



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 7 sierpnia 2018 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2012/27/UE – Artykuł 7 ust. 1, 4 i 9 – Artykuł 20 ust. 4 i 6 –
Wspieranie efektywności energetycznej – System zobowiązujący do efektywności energetycznej –
Inne środki z dziedziny polityki – Krajowy fundusz efektywności energetycznej – Ustanowienie takiego
funduszu jako głównego środka wykonania zobowiązań w zakresie efektywności energetycznej –
Obowiązek wnoszenia składek – Wyznaczenie stron zobowiązanych – Dystrybutorzy energii lub
przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii

W sprawie C-561/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) postanowieniem z dnia
25 października 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 listopada 2016 r., w postępowaniu:

Saras Energía SA

przeciwko

Administración del Estado,

przy udziale:

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,

Energya VM Gestión de Energía SLU,

* Język postępowania: hiszpański.

Estaciones de Servicio de Guipúzcoa SA,

Acciona Green Energy Developments SLU,

Fortia Energía SL,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal i E. Jarašiūnas (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 marca 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Saras Energía SA przez M.C. Flores Hernández i J.M. Almudiego Cida, abogados,,
- w imieniu Endesa SA, Endesa Energía SA i Endesa Energía XXI SLU przez M. Marañon Hermoso, abogada, i przez M.C. Piñeirę de Camposa, procurador,
- w imieniu Viesgo Infraestructuras Energéticas SL przez E. Abrila Fernández i G. Rubia Hernández-Sampelaya, abogados, oraz przez M.J. Gutiérrez Aceves, procuradora,
- w imieniu Nexus Energía SA i Nexus Renovables SLU przez J. Brionesa Méndez, procurador,
- w imieniu Engie España SL przez G. Martíneza-Villaseñora Fernández i G. Rubia Hernández-Sampelaya, abogados, oraz przez A. Cano Lantero, procuradora,
- w imieniu Villar Mir Energía SL oraz Energya VM Gestión de Energía SLU przez G. Rubia Hernández-Sampelaya i G. Martíneza-Villaseñora Fernández, abogados, oraz przez P. Domínguez Maestra, procurador,
- w imieniu Estaciones de Servicio de Guipúzcoa SA przez J. Dominga Montesa, abogado, oraz przez M. Noyę Otero, procuradora,
- w imieniu Acciona Green Energy Developments SLU przez F. Calanchę Marzanę, abogado, oraz przez A.G. López Orcerę, procuradora,
- w imieniu Fortia Energía SL przez R. Vázquez del Reya Villanuevę, abogado, oraz przez G. Robledo Machucę i J.M. Martína Rodríguez, procuradores,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez V. Ester Casas, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu luksemburskiego przez D. Holderer, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P.E. Partscha, avocat,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Sanfrutos Cano oraz K. Talabér-Ritz, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 7 ust. 1, 4 i 9 oraz art. 20 ust. 4 i 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. 2012, L 315, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 113, s. 24).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Saras Energía SA a Administración del Estado (administracją państwową, Hiszpania) w przedmiocie zgodności z prawem Orden IET/289/2015 del Ministerio de Industria, Energía y Turismo por la que se establecen las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2015 (rozporządzenia ministra przemysłu, energii i turystyki IET/289/2015 ustanawiającego obowiązki w zakresie wnoszenia składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej w roku 2015) z dnia 20 lutego 2015 r. (BOE nr 47 z dnia 24 lutego 2015 r., s. 15768), przyjętego na podstawie Ley 18/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (ustawy 18/2014 w sprawie pilnych środków mających na celu wzrost, konkurencyjność i wydajność) z dnia 15 października 2014 r. (BOE nr 252 z dnia 17 października 2014 r., s. 83921), zmienionej 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 (ustawą 8/2015 zmieniającą ustawę 34/1998 z dnia 7 października [1998] r. dotyczącą sektora węglowodorów, regulującą niektóre środki podatkowe i inne niż podatkowe związane z poszukiwaniem, badaniem i wykorzystywaniem węglowodorów) z dnia 21 maja 2015 r. (BOE nr 122 z dnia 22 maja 2015 r., s. 43367) (zwanej dalej „ustawą 18/2014”).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z motywem 20 dyrektywy 2012/27:

„Przeprowadzona ocena możliwości ustanowienia na poziomie Unii »białych certyfikatów« wykazała, że w obecnej sytuacji system taki doprowadziłby do nadmiernych kosztów administracyjnych, a ponadto istnieje ryzyko, że oszczędność energii byłaby skoncentrowana tylko w pewnej liczbie państw członkowskich, a nie na terytorium całej Unii. Cele takiego systemu na poziomie Unii można osiągnąć w lepszy sposób, przynajmniej na obecnym etapie, za pomocą krajowych systemów zobowiązujących przedsiębiorstwa użyteczności publicznej sektora energetycznego do poprawy efektywności energetycznej lub innych alternatywnych środków z dziedziny polityki, pozwalających na uzyskanie takiej samej oszczędności energii. Wskazane jest, aby poziom ambicji tego rodzaju systemów był ustanawiany we wspólnych ramach na poziomie Unii, przy jednoczesnym zapewnieniu państwom członkowskim elastyczności wystarczającej do pełnego uwzględnienia krajowej organizacji podmiotów działających na rynku, specyfiki sektora energetycznego oraz przyzwyczajień odbiorców końcowych. Wspólne ramy powinny zapewnić przedsiębiorstwom użyteczności publicznej sektora energetycznego możliwość oferowania usług energetycznych wszystkim odbiorcom końcowym, a nie tylko tym, którym sprzedają one energię. Prowadzi to do nasilenia konkurencji na rynku energii, gdyż przedsiębiorstwa użyteczności publicznej sektora energetycznego mogą wyróżnić swój produkt poprzez świadczenie dodatkowych usług energetycznych [...]. Państwa członkowskie powinny określić, w oparciu o obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria, którzy dystrybutorzy energii lub które przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii powinny mieć obowiązek osiągnięcia docelowej wielkości oszczędności energii u użytkowników końcowych, określonej w niniejszej dyrektywie.

