54 byla s účinností od 3. března 2011 zrušena směrnicí 2009/72.

- 7 Bod 50 odůvodnění směrnice 2009/72 zní:

„Požadavky na veřejnou službu, a to i pokud jde o službu univerzální, a společné minimální standardy, které z nich vyplývají, je třeba dále zpřísnit, aby se zajistilo, že hospodářská soutěž bude přinášet prospěch a spravedlivé ceny všem spotřebitelům, obzvláště zranitelným zákazníkům. Požadavky na veřejnou službu by měly být definovány na vnitrostátní úrovni s přihlédnutím k vnitrostátní situaci;

členské státy by však měly dodržovat [unijní] právní předpisy [...]. Občané Unie a, pokud to členské státy budou pokládat za vhodné, malé podniky by měli mít možnost využívat povinností souvisejících s veřejnou službou, a to především pokud jde o bezpečnost dodávek a přiměřené ceny. [...]"

- 8 Článek 3 odst. 2 směrnice 2009/72, který v podstatě přebírá čl. 3 odst. 2 směrnice 2003/54, zní takto:

„S plným ohledem na související ustanovení Smlouvy, zejména na její článek 86, mohou členské státy uložit z důvodů obecného hospodářského zájmu podnikům působícím v elektroenergetice povinnosti veřejné služby, které se mohou týkat bezpečnosti, včetně zabezpečení dodávek, pravidelnosti, kvality a cen dodávek, jakož i ochrany životního prostředí, včetně energetické účinnosti, energie z obnovitelných zdrojů a ochrany klimatu. Tyto povinnosti musí být jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné a musí zaručovat rovnost přístupu pro [unijní] elektroenergetické podniky [...] k spotřebitelům v jednotlivých členských státech. Ve vztahu k bezpečnosti dodávek, řízení energetické účinnosti/řízení poptávky a v zájmu plnění cílů v oblasti životního prostředí a energie z obnovitelných zdrojů uvedených v tomto odstavci mohou členské státy zavést dlouhodobé plánování, přičemž berou v úvahu možnost, že o přístup do systému by mohly mít zájem třetí osoby.“

Nařízení (ES) č. 1370/2007

- 9 Článek 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (Úř. věst. 2007, L 315, s. 1) v odstavci 1 stanoví:

„Účelem tohoto nařízení je definovat, jak mohou příslušné orgány v souladu s pravidly [unijního] práva [...] zasahovat do odvětví veřejné přepravy cestujících, aby zajistily poskytování služeb obecného zájmu, které jsou mimo jiné četnější, bezpečnější, kvalitnější nebo levnější než služby, které by mohly nabídnout samotné tržní mechanismy.

Za tímto účelem vymezuje toto nařízení podmínky, za nichž příslušné orgány poskytují kompenzace při ukládání nebo sjednávání závazků veřejné služby provozovatelům veřejných služeb za vzniklé náklady nebo udělují výlučná práva za plnění závazků veřejné služby.“

- 10 Článek 2 písm. e) tohoto nařízení, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

- e) ‚závazkem veřejné služby‘ požadavek, který vymezí nebo stanoví příslušný orgán k zajištění veřejné služby v přepravě cestujících v obecném zájmu, který by provozovatel na základě svých vlastních obchodních zájmů bez odměny nepřevzal vůbec nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek“.

Nařízení (EU) 2017/352

- 11 Článek 2 bod 14 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/352 ze dne 15. února 2017, kterým se zřizuje rámec pro poskytování přístavních služeb a stanoví společná pravidla pro finanční transparentnost přístavů (Úř. věst. 2017, L 57, s. 1), definuje „závazek veřejné služby“ pro účely tohoto nařízení jako „požadavek vymezený nebo určený s cílem zajistit poskytování těch přístavních služeb nebo činností v obecném zájmu, jejichž poskytování by provozovatel, pokud by zohledňoval pouze vlastní obchodní zájmy, nepřevzal vůbec nebo by je nepřevzal v témže rozsahu nebo za stejných podmínek“.