Państwa członkowskie powinny w szczególności mieć możliwość nienakładania tego obowiązku na małych dystrybutorów energii, na małe przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii obrotu energią i małe sektory energetyczne, tak aby uniknąć nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych [...]. Na zasadzie wspierania krajowych inicjatyw w dziedzinie efektywności energetycznej strony zobowiązane w ramach krajowych systemów zobowiązujących do poprawy efektywności energetycznej mogłyby wypełniać swoje zobowiązania poprzez coroczne wpłacanie na krajowy fundusz efektywności energetycznej kwoty równej wartości inwestycji wymaganych w ramach wspomnianych systemów”.

- 4 Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej dyrektywy „ustanawia [ona] wspólną strukturę ramową dla środków służących wspieraniu efektywności energetycznej w Unii, aby zapewnić osiągnięcie głównego unijnego celu zakładającego zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 r., a także stworzyć warunki dla dalszego polepszania efektywności energetycznej po wspomnianej dacie docelowej”.
- 5 Zgodnie z art. 2 pkt 14 i 18 wspomnianej dyrektywy:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

14) »strona zobowiązana« oznacza dystrybutora energii lub przedsiębiorstwo prowadzące detaliczną sprzedaż energii, objęte krajowymi systemami zobowiązującymi do efektywności energetycznej, o których mowa w art. 7;

[...]

18) »środek z dziedziny polityki« oznacza instrument o charakterze regulacyjnym, finansowym, fiskalnym, dobrowolnym lub informacyjnym, który został formalnie ustanowiony i wdrożony w państwie członkowskim, aby stworzyć ramy wsparcia, wymóg lub zachętę dla uczestników rynku do oferowania i nabywania usług energetycznych i do podejmowania innych środków poprawy efektywności energetycznej”.

- 6 Artykuł 7 tej dyrektywy, zatytułowany „Systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej”, stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie ustanawia system zobowiązujący do efektywności energetycznej. System ten zapewnia osiągnięcie przez dystrybutorów energii lub przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii, które zostały wyznaczone jako strony zobowiązane na podstawie ust. 4 i które prowadzą działalność na terytorium danego państwa członkowskiego, łącznego celu w zakresie oszczędności energii końcowej do dnia 31 grudnia 2020 r., bez uszczerbku dla ust. 2.

Cel ten jest co najmniej równoważny osiągnięciu przez wszystkich dystrybutorów energii lub wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii nowych oszczędności każdego roku od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. w wysokości 1,5% rocznego wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym uśrednionej w ostatnim trzyletnim okresie przed dniem 1 stycznia 2013 r. Wolumen sprzedaży energii zużytej w transporcie może być częściowo lub w pełni wyłączony z tego obliczenia.

Państwa członkowskie podejmują decyzję co do sposobu rozłożenia w czasie obliczonej wielkości nowych oszczędności, o której mowa w akapicie drugim.

[...]

4. Bez uszczerbku dla wyliczenia oszczędności energii w ramach celu zgodnie z ust. 1 akapit drugi, każde państw[o] członkowskie, na użytek ust. 1 akapit pierwszy, wyznacza, na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, spośród dystrybutorów energii lub przedsiębiorstw prowadzących

detaliczną sprzedaż energii działających na jego terytorium strony zobowiązane i może przy tym uwzględnić przedsiębiorstwa prowadzące dystrybucję lub sprzedaż detaliczną paliw transportowych działające na jego terytorium. Wielkość oszczędności energii, jaka jest wymagana do spełnienia zobowiązania, jest osiągana przez strony zobowiązane wśród odbiorców końcowych, wyznaczone, w stosownych przypadkach, przez państwa członkowskie, niezależnie od wyliczeń zgodnie z ust. 1 lub, jeśli zdecydują o tym państwa członkowskie, przez udokumentowane oszczędności osiągnięte przez inne strony, jak określono w ust. 7 lit. b).

[...]

9. Jako rozwiązanie alternatywne względem ustanowienia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej zgodnie z ust. 1, państwa członkowskie mogą postanowić o przyjęciu innych środków z dziedziny polityki w celu uzyskania oszczędności energii wśród odbiorców końcowych, pod warunkiem że takie środki z dziedziny polityki spełniają kryteria przedstawione w ust. 10 i 11. Wielkość nowej oszczędności energii każdego roku dzięki temu podejściu jest równa wielkości nowej oszczędności energii wymaganej w ust. 1, 2 i 3. Pod warunkiem utrzymania tej równoważności państwa członkowskie mogą łączyć systemy zobowiązujące z alternatywnymi środkami z dziedziny polityki, w tym krajowymi programami dotyczącymi efektywności energetycznej.

Środki z dziedziny polityki, o których mowa w akapicie pierwszym, mogą obejmować następujące środki z dziedziny polityk lub ich połączenia – nie ograniczając się jednak do nich:

- a) opodatkowanie energii lub CO₂, które skutkuje zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- b) plany i instrumenty finansowe lub zachęty podatkowe, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- c) regulacje lub porozumienia dobrowolne, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- d) standardy i normy, które zmierzają do poprawy efektywności energetycznej produktów i usług, w tym budynków i pojazdów, oprócz sytuacji, w których są one obowiązkowe w państwach członkowskich na mocy prawa unijnego;
- e) systemy znakowania energetycznego z wyłączeniem systemów obowiązkowych i stosowanych w państwach członkowskich na mocy prawa unijnego;
- f) szkolenie i kształcenie, w tym programy doradztwa energetycznego, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych.

Państwa członkowskie powiadamiają Komisję w terminie do dnia 5 grudnia 2013 r. o środkach z dziedziny polityki, które planują przyjąć do celów akapitu pierwszego i art. 20 ust. 6, zgodnie ze strukturą ramową przedstawioną w załączniku V pkt 4, wskazując, w jaki sposób zamierzają osiągnąć wymaganą wielkość oszczędności. W przypadku środków z dziedziny polityki, o których mowa w akapicie drugim i w art. 20 ust. 6, powiadomienie to wskazuje, w jaki sposób są spełnione kryteria ust. 10. W przypadku środków z dziedziny polityki innych niż te, o których mowa w akapicie drugim lub w art. 20 ust. 6, państwa członkowskie wyjaśniają, w jaki sposób ma zostać osiągnięty równoważny poziom oszczędności, monitorowania i weryfikacji. Komisja może zasugerować zmiany w terminie 3 miesięcy od powiadomienia.

10. Bez uszczerbku dla ust. 11 kryteria dotyczące środków z dziedziny polityki przyjmowanych na mocy ust. 9 akapit drugi i art. 20 ust. 6 są następujące:

- a) środki z dziedziny polityki przewidują co najmniej dwa okresy pośrednie przed dniem 31 grudnia 2020 r. i prowadzą do osiągnięcia celów na poziomie określonym w ust. 1;
- b) odpowiedzialność każdej strony uprawnionej, strony uczestniczącej lub wykonującego organu publicznego – odpowiednio do okoliczności – jest definiowana;
- c) oszczędności energii, które mają zostać osiągnięte, są określane w sposób przejrzysty;
- d) wielkość oszczędności energii, która jest wymagana lub która ma zostać osiągnięta za pomocą danego środka z dziedziny polityki, jest wyrażana w postaci zużycia energii pierwotnej lub końcowej, z zastosowaniem współczynników przeliczeniowych określonych w załączniku IV;
- e) oszczędność energii jest obliczana z zastosowaniem metod i zasad zawartych w pkt 1 i 2 załącznika V;
- f) oszczędność energii jest obliczana z zastosowaniem metod i zasad zawartych w pkt 3 załącznika V;
- g) strony uczestniczące opracowują i udostępniają publicznie coroczne sprawozdanie na temat oszczędności energii, chyba że nie będzie go można sporządzić;
- h) zapewnia się monitorowanie wyników i przygotowuje się odpowiednie środki, gdyby postęp nie był zadowalający;
- i) zapewnia się system kontroli obejmujący również niezależną weryfikację statystycznie istotnej części środków poprawy efektywności energetycznej; oraz
- j) corocznie publikowane są dane dotyczące rocznych tendencji w dziedzinie oszczędności energii.

11. Państwa członkowskie zapewniają, by podatki, o których mowa w ust. 9 akapit drugi lit. a), były zgodne z kryteriami wymienionymi w ust. 10 lit. a), b), c), d), f), h) i j).

Państwa członkowskie zapewniają, by uregulowania i dobrowolne porozumienia, o których mowa w ust. 9 akapit drugi lit. c), były zgodne z kryteriami wymienionymi w ust. 10 lit. a), b), c), d), e), g), h), i) oraz j).

Państwa członkowskie zapewniają, by inne środki z dziedziny polityki, o których mowa w ust. 9 akapit drugi, oraz krajowe fundusze efektywności energetycznej, o których mowa w art. 20 ust. 6, były zgodne z kryteriami wymienionymi w ust. 10 lit. a), b), c), d), e), h), i) oraz j).

[...]”.

- 7 Zgodnie z art. 20 dyrektywy 2012/27, zatytułowanym „Krajowy fundusz efektywności energetycznej, finansowanie i wsparcie techniczne”:

„1. Nie naruszając postanowień art. 107 i 108 [TFUE], państwa członkowskie ułatwiają tworzenie instrumentów finansowych lub korzystanie z istniejących instrumentów dotyczących środków poprawy efektywności energetycznej w celu zmaksymalizowania korzyści wynikających z finansowania wieloźródłowego.

[...]

4. Państwa członkowskie mogą utworzyć krajowy fundusz efektywności energetycznej. Fundusz ten ma wspierać krajowe inicjatywy w zakresie efektywności energetycznej.

[...]

6. Państwa członkowskie mogą postanowić, że strony zobowiązane mogą wypełniać swoje obowiązki, o których mowa w art. 7 ust. 1, przekazując roczne składki na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej w wysokości równej wartości inwestycji, które są wymagane, by wypełnić te obowiązki.

[...]”.

Prawo hiszpańskie

8 Zgodnie z preambułą ustawy 18/2014 która ma na celu transpozycję dyrektywy 2012/27:

„[Niniejsza ustawa ma na celu] ustanowienie systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej zgodnego z unijnymi wytycznymi [...].

[...] [A]rtykuł 20 dyrektywy [2012/27] umożliwi państwom członkowskim utworzenie, w celu wsparcia krajowych inicjatyw w zakresie efektywności energetycznej, krajowego funduszu efektywności energetycznej, na rzecz którego przedsiębiorstwa zobowiązane na podstawie art. 7 mogą wносить roczne składki, przekazując kwotę w wysokości równej wartości inwestycji, które są wymagane, by wypełnić swoje zobowiązania w zakresie oszczędności energii [...].

Mimo że dyrektywa [2012/27] umożliwia, by stronami zobowiązanymi były przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie handlu energią lub dystrybutorzy energii, to właśnie przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie handlu energią są uznawane za strony zobowiązane, wobec których Unia wprowadza wymóg oszczędności energii, ze względu na to, iż w Hiszpanii dystrybutorzy energii nie prowadzą działalności handlowej (odwrotnie niż w przypadku innych państw członkowskich), lecz regulowaną działalność w zakresie zarządzania odpowiednią siecią.

Sektor transportu zalicza się do stron zobowiązanych z racji jego doniosłego znaczenia w ramach popytu na energię końcową i dużych możliwości oszczędności energii, które można w nim osiągnąć. W wypadku produktów naftowych i LPG za właściwe uznano również nakładanie obowiązków nie na operatora systemu, lecz raczej na przedsiębiorstwa, które zajmują się de facto wprowadzaniem do obrotu produktów w celu sprzedaży konsumentom końcowym, i w szczególności, mając na uwadze rozproszenie sprzedaży tych produktów odbiorcom końcowym, na przedsiębiorstwa zajmujące się hurtową sprzedażą produktów naftowych i LPG.

[...]