Španělské právo

Nařízení s mocí zákona 14/2010

- 12 Čtvrtý bod odůvodnění Real Decreto-ley 14/2010, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico (královské nařízení s mocí zákona 14/2010, kterým se přijímají naléhavá opatření za účelem nápravy tarifního deficitu v odvětví elektřiny), ze dne 23. prosince 2010 (dále jen „nařízení s mocí zákona 14/2010“) (BOE č. 312 ze dne 24. prosince 2010, s. 106386), stanoví:

„Zadruhé s cílem snížit náklady spojené s tarifem se stanoví, že výrobní podniky, které jsou součástí obecného režimu, financují akční program pro období let 2008–2012, který byl přijat rozhodnutím Rady ministrů ze dne 8. července 2005, kterým se provádějí opatření stanovená v dokumentu ‚Strategie úspor a energetické účinnosti ve Španělsku pro období 2004–2012‘. Kromě toho se stanoví procentní podíly příspěvků každého podniku na jeho financování, přičemž ustanovení Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2011 [zákon o všeobecném státním rozpočtu na rok 2011] byla odpovídajícím způsobem změněna.“

- 13 Podle třetího dodatečného ustanovení královského nařízení s mocí zákona 14/2010, nadepsaného „Financování programu úspory energie a energetické účinnosti na roky 2011, 2012 a 2013“, platí:

„1. Částky nákladů elektrické sítě určené k financování akčního programu na období let 2008–2012, který byl přijat rozhodnutím Rady ministrů ze dne 8. července 2005, kterým se provádějí opatření stanovená v dokumentu ‚Strategie úspor a energetické účinnosti ve Španělsku pro období 2004–2012‘, schváleném rozhodnutím Rady ministrů ze dne 28. listopadu 2003 na roky 2011 a 2012 ve výši 270 milionů eur a 250 milionů eur, jsou financovány prostřednictvím příspěvku každého z výrobních podniků podle procentních podílů uvedených v následující tabulce:

Podnik	Procentní podíl
Endesa Generación, SA	34,66
Iberdrola Generación, SA	32,71
GAS Natural SDG SA	16,37
Hidroeléctrica del Cantábrico, SA	4,38
E.ON Generación, SL	2,96
AES Cartagena, SRL	2,07
Bizkaia Energía, SL	1,42
Castelnou Energía, SL	1,58
Nueva Generadora del Sur, SA	1,62
Bahía de Bizkaia Electricidad, SL	1,42
Tarragona Power, SL	0,81
Celkem	100,00

2. Částky nákladů elektrické sítě určené k financování programu přijatého Radou ministrů podle odstavce 1 budou v roce 2013 financovány z příspěvků výrobních podniků v souladu s procentními podíly stanovenými v odstavci 1, a to až do maximální částky 150 milionů eur.“

Akční program na období let 2008-2012

- 14 Přehled akčního programu na období let 2008–2012, který byl přijat rozhodnutím Rady ministrů ze dne 8. července 2005, stanoví:

„Politiky úspory energie a energetické účinnosti představují nástroj pokroku ve společnosti, neboť: přispívají k sociálnímu blahobytu; představují prvek sociální odpovědnosti; směřují lidské činnosti na udržitelný rozvoj; stanoví nový rámec pro rozvoj konkurenceschopnosti podniků; a konečně odpovídají zásadě solidarity mezi občany a národy.

Tyto hlavní zásady musí vést k takovým programům, jako je program uvedený v tomto dokumentu, jež musí směřovat k dosažení následujících strategických cílů:

1. V úspoře a energetické účinnosti spatřovat nástroj hospodářského růstu a sociálního blahobytu.
 2. Stanovit adekvátní podmínky pro to, aby se ve společnosti rozšiřovaly a rozvíjely znalosti v oblasti úspory energie a energetické účinnosti.
 3. Učinit úsporu energie a energetickou účinnost součástí všech vnitrostátních strategií a zejména španělské strategie v oblasti změny klimatu.
 4. Podpořit hospodářskou soutěž na trhu v souladu s hlavní zásadou úspornosti a energetické účinnosti.
 5. Upevnit postavení Španělska na předních místech v úsporách a energetické účinnosti.“
- 15 Z tohoto přehledu vyplývá, že souběžně s takovými vnitrostátními strategiemi „[Unie] zavedla politiky, které jdou stejným směrem. Jedním z příkladů je tak směrnice [Evropského parlamentu a Rady 2006/32/ES ze dne 5. dubna 2006 o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách a o zrušení směrnice Rady 93/76/EHS (Úř. věst. 2006, L 114, s. 64)].“
 - 16 V uvedeném přehledu je rovněž uvedeno, že z hospodářského hlediska vyžaduje akční program na období let 2008–2012 velmi významné finanční zdroje k tomu, aby podněcování k úsporám a energetické účinnosti způsobovalo skutečný účinek podnětů k soukromým investicím, které se jeví jako hospodářsky rentabilní ve většině případů, ale které vyžadují rozhodnutí investovat finanční prostředky, jejichž dostupnost je vždy omezena. Veřejné prostředky nezbytné pro provádění programu jsou trojího původu: i) finanční prostředky přidělené na program španělskými orgány veřejné správy prostřednictvím Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) (Institut pro energetickou diverzifikaci a úspory), který nahradil Centro de estudios de la Energía (výzkumné středisko pro energetiku), a rovnocennými subjekty autonomních společenství; ii) zdroje pocházející ze strukturálních fondů, jako je Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), a iii) reinvestované prostředky z odvětví elektřiny a plynu „s cílem podpořit zlepšení účinnosti v těchto odvětvích.“

Sporná vyhláška a IDAE

- 17 Na základě třetího dodatečného ustanovení nařízení s mocí zákona 14/2010 přijal vnitrostátní zákonodárce Orden IET/75/2014, por la que se regulan las transferencias de fondos, con cargo a las empresas productoras de energía eléctrica, de la cuenta específica de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, en el año 2013,

para la ejecución de las medidas del Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011–2020, y los criterios para la ejecución de las medidas contempladas en dicho plan (vyhláška IET/75/2014, kterým se pro rok 2013 upravují převody finančních prostředků podniků vyrábějících elektrickou energii ze zvláštního účtu Národní komise pro trhy a hospodářskou soutěž na účet Institutu pro energetickou diverzifikaci a úspory, za účelem realizace opatření akčního programu úspor a energetické účinnosti na období let 2011–2020, a kritéria pro výkon opatření stanovených v uvedeném plánu), ze dne 27. ledna 2014 (BOE č. 25, ze dne 29. ledna 2014, s. 5875) (dále jen „sporná vyhláška“).

- 18 Článek 1 odst. 1 sporné vyhlášky uvádí, že cílem této vyhlášky je vymezit postup převodu prostředků ze zvláštního účtu Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Národní komise pro trhy a hospodářskou soutěž) na účet IDAE, pokud jde o finanční prostředky uvedené v třetím dodatečném ustanovení nařízení s mocí zákona 14/2010.
- 19 IDAE je financován zejména hospodářskými příspěvky, které hradí podniky, na které se vztahuje posledně uvedené ustanovení, a akční programy a programy energetické účinnosti přijaté vládou se zčásti provádí v rámci tohoto institutu. IDAE byl zřízen dvacátým prvním doplňujícím ustanovením Ley 46/1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (zákon 46/1985 o souhrnném státním rozpočtu), ze dne 27. prosince 1985 (BOE č. 311 ze dne 28. prosince 1985, s. 40637) jakožto veřejnoprávní subjekt pro účely řízení a rozvoje politiky úspor, zachování a diverzifikace energie.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 20 Dne 31. ledna 2014 podala společnost GDF Suez Cartagena Energía SL, nyní Engie Cartagena, žalobu k Audiencia Nacional (Vrchní soud s celostátní působností, Španělsko) znějící na zrušení sporné vyhlášky z důvodu její protiprávnosti a přiznání náhrady škody odpovídající částkám zaplaceným na základě této vyhlášky. Společnost Engie Cartagena zpochybňuje zejména částku, kterou má hradit v rámci financování akčního programu na období let 2008–2012, určenou na základě nařízení s mocí zákona 14/2010.
- 21 Engie Cartagena zejména tvrdí, že dotčená vnitrostátní právní úprava nesplňuje kritéria a zásady formulované rozsudky ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205), jakož i ze dne 7. září 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), kterými se musí řídit ukládání povinnosti veřejné služby.
- 22 Audiencia Nacional (Vrchní soud s celostátní působností) uvádí, že zavedením povinného příspěvku stanoveného ve třetím dodatečném ustanovení nařízení s mocí zákona 14/2010, na jehož základě byla přijata sporná vyhláška, hodlal vnitrostátní zákonodárce snížit tarifní deficit v odvětví elektřiny a zamezit přitom tomu, aby financování těchto nákladů dopadalo na celou elektrickou síť. Podle jeho bodů odůvodnění je totiž „cílem tohoto nařízení s mocí zákona urychleně napravit tarifní deficit v odvětví elektřiny.“ Nařízení s mocí zákona 14/2010, a konkrétně toto třetí dodatečné ustanovení, tedy patří mezi četná ustanovení, která vnitrostátní zákonodárce přijal v oblasti oprav tarifního deficitu v odvětví elektřiny.
- 23 Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda je tento povinný příspěvek v souladu se zásadami zakotvenými v čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72, a klade si zejména otázku, zda uvedený povinný příspěvek představuje povinnost veřejné služby uloženou státem transparentním a nediskriminačním způsobem, který podnikům zaručuje rovnost přístupu ke spotřebitelům.
- 24 Podle uvedeného soudu z tohoto čl. 3 odst. 2 vyplývá, že členské státy mohou z důvodů obecného hospodářského zájmu zavést povinnosti veřejné služby, které se mohou týkat zejména ochrany životního prostředí, včetně energetické účinnosti, energie vyráběné z obnovitelných zdrojů energie a ochrany klimatu v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/8/ES ze dne 11. února 2004 o podpoře kombinované výroby tepla a elektřiny založené na poptávce po užitečném teple na