[...] [A]by móc jak najwcześniej podjąć środki w zakresie efektywności energetycznej przy najniższych możliwych kosztach, należy dysponować dostatecznymi środkami finansowymi w krajowym funduszu efektywności energetycznej, który pozwoli na wdrożenie tych środków na dużą skalę, gdyż jak najszybsze wprowadzenie mechanizmu zobowiązań umożliwiającego zapewnienie funduszowi tych środków leży w dużej mierze w interesie publicznym. Między opcjami zbadanymi w celu zapoczątkowania wczesnych środków w zakresie oszczędności energii na dużą skalę wprowadzenie systemu zobowiązującego do wnoszenia składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej jest opcją pozwalającą na dysponowanie w możliwie najszybszy sposób środkami koniecznymi do podjęcia środków w zakresie efektywności energetycznej prowadzących do wczesnego obliczania oszczędności w celu poszanowania celów dyrektywy [2012/27] w jak najbardziej skutecznym sposób pod względem gospodarczym.

[...]”.

9 Artykuł 69 tej ustawy stanowi:

„1. Ustanawia się krajowy system zobowiązujący do efektywności energetycznej, zgodnie z którym przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie handlu gazem i energią elektryczną, przedsiębiorstwom zajmującym się hurtową sprzedażą produktów naftowych i LPG, zwanym dalej stronami zobowiązanymi na podstawie mechanizmu zobowiązań, którym została przydzielona roczna kwota oszczędności energetycznej na poziomie krajowym, określana mianem obowiązków w zakresie oszczędzania.

Wynikające z tego obowiązki w zakresie oszczędzania [energii] w formie zbiorczej przez cały okres obowiązywania systemu odpowiadają celowi przypisanemu [Królestwu Hiszpanii] w art. 7 dyrektywy [2012/27], po odliczeniu oszczędności związanych ze środkami alternatywnymi określonymi w art. 7 ust. 9 wspomnianej dyrektywy.

2. Okres obowiązywania krajowego systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej rozciąga się od dnia wejścia w życie Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (królewskiego dekretu z mocą ustawy 8/2014 z dnia 4 lipca zatwierdzającego mające pilny charakter środki służące zapewnieniu wzrostu, konkurencyjności i wydajności) do 31 grudnia 2020 r.

3. W celu sprawdzenia postępów przy realizacji celu przypisanego [Królestwu Hiszpanii] można dokonać przeglądu systemu w odniesieniu do okresu od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2020 r.”.

10 Artykuł 70 ust. 1 rzeczony ustawy stanowi:

„Roczny cel w zakresie oszczędności [energii], procentowy podział między zainteresowane zobowiązane strony oraz kwoty lub wynikające z tego obowiązki w zakresie oszczędzania energii i ich finansowy ekwiwalent są określane corocznie rozporządzeniem ministra przemysłu, energii i turystyki, za zgodą upoważnionej komisji rządu ds. gospodarczych i po uzyskaniu uprzedniej opinii instytutu dywersyfikacji i oszczędności energetycznej.

Roczny cel w zakresie oszczędności energii, który jest ustalony, jest rozdzielany między strony zobowiązane proporcjonalnie, w wypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie handlu gazem i energią elektryczną, do wielkości ich sprzedaży energii końcowej odbiorcom końcowym na szczeblu krajowym i, w wypadku przedsiębiorstw zajmujących się hurtową sprzedażą produktów naftowych i LPG, do wielkości ich sprzedaży energii końcowej na szczeblu krajowym w celu jej późniejszej dystrybucji detalicznej i na rzecz odbiorców końcowych, które to wielkości wyrażone są jako gigawatogodzina (GWh), w drugim roku poprzedzającym roczny okres zobowiązania.

[...]”.

11 Zgodnie z art. 71 tej ustawy, zatytułowanym „Wypełnianie obowiązków i certyfikaty oszczędności energii”:

„1. W celu wykonania zobowiązań rocznych w zakresie oszczędności energii strony zobowiązane powinny wpłacać na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej, o którym mowa w następnym artykule, roczne składki w kwocie równej wynikowi mnożenia ich rocznego obowiązku w zakresie oszczędności przez ustaloną równowartość finansową.

[...]

2. [Jako alternatywa] w sposób, jaki rząd hiszpański określi w drodze rozporządzenia, może zostać ustanowiony system akredytacji rzeczywiście uzyskanej wielkości oszczędności energii równoważnej wykonaniu obowiązków nałożonych tym mechanizmem. System ten opiera się na przedstawieniu zbywalnych certyfikatów oszczędności energii [...] będących rezultatem realizacji środków w zakresie efektywności energetycznej określonych w katalogu, zgodnie z wymogami i warunkami przewidzianymi w tym katalogu, zarządzanie którym jest zadaniem instytutu dywersyfikacji i oszczędności energetycznej.

[...]”.

12 Artykuł 72 ustawy 18/2014 ma następujące brzmienie:

„1. Tworzy się krajowy fundusz efektywności energetycznej niemający osobowości prawnej, którego celem jest finansowanie krajowych inicjatyw w zakresie efektywności energetycznej przewidziane w art. 20 dyrektywy [2012/27].

2. Krajowy fundusz efektywności energetycznej dotyczy finansowania instrumentów wsparcia gospodarczego i finansowego, pomocy technicznej, szkoleń, informacji lub innych środków w celu zwiększenia efektywności energetycznej w poszczególnych sektorach, co przyczyni się do realizacji krajowego celu służącego oszczędności energii ustanowionym krajowym systemem zobowiązującym do efektywności energetycznej, przewidzianym w art. 7 wspomnianej dyrektywy.

[...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 13 Saras Energía, przedsiębiorstwo hiszpańskie prowadzące działalność w sektorze przemysłu energetycznego, zaskarżyło do Tribunal Supremo (sądu najwyższego, Hiszpania) rozporządzenie IET/289/2015 ustanawiające w szczególności w odniesieniu do tego przedsiębiorstwa obowiązki w zakresie wnoszenia składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej za rok 2015.
- 14 Saras Energía utrzymuje, że rozporządzenie to jest sprzeczne z dyrektywą 2012/27, po pierwsze dlatego, że Saras Energía zostaje zobowiązana do wypełnienia obowiązków w zakresie oszczędzania energii poprzez wnoszenie składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej bez możliwości wykonania tego w drodze zrealizowania skutecznych działań na rzecz oszczędności energii, i po drugie, ponieważ ów obowiązek wnoszenia składek został nałożony wyłącznie na przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii elektrycznej, a nie na dystrybutorów energii.
- 15 Sąd odsyłający uważa, że głównym pytaniem w postępowaniu głównym jest kwestia, czy art. 71 ustawy 18/2014 jest zgodny z dyrektywą 2012/27 w zakresie, w jakim wprowadza on wpłacanie rocznych składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej jako główną formę wypełniania obowiązków w zakresie oszczędności energii. Sąd ten wyjaśnia, że ów fundusz jest ustanowiony zgodnie z art. 20 ust. 4 dyrektywy 2012/27 i ma na celu finansowanie krajowych inicjatyw w zakresie efektywności energetycznej.
- 16 Sąd odsyłający zauważa, że w art. 71 ust. 2 ustawy 18/2014 przewidziano „jako alternatywę” możliwość ustanowienia przez rząd hiszpański systemu akredytacji uzyskanych oszczędności energii, zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2012/27. Sąd ten wyjaśnia, że system ten nie został w okresie istotnym dla okoliczności faktycznych postępowania głównego wprowadzony przez hiszpańskie organy prawodawcze.

- 17 Z dyrektywy 2012/27, w szczególności z jej art. 7, wynika, że strony zobowiązane powinny przynajmniej mieć możliwość wypełnienia celów dotyczących oszczędności energii w sposób skuteczny i bezpośredni, a mianowicie przez konkretne środki umożliwiające odbiorcy końcowemu zmniejszenie zużycia energii.
- 18 Ponadto zdaniem sądu odsyłającego należy ustalić, czy roczny wkład do krajowego funduszu efektywności energetycznej może stanowić środek będący „rozwiązaniem alternatywnym” w rozumieniu art. 7 ust. 9 dyrektywy 2012/27. Sąd odsyłający ma w tym względzie wątpliwości i zauważa, po pierwsze, że możliwość utworzenia przez państwa członkowskie krajowego funduszu efektywności energetycznej jest wyraźnie przewidziana w art. 20 ust. 4 tej dyrektywy, przy czym nie została uznana za środek będący „rozwiązaniem alternatywnym” w rozumieniu art. 7 ust. 9 tej dyrektywy, po drugie, że ustawa 18/2014 nie odwołuje się do tego ostatniego przepisu jako podstawy ustanowienia tego funduszu, a po trzecie, że środki będące „rozwiązaniami alternatywnymi” wymienione w art. 7 ust. 9 dyrektywy 2012/27 okazują się środkami, których bezpośrednim skutkiem jest zmniejszenie zużycia energii, podczas gdy celem funduszu przewidzianego w art. 20 ust. 4 tej dyrektywy i w art. 72 ustawy 18/2014 jest ogólnie „wspieranie krajowych inicjatyw w zakresie efektywności energetycznej”.
- 19 Sąd odsyłający zastanawia się w konsekwencji, czy dyrektywa 2012/27 została właściwie transponowana w uregulowaniu krajowym, takim jak sporne w postępowaniu głównym, które po pierwsze, wprowadza jako główną formę wypełniania obowiązków w zakresie oszczędności energii system wpłacania rocznych składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej, a po drugie, wprowadza system przewidziany jako główny w art. 7 ust. 1 wspomnianej dyrektywy jako system alternatywny mogący zostać wdrożony w sposób uznaniowy przez organy prawodawcze.
- 20 Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że w ustawie 18/2014 wyznaczono, jako „strony zobowiązane” w rozumieniu art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy 2012/27, jedynie przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie handlu gazem i energią elektryczną oraz przedsiębiorstwa zajmujące się hurtową sprzedażą produktów naftowych i LPG, a nie dystrybutorów energii, podczas gdy art. 7 ust. 4 w hiszpańskiej wersji językowej odnosi się do dystrybutorów energii „i” przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii. Co więcej, w ustawie tej nie uzasadniono przyczyn, dla których prawodawca krajowy wprowadził takie wykluczenie. W konsekwencji sąd ten zastanawia się nad zgodnością takiego wskazania stron zobowiązanych z dyrektywą 2012/27.
- 21 W tych okolicznościach Tribunal Supremo (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy uregulowanie państwa członkowskiego ustanawiające krajowy system zobowiązujący do efektywności energetycznej, który to system ma polegać głównie na corocznym wnoszeniu składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej utworzonego na podstawie art. 20 ust. 4 dyrektywy [2012/27], jest zgodne z art. 7 ust. 1 i 9 wskazanej dyrektywy?
- 2) Czy za zgodne z art. 7 ust. 1 i art. 20 ust. 6 dyrektywy [2012/27] uregulowanie krajowe, które przewiduje możliwość wypełnienia obowiązków w zakresie oszczędzania energii poprzez akredytację uzyskanej oszczędności, należy uznać jako alternatywę dla wnoszenia składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej?
- 3) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie poprzednie: czy zgodne z art. 7 ust. 1 i art. 20 ust. 6 dyrektywy [2012/27] jest wprowadzenie takiej możliwości alternatywnego wypełnienia obowiązków w zakresie oszczędzania energii, w sytuacji gdy jej istnienie zależy w rzeczywistości od tego, czy władze, korzystając z przysługującego im zakresu uznania, doprecyzują ją w przepisach wykonawczych?

Czy takie uregulowanie jest zgodne ze wskazanymi przepisami dyrektywy [2012/27], w sytuacji gdy władze nie doprecyzują w przepisach wykonawczych możliwości alternatywnego wypełnienia obowiązków w zakresie oszczędzania energii?

- 4) Czy za zgodny z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy [2012/27] należy uznać system krajowy, który za strony zobowiązane do wypełniania obowiązków w zakresie oszczędzania energii uznaje wyłącznie przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie handlu gazem i energią elektryczną, a także przedsiębiorstwa zajmujące się hurtową sprzedażą produktów naftowych i LPG, ale nie uznaje za takie przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją gazu i energii elektrycznej ani przedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą detaliczną produktów naftowych i LPG?
- 5) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie poprzednie: czy za zgodne z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy [2012/27] należy uznać uregulowanie, które za strony zobowiązane uznaje przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie handlu gazem i energią elektryczną, a także przedsiębiorstwa zajmujące się hurtową sprzedażą produktów naftowych i LPG, bez wskazania powodów, dla których do stron zobowiązanych nie zaliczono przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją gazu i energii elektrycznej ani przedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą detaliczną produktów naftowych i LPG?”.