vnitřním trhu s energií a o změně směrnice 92/42/EHS (Úř. věst. 2004, L 52, s. 50; Zvl. vyd. 12/03, s. 3), jakož i směrnicí 2006/32, v jejichž kontextu byly přijaty programy úspory energie a energetické účinnosti na období let 2011 až 2013, jakož i nařízení s mocí zákona 14/2010.

- 25 Ve Španělsku jsou tato opatření obsažena v akčním programu na období let 2011–2020 v oblasti úspor a energetické účinnosti, jehož správa je centralizována IDAE, který je veřejnoprávním subjektem. Pro účely tohoto akčního programu jsou zavedeny dotace a hospodářské přerozdělování stanovené třetím dodatečným ustanovením nařízení s mocí zákona 14/2010 s požadavkem peněžitého plnění, které spočívá na jedenácti podnicích, na které se vztahuje zákon, jenž zavedl povinný příspěvek. Cílem tohoto přerozdělování je naplnit cíle IDAE.
- 26 Tento soud uvádí, že třetí dodatečné ustanovení nařízení s mocí zákona 14/2010 ukládá, aby financování zatěžovalo napříště pouze určité podniky v daném odvětví namísto toho, aby stanovilo obecné rozdělení zatížení systému nebo financování prostřednictvím rozpočtu, což by podle uvedeného soudu znamenalo, že dotýčný členský stát vyžaduje a ukládá těmto podnikům povinnost veřejné služby ve smyslu směrnic 2003/54 a 2009/72. Podle uvedeného soudu tak v případě, že financování programů účinnosti přechází z obecného financování na náklady systému k finanční povinnosti k tíži určitých výrobců energie, která je závazným způsobem uložena zákonem, představuje tento požadavek financování povinnost veřejné služby, jelikož se jedná o rozhodnutí hospodářské a finanční povahy, jehož cílem a přímým účelem je nicméně přijetí opatření, která všechna souvisí s ochranou životního prostředí, včetně energetické účinnosti a ochrany klimatu.
- 27 Audiencia Nacional (Vrchní soud s celostátní působností) přitom konstatuje, že v rozporu s požadavky vyplývajícími z čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 neuvádí nařízení s mocí zákona 14/2010 žádné upřesnění ohledně kritéria použitého pro stanovení částek povinného příspěvku ani ohledně odůvodnění rozdělení procentních sazeb a ani ohledně otázky, zda velikost a význam těchto podniků v tomto odvětví byly určující, a pokud ano, ohledně povahy kritérií použitých pro určení tohoto významu.
- 28 Třetí dodatečné ustanovení nařízení s mocí zákona 14/2010 tak zavádí povinnost veřejné služby, aniž by poskytovalo jakýkoliv jiný údaj nebo odůvodnění než to, které se týká legitimního snížení tarifního deficitu, což by mohlo být v rozporu se zásadami vyplývajícími ze směrnic 2003/54 a 2009/72, pokud jde o požadavky na veřejnou službu v odvětví elektřiny. Pokud by tedy toto opatření představovalo povinnost veřejné služby, mohlo by tak, jak bylo zavedeno, znamenat diskriminaci mezi podniky, pokud jde o jejich práva a povinnosti, která by nebyla dostatečně odůvodněna a která by mimoto nebyla v souladu se zásadami, které se vztahují na tento druh povinností v odvětví elektřiny.
- 29 Za těchto podmínek se Audiencia Nacional (Vrchní soud s celostátní působností) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Představuje třetí dodatečné ustanovení královského nařízení s mocí zákona 14/2010, nadepsané ‚Financování programu úspory energie a energetické účinnosti na roky 2011, 2012 a 2013‘, jehož znění je následující: ‚[...] [č]ástky nákladů elektrické sítě určené k financování akčního programu na období let 2008–2012, který byl přijat rozhodnutím Rady ministrů ze dne 8. července 2005, kterým se provádějí opatření stanovená v dokumentu »Strategie úspor a energetické účinnosti ve Španělsku pro období 2004–2012«, schváleném rozhodnutím Rady ministrů ze dne 28. listopadu 2003 na roky 2011 a 2012 ve výši 270 milionů eur a 250 milionů eur, jsou financovány prostřednictvím příspěvku každého z výrobních podniků [elektrické energie] podle procentních podílů uvedených v následující tabulce:

Podnik Procentní podíl

[...]

[Engie] Cartagena 2,07

[...],

povinnost veřejné služby ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2003/54 a 2009/72?

2) Pokud ano, je uvedená povinnost jasně vymezená, je transparentní, nediskriminační a ověřitelná?“

K předběžným otázkám

- 30 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že finanční příspěvek uložený některým podnikům vyrábějícím elektrickou energii za účelem financování programů úspor a energetické účinnosti spravovaných orgánem veřejné moci představuje povinnost veřejné služby spadající pod toto ustanovení.
- 31 Úvodem je třeba zaprvé uvést, že v rámci této otázky předkládající soud odkazuje rovněž na čl. 3 odst. 2 směrnice 2003/54. Vzhledem však k tomu, že z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že jednak v době žaloby podané společností Engie Cartagena u předkládajícího soudu proti sporné vyhlášce byla směrnice 2009/72 použitelná a jednak toto ustanovení se po přijetí poslední uvedené směrnice podstatně nezměnilo, odpověď Soudního dvora na uvedenou otázku se bude týkat pouze čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72.
- 32 Zadruhé s ohledem na diskusi, která proběhla na jednání ohledně případné daňové povahy povinného příspěvku, je třeba poznamenat, že skutečnosti uvedené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce neumožňují Soudnímu dvoru s jistotou určit, zda má tento příspěvek takovou povahu. Je však třeba připomenout, že kdyby předkládající soud s ohledem na výklad použitelného vnitrostátního práva konstatoval, že tomu tak skutečně je, pak by se směrnice 2009/72, včetně jejího čl. 3 odst. 2, na vnitrostátní právní úpravu, která zavádí uvedený povinný příspěvek, nepoužila (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2019, UNESA a další, C-80/18 až C-83/18, EU:C:2019:934, bod 56).
- 33 Po těchto úvodních poznámkách je třeba poukázat na to, že v souladu s čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 s plným ohledem na relevantní ustanovení Smlouvy o ES, zejména na článek 86 ES (nyní článek 106 SFEU), mohou členské státy uložit z důvodů obecného hospodářského zájmu podnikům působícím v elektroenergetice povinnosti veřejné služby, které se mohou týkat bezpečnosti, včetně zabezpečení dodávek, pravidelnosti, kvality a cen dodávek, jakož i ochrany životního prostředí. Tyto povinnosti musí být jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné a musí zaručovat rovnost přístupu pro elektroenergetické podniky Unie k spotřebitelům v jednotlivých členských státech.
- 34 Pokud jde o pojem „povinnosti veřejné služby“, je třeba konstatovat, že jelikož čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 neobsahuje žádný odkaz na vnitrostátní právní předpisy, pokud jde o význam, který je třeba dát tomuto pojmu, toto ustanovení musí být pro účely použití této směrnice považováno za ustanovení obsahující autonomní pojem unijního práva, který musí být na území Unie vykládán jednotně (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. února 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, bod 26, a ze dne 9. listopadu 2016, Wathelet, C-149/15, EU:C:2016:840, bod 29).
- 35 Povinnosti veřejné služby musí být zajisté podle bodu 50 odůvodnění směrnice 2009/72 definovány na vnitrostátní úrovni s přihlédnutím k vnitrostátnímu kontextu, avšak členské státy musí dodržovat unijní právo. Tento bod nicméně odkazuje pouze na možnost členských států rozhodnout na základě svého vnitrostátního práva o uložení, či neuložení povinností veřejné služby některým podnikům, jakož i určit obsah těchto povinností, s výhradou, že tyto povinnosti jsou slučitelné s unijním právem.
- 36 Odkaz na právní řády členských států obsažený v uvedeném bodě odůvodnění se tak týká pouze použití pojmu „povinnosti veřejné služby“.