W przedmiocie pytań od pierwszego do trzeciego

- 22 Poprzez trzy pierwsze pytania, które należy przeanalizować łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 7 ust. 1 i 9 oraz art. 20 ust. 4 i 6 dyrektywy 2012/27 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu ustanawiającemu, jako główną formę wypełniania obowiązków w zakresie oszczędności energii, system wpłacania rocznych składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej, bez możliwości wypełnienia przez strony zobowiązane celów dotyczących oszczędności energii w sposób rzeczywisty i bezpośredni zamiast poprzez wpłacanie owych składek.
- 23 Z postanowienia odsyłającego wynika, że dyrektywa 2012/27 została transponowana do prawa hiszpańskiego ustawą 18/2014, na podstawie której w rozporządzeniu IET/289/2015 ustanowiono obowiązki w zakresie wnoszenia składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej za rok 2015, w tym składkę, do której wpłaty jest zobowiązana spółka Saras Energía. Zdaniem sądu odsyłającego w ustawie tej przewidziano, że głównym środkiem wypełniania obowiązków w zakresie oszczędzania energii w rozumieniu art. 7 ust. 1 dyrektywy 2012/27 jest system nakładający na strony zobowiązane obowiązek wpłaty na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej rocznych składek, których kwota jest równa wartości inwestycji wymaganych, by wypełnić swe obowiązki ustanowione na mocy tego przepisu. Jedynie jako „alternatywę” w rzeczonyj ustawie przewidziano, że rząd hiszpański może przyjąć w drodze przepisów wykonawczych system akredytacji uzyskanych oszczędności energii, oparty na certyfikatach oszczędności energii. Sąd odsyłający wyjaśnia, że system ten nie został wprowadzony w okresie istotnym dla okoliczności faktycznych postępowania głównego, podczas gdy powinien on być stanowić zdaniem tego sądu główny środek wypełniania obowiązków w zakresie oszczędzania energii na podstawie art. 7 ust. 1 dyrektywy 2012/27.
- 24 Jak wynika z dyrektywy 2012/27, a w szczególności z jej motywu 20, prawodawca Unii zamierzał pozostawić państwom członkowskim szeroki zakres uznania przy określaniu środków do realizacji celów w zakresie oszczędności energii określonych w art. 1 ust. 1 tej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 września 2013 r., IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, pkt 61). Celem wspomnianej dyrektywy jest bowiem ustanowienie na szczeblu Unii ogólnych zasad tworzących ramy dla zmniejszenia zużycia energii, przy jednoczesnym pozostawieniu w gestii państw członkowskim szczegółowego ich wdrożenia. Dlatego też dyrektywa 2012/27 dotyczy jedynie ustanowienia, zgodnie z jej art. 1, wspólnej struktury ramowej dla środków służących wspieraniu efektywności energetycznej

w Unii, aby zapewnić osiągnięcie unijnego celu zakładającego zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 r., a także stworzenie warunków dla dalszego polepszania efektywności energetycznej po tej dacie docelowej.

- 25 Państwa członkowskie są zatem zobowiązane na podstawie dyrektywy 2012/27 do przyjęcia systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej, aby być w stanie zapewnić osiągnięcie oszczędności energii końcowej, zgodnie z celami tej dyrektywy.
- 26 Ustanowienie krajowego funduszu efektywności energetycznej zgodnie z art. 20 ust. 4 dyrektywy 2012/27 zalicza się do odpowiednich środków umożliwiających oszczędność energii.
- 27 Z art. 7 ust. 1–4 w związku z art. 20 ust. 6 dyrektywy 2012/27 wynika jednak, że aby system ustanowiony przez państwo członkowskie wchodził w zakres art. 7 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, konieczne jest, by dotyczył on zobowiązań rocznych w zakresie oszczędności energii, jakie dane przedsiębiorstwa mogą same uzyskać u odbiorców końcowych. Zakres ten wynika w szczególności ze sformułowania „[w]ielkość oszczędności energii, jaka jest wymagana do spełnienia zobowiązania, jest osiągana przez strony zobowiązane wśród odbiorców końcowych”, zawartego w art. 7 ust. 4, który precyzuje ust. 1 tego artykułu.
- 28 Ponadto, jak wskazała rzecznik generalna w pkt 31–34 opinii, system zobowiązujący do corocznego wnoszenia składek, taki jak będący przedmiotem postępowania głównego, który pozbawia wyznaczone przedsiębiorstwa możliwości wyboru między wpłacaniem takiego wkładu finansowego a rzeczywistym i bezpośrednim uzyskaniem oszczędności energii, nie jest objęty możliwością opisaną w art. 20 ust. 6 dyrektywy 2012/27. Jak bowiem wynika ze sformułowania „strony zobowiązane mogą wypełniać swoje obowiązki, o których mowa w art. 7 ust. 1, przekazując roczne składki na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej w wysokości [...]”, zawartego we wspomnianym art. 20 ust. 6, przepis ten dotyczy systemów, poprzez które państwo członkowskie pozostawia wyznaczonym przedsiębiorstwom wybór. Tymczasem uregulowanie krajowe takie jak analizowane w postępowaniu głównym zobowiązuje te przedsiębiorstwa do zastosowania trybu corocznego przekazywania składki na rzecz funduszu, bez możliwości wypełnienia swoich zobowiązań w inny sposób.
- 29 W konsekwencji, jak wskazała zatem rzecznik generalna w pkt 35 opinii, będący przedmiotem sporu obowiązek wnoszenia składek bez alternatywy jest zgodny z dyrektywą 2012/27 tylko wtedy, gdy może zostać uznany za inny środek z dziedziny polityki w rozumieniu art. 7 ust. 9 tej dyrektywy.
- 30 W tym względzie art. 7 ust. 9 dyrektywy 2012/27 wyraźnie umożliwia państwom członkowskim postanowienie o przyjęciu, „[j]ako rozwiązania alternatywnego względem ustanowienia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej”, innych środków z dziedziny polityki zmierzających do uzyskania oszczędności energii wśród odbiorców końcowych. Artykuł 2 pkt 18 dyrektywy 2012/27 określa środki z dziedziny polityki, które państwa członkowskie mogą przyjąć, jako instrumenty o charakterze regulacyjnym, finansowym, fiskalnym, dobrowolnym lub informacyjnym, które zostały formalnie ustanowione i wdrożone, aby stworzyć ramy wsparcia, wymóg lub stanowić dla uczestników rynku zachętę do oferowania i nabywania usług energetycznych i do podejmowania innych środków poprawy efektywności energetycznej.
- 31 Artykuł 7 ust. 9 dyrektywy 2012/27 ustanawia także w sposób niewyczerpujący wykaz środków z dziedziny polityki, z których mogą korzystać państwa członkowskie, w razie potrzeby łącznie. Środki te mogą w szczególności przybrać formę opodatkowania energii, planów i instrumentów finansowych stanowiących zachętę do oszczędności energii, regulacji lub porozumień dobrowolnych, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik, standardów i norm, które zmierzają do poprawy efektywności energetycznej produktów i usług, systemów znakowania energetycznego lub szkoleń i kształcenia.