- 37 Pro účely výkladu uvedeného pojmu je třeba zaprvé poukázat na to, že ačkoli čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 ani žádné jiné ustanovení této směrnice neobsahují definici pojmu „povinnosti veřejné služby“, je možné ze znění tohoto ustanovení určit podstatné znaky tohoto pojmu ve smyslu uvedené směrnice.
- 38 Ze skutečnosti, že podle znění první věty čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 mohou členské státy z důvodů obecného hospodářského zájmu „podnikům působícím v elektroenergetice“ uložit povinnosti veřejné služby, lze totiž vyvodit, že tyto povinnosti musí být takové povahy, aby vedly samy tyto podniky k tomu, aby přispívaly k dosažení cíle obecného hospodářského zájmu stanoveného dotčeným členským státem.
- 39 Kromě toho čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 výslovně odkazuje na článek 86 ES (nyní článek 106 SFEU) v tom smyslu, že členské státy musí zejména plně zohlednit toto ustanovení Smlouvy při ukládání povinností veřejné služby ve smyslu tohoto ustanovení směrnice 2009/72.
- 40 Soudní dvůr přitom již rozhodl, že čl. 106 odst. 2 SFEU, který se týká podniků pověřených poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, směřuje k nalezení rovnováhy mezi zájmem členských států využít některé podniky jako nástroje hospodářské nebo sociální politiky a zájmem Unie na dodržování pravidel hospodářské soutěže a zachování jednotnosti společného trhu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. září 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430 bod 103, jakož i ze dne 7. září 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, bod 43).
- 41 Tato judikatura tedy představuje potvrzení skutečnosti, že dotyčné podniky musí mít povinnost samy jednat za účelem dosažení sledovaného cíle obecného hospodářského zájmu.
- 42 Navíc z odkazu na článek 106 SFEU, který je proveden v čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72, vyplývá, že povinnosti veřejné služby, které posledně uvedené ustanovení povoluje, se odchylují od pravidel hospodářské soutěže. Je tak patrné, jak uvádí Evropská komise ve svém písemném vyjádření, že povinnost veřejné služby ve smyslu uvedeného ustanovení představuje veřejný zásah do fungování trhu za účelem dosažení cíle obecného hospodářského zájmu, který ukládá podnikům v odvětví elektřiny povinnost jednat na trhu na základě kritérií stanovených orgány veřejné moci.
- 43 Tento výklad pojmu „povinnost veřejné služby“ je podpořen definicemi tohoto pojmu, které jsou obsaženy v jiných aktech unijního práva. Při neexistenci definice uvedeného pojmu ve směrnici 2009/72 a vzhledem k tomu, že se jedná o pojem použitý unijním normotvůrcem v řadě aktů sekundárního práva, zejména v rámci oblastí pravomoci uvedených v článku 4 SFEU, jako je energetika nebo doprava, představují totiž tyto jiné akty, než je směrnice 2009/72, užitečný referenční rámec pro účely výkladu téhož pojmu ve smyslu této směrnice.
- 44 V tomto ohledu, jak připomněl generální advokát v bodě 42 svého stanoviska, z čl. 2 písm. e) nařízení č. 1370/2007, které zrušilo nařízení č. 1191/69 a z čl. 2 bodu 4 nařízení č. 3577/92 týkajícího se oblasti dopravy, jakož i z čl. 2 bodu 14 nařízení č. 2017/352 týkajícího se poskytování přístavních služeb, přitom vyplývá, že pojem „povinnosti veřejné služby“ použitý unijním normotvůrcem pro účely použití těchto nařízení se v podstatě týká povinností uložených orgány veřejné moci hospodářskému subjektu, který by tyto povinnosti nepřevzal vůbec nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek, pokud by zohlednil pouze svůj obchodní zájem.
- 45 Z toho vyplývá, že s ohledem jak na znění čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72, tak na definici pojmu „povinnosti veřejné služby“, jak je shodně podávána v rámci těchto aktů přijatých unijním normotvůrcem v jiných oblastech než v oblasti trhu s elektřinou, odpovídá tento pojem ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 opatřením veřejného zásahu do fungování tohoto trhu, která podnikům v odvětví elektřiny ukládají, aby pro účely sledování obecného hospodářského zájmu jednaly na uvedeném trhu na základě kritérií stanovených orgány veřejné moci. Svoboda těchto podniků jednat

na trhu s elektřinou je tak omezena v tom smyslu, že s ohledem pouze na jejich obchodní zájem by tyto podniky nedodaly určité zboží nebo neposkytly určité služby vůbec, nebo by je nedodaly nebo neposkytly ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek.

- 46 Zadruhé je třeba podotknout, že tato definice pojmu „povinnosti veřejné služby“ se shoduje se systémem zavedeným směrnicí 2009/72.
- 47 Z obecné systematiky této směrnice totiž vyplývá, že jejím cílem je dosažení zcela a skutečně otevřeného a konkurenčního vnitřního trhu s elektřinou, na němž si všichni spotřebitelé mohou svobodně vybírat své dodavatele a všichni dodavatelé svobodně zásobovat své zákazníky svými výrobky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. listopadu 2018, *Solvay Chimica Italia a další*, C-262/17, C-263/17 a C-273/17, EU:C:2018:961, body 36 a 55, jakož i ze dne 17. října 2019, *Elektrozpredelenie Yug*, C-31/18, EU:C:2019:868, bod 39).
- 48 V tomto rámci však směrnice 2009/72, s výhradou podmínek, které uvádí, umožňuje uložit z důvodů obecného hospodářského zájmu povinnosti veřejné služby, které zasahují do svobody dotyčných subjektů jednat na dotčeném trhu, a ovlivňují tak konkurenční proces na tomto trhu. Právě proto, že povinnosti veřejné služby mohou představovat omezení při dosahování zcela a skutečně otevřeného a konkurenčního vnitřního trhu s elektřinou, uložil unijní normotvůrce členským státům podmínky, které členské státy musí dodržovat, když těmto subjektům ukládají takové povinnosti. Podle čl. 3 odst. 2 této směrnice totiž musí být dotčené povinnosti jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné a musí energetickým podnikům Unie zaručovat rovný přístup ke spotřebitelům v jednotlivých členských státech.
- 49 Právě ve světle těchto úvah je třeba zkoumat, zda povinný příspěvek spadá pod pojem „povinnosti veřejné služby“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72.
- 50 V této souvislosti je třeba poznamenat, že podle předkládajícího soudu hodlal vnitrostátní zákonodárce zavedením povinného příspěvku stanoveného ve třetím doplňujícím ustanovení nařízení s mocí zákona 14/2010, na jehož základě byla přijata sporná vyhláška, snížit tarifní deficit v odvětví elektřiny a zamezit tomu, aby financování tohoto snížení připadlo na celou elektrickou síť, a tedy i na spotřebitele. Tento soud upřesňuje, že příjmy z tohoto příspěvku jsou použity na financování akčních programů spravovaných IDAE, což podle názoru společnosti Engie Cartagena a společností, které jsou vedlejšími účastnicemi ve věci v původním řízení, potvrzuje, že cílem sledovaným povinným příspěvkem je ochrana životního prostředí a dosažení úspor energie.
- 51 Je však třeba konstatovat, že jelikož uvedený povinný příspěvek neukládá dotyčným podnikům žádný požadavek, který by omezoval jejich svobodu jednat na trhu s elektřinou, nemůže takový příspěvek spadat pod pojem „povinnosti veřejné služby“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72. Konkrétně uložení tohoto příspěvku nejsou tyto podniky žádným způsobem vedeny k tomu, aby dodávaly určité zboží nebo poskytovaly určité služby, které by tyto podniky nedodaly nebo neposkytly vůbec nebo by je nedodaly nebo neposkytly ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek, pokud by zohlednily pouze svůj obchodní zájem.
- 52 K tomuto je třeba uvést, že pouhá okolnost, že příjmy z povinného příspěvku jsou převáděny do fondu spravovaného IDAE, který je pověřen prováděním opatření v rámci akčního programu v oblasti úspor a energetické účinnosti, ještě neznamená, že hospodářským subjektům, na které se vztahuje povinnost hradit tento příspěvek, je uložena „povinnost veřejné služby“ ve smyslu uvedeného ustanovení.
- 53 Tato okolnost se totiž týká pouze konečného určení příjmů z povinného příspěvku, což nepostačuje k tomu, aby bylo možné učinit závěr, že platba tohoto příspěvku představuje povinnost veřejné služby ve smyslu uvedeného ustanovení, jak je definována v bodě 45 tohoto rozsudku. Skutečnost, že IDAE