- 32 Co się tyczy zgodności ustawodawstwa krajowego, takiego jak analizowane w postępowaniu głównym, z art. 7 ust. 9 dyrektywy 2012/27, należy przypomnieć, że w szczególności z art. 72 ust. 1 i 2 ustawy 18/2014 wynika, iż celem krajowego funduszu efektywności energetycznej będącego przedmiotem postępowania głównego jest finansowanie krajowych inicjatyw w zakresie efektywności energetycznej. Dotyczy on finansowania instrumentów wsparcia gospodarczego i finansowego, pomocy technicznej, szkoleń, informacji lub innych środków w celu zwiększenia efektywności energetycznej, co przyczyni się do realizacji celów realizowanych w tej dziedzinie przez prawo Unii oraz prawo hiszpańskie. Ponadto, jak wynika z postanowienia odsyłającego, roczne składki na rzecz wspomnianego krajowego funduszu efektywności energetycznej są wykorzystywane w celu stworzenia zachęt dla działań poprawiających oszczędności energii.
- 33 W związku z powyższym można uznać, że obowiązek do corocznego wnoszenia składek na rzecz funduszu będącego przedmiotem postępowania głównego jest objęty zakresem art. 7 ust. 9 akapit drugi lit. b) dyrektywy 2012/27 w zakresie, w jakim stanowi on instrument finansowy prowadzący do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkujący zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych.
- 34 Z powyższego wynika, że mimo iż obowiązek wnoszenia składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej nie stanowi systemu zobowiązującego do oszczędności energii w rozumieniu art. 7 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 6 dyrektywy 2012/27, to obowiązek ten odpowiada jednak jednemu ze środków wymienionych w tej dyrektywie, zmierzających do uzyskania oszczędności energii wśród odbiorców końcowych. Okoliczność, że w art. 7 ust. 9 wspomnianej dyrektywy wskazano ten rodzaj środków jako „rozwiązanie alternatywne”, jest tylko odbiciem pozostawionej państwu członkowskim możliwości wyboru.
- 35 W zakresie, w jakim państwa członkowskie dysponują w tej dziedzinie dużą elastycznością i szerokim zakresem uznania, osiągnięcie celów dyrektywy 2012/27 byłoby nie do pomyślenia, gdyby każde państwo członkowskie nie dysponowało możliwością wybrania, spośród różnych rodzajów rozwiązań, rozwiązania najbardziej odpowiadającego jego sytuacji, z uwzględnieniem, jak wynika z motywu 20 tej dyrektywy, specyficznych uwarunkowań krajowych (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 września 2013 r., IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, pkt 62, 70).
- 36 W tym względzie do sądu odsyłającego należy ustalenie, jak wynika z art. 7 ust. 9 dyrektywy 2012/27, czy uregulowanie krajowe jest zgodne z celem w zakresie oszczędności energii końcowej, który to cel powinien zostać osiągnięty do końca roku 2020, w sposób równoważny do systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej, które można wprowadzić na podstawie art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, i czy spełnia ono wymogi określone w art. 7 ust. 10 i 11 wspomnianej dyrektywy.
- 37 W związku z tym na pierwsze trzy pytania trzeba odpowiedzieć, że art. 7 i 20 dyrektywy 2012/27 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie regulacji krajowej dotyczącej wprowadzenia, jako głównego sposobu wykonywania obowiązków w zakresie oszczędzania energii, systemu wpłacania rocznych składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej, pod warunkiem że, po pierwsze, taka regulacja poziom oszczędności równoważny z tym, jaki zapewniają systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej, które mogą zostać wprowadzone na mocy art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, a po drugie, że spełnione są wymogi wynikające z art. 7 ust. 10 i 11 tej dyrektywy, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie pytań czwartego i piątego

W przedmiocie dopuszczalności

- 38 Królestwo Hiszpanii podniosło na rozprawie zarzut niedopuszczalności pytań czwartego i piątego z tego względu, że nie odnosiły się one do sektora naftowego. Postępowanie główne dotyczyło jedynie produktów naftowych i przedsiębiorstwa z innych sektorów wskazanych w przedstawionych pytaniach, a mianowicie sektorów gazu, LPG i energii elektrycznej, zostały dopuszczone do postępowania głównego jedynie jako interwenienci popierający żądania spółki Saras Energía. Przedsiębiorstwa te nie mogą zatem rozszerzyć przedmiotu sporu na sektory inne niż sektor produktów naftowych.
- 39 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że ani z brzmienia przedstawionych pytań, ani z ich uzasadnienia nie wynika, iż dotyczą one jedynie przedsiębiorstw z sektora naftowego, a nie przedsiębiorstw z innych sektorów, takich jak sektor gazu, LPG lub energii elektrycznej.
- 40 Pytanie czwarte należy zatem rozumieć jako dotyczące kwestii, czy nałożenie obowiązków w zakresie oszczędzania energii na niektóre przedsiębiorstwa energetyczne, a nie na inne przedsiębiorstwa tego sektora, jest zgodne z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy 2012/27.
- 41 Co do pytania piątego, należy je rozumieć w ten sposób, że jego celem jest w istocie ustalenie, czy państwo członkowskie jest zobowiązane do uzasadnienia wyboru wyznaczonych przedsiębiorstw jako stron zobowiązanych w rozumieniu dyrektywy 2012/27, korzystając z obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów.
- 42 Z powyższego wynika, że pytania czwarte i piąte są dopuszczalne.