případně sleduje cíl obecného hospodářského zájmu, není sama o sobě relevantní, jelikož žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká otázky, zda je povinnost veřejné služby uložena nikoli tomuto institutu, nýbrž podnikům vyrábějícím elektrickou energii.

- 54 Přijetí stanoviska, které zastává společnost Engie Cartagena a společnosti, které jsou vedlejšími účastnicemi v původním řízení, by ostatně předpokládalo, že jakákoli povinnost finančního příspěvku stanovená ve vnitrostátní právní úpravě a uložená hospodářským subjektům na trhu s elektřinou představuje již s ohledem na určení konečného výtěžku z tohoto příspěvku „povinnost veřejné služby“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72, což zjevně překračuje rozsah tohoto pojmu, jak byl použit unijním normotvůrcem v rámci tohoto ustanovení.
- 55 Stejně tak nemůže zpochybnit závěr uvedený v bodě 51 tohoto rozsudku okolnost, na kterou poukazuje předkládající soud, že akční programy v oblasti úspor a energetické účinnosti byly dříve financovány způsobem, že byly považovány za náklady k tíži celé elektrické sítě, a v konečném výsledku tedy k tíži konečných spotřebitelů, a nikoli jako nyní k tíži některých výrobců elektrické energie. Tato okolnost se totiž týká osob, které podléhají povinnosti přispívat na financování těchto programů, což se, jak uvedla Komise ve svém písemném vyjádření, v zásadě nemůže mít vliv na povahu uvedené povinnosti.
- 56 Konečně je třeba konstatovat, že na rozdíl od tvrzení společnosti Engie Cartagena a společností, které jsou vedlejšími účastnicemi ve věci v původním řízení, se povinný příspěvek liší od vnitrostátních povinností dotčených ve věcech, ve kterých byly vydány rozsudky ze dne 20. dubna 2010, *Federutility* a další (C-265/08, EU:C:2010:205), ze dne 21. prosince 2011, *ENEL* (C-242/10, EU:C:2011:861), a ze dne 7. září 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637). Věci, ve kterých byly vydány tyto rozsudky, se totiž týkaly vnitrostátních opatření, která ukládala požadavky na „referenční ceny“ pro dodávky zemního plynu, na podávání nabídek na dodávky elektřiny a na regulované prodejní sazby zemního plynu. Všechna tato opatření tak určovala způsoby dodání zboží nebo poskytování služeb dotčenými podniky.
- 57 Z výše uvedených úvah vyplývá, že čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že finanční příspěvek uložený některým podnikům vyrábějícím elektrickou energii za účelem financování programů úspor a energetické účinnosti spravovaných orgánem veřejné správy nepředstavuje povinnost veřejné služby spadající pod toto ustanovení.
- 58 S ohledem na odpověď na první otázku není třeba odpovídat na druhou otázku.

K nákladům řízení

- 59 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 (pátý senát) rozhodl takto:

Článek 3 odst. 2 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/ES musí být vykládán v tom smyslu, že finanční příspěvek uložený některým podnikům vyrábějícím elektrickou energii za účelem financování programů úspor a energetické účinnosti spravovaných orgánem veřejné moci nepředstavuje povinnost veřejné služby spadající pod toto ustanovení.

Podpisy.