Co do istoty sprawy

- 43 Poprzez pytania czwarte i piąte, które należy przeanalizować łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy 2012/27 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, które po pierwsze, nakłada obowiązki w zakresie oszczędzania energii tylko na niektóre przedsiębiorstwa energetyczne wyznaczone jako strony zobowiązane, a po drugie, nie wskazuje wyraźnie powodów, dla których przedsiębiorstwa te zostały wyznaczone jako strony zobowiązane.
- 44 W tym względzie należy zauważyć, że w art. 7 ust. 4 dyrektywy 2012/27 przewidziano, że każde państwo członkowskie na użytek art. 7 ust. 1 tej dyrektywy wyznacza, na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, spośród dystrybutorów energii „i/lub” przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii strony zobowiązane.
- 45 Interpretacja art. 7 ust. 4 wspomnianej dyrektywy jest zaś także przydatna, aby móc ocenić, czy państwo członkowskie w ramach stosowania instrumentu finansowego objętego ust. 9 tego artykułu wyznaczyło we właściwy sposób przedsiębiorstwa, które są zobowiązane do płacenia składki na ten instrument. Taki środek jest bowiem podejmowany jako „rozwiązanie alternatywne” względem ustanowienia systemu określonego w ust. 1 tego artykułu i powinien być obwarowany równoważnymi gwarancjami. W związku z tym warunki określone w art. 7 ust. 4 dyrektywy 2012/27 odnośnie do wskazania stron zobowiązanych powinny także być spełnione, w sytuacji gdy takie strony zostały wyznaczone w ramach systemu odmiennego od określonego we wspomnianym ust. 1.
- 46 Okoliczność, że hiszpańska wersja językowa art. 7 ust. 4 dyrektywy 2012/27 nie zawiera wyrażenia „i/lub”, ale tylko spójnik „i”, nie może podważyć tego stwierdzenia, zważywszy, że, jak również wskazała rzecznik generalna w pkt 64 opinii, z ogólnej systematyki rozpatrywanego przepisu wynika, iż

państwa członkowskie rzeczywiście mogą decydować, czy wyznaczają jako strony zobowiązane dystrybutorów energii lub przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii, i w ten sposób wykluczyć z kategorii stron zobowiązanych część podmiotów sektora energetycznego.

- 47 Hiszpańska wersja językowa art. 7 ust. 4 dyrektywy 2012/27, podobnie jak inne wersje językowe tego przepisu, przewiduje, że państwa członkowskie powinny dokonać wyboru przedsiębiorstw zobowiązanych spośród dystrybutorów energii i przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii.
- 48 Ponadto należy zauważyć, że w art. 7 ust. 1 akapit pierwszy wspomnianej dyrektywy wskazano, także w jego hiszpańskiej wersji językowej, iż zobowiązane przedsiębiorstwa mogą należeć do kategorii dystrybutorów energii „i/lub” przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii.
- 49 Co więcej, w definicji „strony zobowiązanej” zawartej w art. 2 pkt 14 dyrektywy 2012/27 wykorzystano jedynie spójnik „lub”, i to nawet w hiszpańskiej wersji językowej tego przepisu.
- 50 Z powyższego wynika, po pierwsze, że państwa członkowskie mogą swobodnie wyznaczyć, jako strony zobowiązane, tylko niektórych operatorów, a nie innych, i to niezależnie od podstawy środka wykonania zobowiązań w zakresie efektywności energetycznej rzeczywiście ustanowionego na mocy rozpatrywanego uregulowania krajowego.
- 51 Po drugie, z art. 7 ust. 4 dyrektywy 2012/27 wynika, że w przepisie tym wprowadzono wymóg, by do celów art. 7 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy strony zobowiązane zostały wyznaczone na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów.
- 52 Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 79 opinii, wspomniane obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria muszą być wyraźnie ujawnione przez dane państwo członkowskie.
- 53 Wobec powyższego do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy w ramach wprowadzenia przez Królestwo Hiszpanii obowiązku wpłacania rocznych składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej, takiego jak będący przedmiotem postępowania głównego, wyznaczenie zobowiązanych przedsiębiorstw rzeczywiście opiera się na wyraźnie określonych, obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach.
- 54 W tym celu do sądu krajowego należy wzięcie pod uwagę ukształtowania i cech rynku krajowego, a także sytuacji, w jakiej znajdują się operatorzy na tym rynku, jak zalecono w dyrektywie 2012/27, w szczególności w jej motywie 20.
- 55 Z powyższego wynika, że na pytania czwarte i piąte należy odpowiedzieć, iż art. 7 dyrektywy 2012/27 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, które nakłada obowiązki w zakresie oszczędzania energii tylko na niektóre określone przedsiębiorstwa energetyczne, pod warunkiem że wyznaczenie tych przedsiębiorstw jako stron zobowiązanych opiera się rzeczywiście na wyraźnie określonych, obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach, co powinien ustalić sąd odsyłający.

W przedmiocie kosztów

- 56 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuły 7 i 20 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie regulacji krajowej dotyczącej wprowadzenia, jako głównego sposobu wykonywania obowiązków w zakresie oszczędzania energii, systemu wpłacania rocznych składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej, pod warunkiem że, po pierwsze, taka regulacja zapewnia poziom oszczędności równoważny z tym, jaki zapewniają systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej, które mogą zostać wprowadzone na mocy art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, a po drugie, że spełnione są wymogi wynikające z art. 7 ust. 10 i 11 tej dyrektywy, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.
- 2) Artykuł 7 dyrektywy 2012/27 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, które nakłada obowiązki w zakresie oszczędzania energii tylko na niektóre określone przedsiębiorstwa energetyczne, pod warunkiem że wyznaczenie tych przedsiębiorstw jako stron zobowiązanych opiera się rzeczywiście na wyraźnie określonych, obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach, co powinien ustalić sąd odsyłający.

Podpisy