Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 12. travnja 2018.[1]

Predmet C-561/16

Saras Energía, S.A. i dr.
protiv
Administración del Estado

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2012/27/EU – Promicanje energetske učinkovitosti – Sustav obveze energetske učinkovitosti – Druge mjere politike – Nacionalni fond za energetsku učinkovitost – Obveza uplaćivanja doprinosa – Obvezani distributeri energije i/ili poduzeća za maloprodaju energije – Obrazloženje"

I. Uvod

1. Klima se ne štiti samo prijelazom na opskrbu energijom iz obnovljivih izvora, nego i štednjom energije. Zbog toga je – među ostalim – Unija postavila cilj postizanja ušteda od 20 % do 2020. Direktiva o energetskoj učinkovitosti[2] trebala bi tomu doprinijeti.

2. Jedan od instrumenta uštede energije je uspostavljanje ciljeva uštede energije predviđenih člankom 7. stavkom 1. Direktive o energetskoj učinkovitosti za distributere energije i/ili poduzeća za maloprodaju energije. Provedba te direktive u Španjolskoj u tom je pogledu dovela do predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku.

3. Potrebno je u biti razjasniti dva pitanja, i to, kao prvo, omogućuje li Direktiva o energetskoj učinkovitosti to da se poduzećima nametne obveza uplate doprinosa u fond za štednju energije, a da im se ne omogući da kao alternativa tomu sami postignu ciljeve uštede energije, i, kao drugo, koja se poduzeća uopće mogu obvezati, kao i koje je obrazloženje odabira obvezanih poduzeća.

1 Izvorni jezik: njemački

2 Direktiva 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o energetskoj učinkovitosti (SL 2012., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 202.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/12/EU od 13. svibnja 2013. (SL 2013., L 141, str. 28.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 265.)

II. Pravni okvir

A. Pravo unije

4. U ovom predmetu relevantne su sljedeće definicije iz članka 2. Direktive o energetskoj učinkovitosti:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

14. ‚stranka obveznica' znači distributer energije ili poduzeće za maloprodaju energije za koje je obvezujući nacionalni sustav obveze energetske učinkovitosti iz članka 7.;

[…]

18. ‚mjera politike' znači regulatorni, financijski, fiskalni ili dobrovoljni instrument ili instrument za pružanje informacija koji je formalno uspostavljen i provodi se u državi članici s ciljem stvaranja okvira potpore, zahtjeva ili poticaja kojima se osigurava da sudionici na tržištu pružaju i kupuju energetske usluge i poduzimaju druge mjere za poboljšanje energetske učinkovitosti;

[…]

20. ‚distributer energije' znači fizička ili pravna osoba, uključujući operatora distribucijskog sustava, odgovorna za prijenos ili transport energije s ciljem njezine isporuke krajnjim kupcima ili do distribucijskih stanica koje prodaju energiju krajnjim kupcima;

[…]

22. ‚poduzeće za maloprodaju energije' znači fizička ili pravna osoba koja prodaje energiju krajnjim kupcima;

[…]"

5. Člankom 7. Direktive o energetskoj učinkovitosti uređuje se sustav obveze energetske učinkovitosti, zbog kojeg se vodi ovaj spor:

„1. Svaka država članica uspostavlja sustav obveze energetske učinkovitosti. Ne dovodeći u pitanje stavak 2., tim se sustavom osigurava da distributeri energije i/ili poduzeća za maloprodaju energije koji su imenovani strankama obveznicama u skladu sa stavkom 4. i koji posluju na državnom području pojedinačne države članice do 31. prosinca 2020. ostvare kumulativni cilj uštede energije u krajnjoj potrošnji.

[…]

2. […]

3. […]

4. Ne dovodeći u pitanje izračun uštede energije za ostvarivanje cilja u skladu sa stavkom 1. drugim podstavkom, za potrebe stavka 1. prvog podstavka svaka država članica na temelju objektivnih i nediskriminirajućih kriterija imenuje stranke obveznice između distributera energije i/ili poduzeća za maloprodaju energije koji posluju na njezinom državnom području, a može uključiti i distributere goriva za prijevoz i poduzeća za maloprodaju goriva za prijevoz koji posluju na njezinom državnom području. Stranke obveznice ostvaruju iznos uštede energije potreban za ispunjavanje obveze među krajnjim kupcima koje prema potrebi određuje država članica […].

5. – 8. […]

9. Kao alternativa uspostavljanju sustava obveze energetske učinkovitosti na temelju stavka 1., države se članice mogu odlučiti poduzeti druge mjere politike za ostvarivanje ušteda energije među krajnjim kupcima, pod uvjetom da te mjere politike ispunjavaju kriterije utvrđene u stavcima 10. i 11. Godišnji iznos nove uštede energije ostvarene takvim pristupom jednak je iznosu nove uštede energije propisane stavcima 1., 2. i 3. Države članice mogu kombinirati sustave obveza s alternativnim mjerama politike, uključujući nacionalne programe za energetsku učinkovitost, pod uvjetom da očuvaju jednakovrijednost.Mjere politike iz prvog podstavka mogu uključivati, ali nisu ograničene na sljedeće mjere politike ili njihove kombinacije:

(a) poreze na energiju ili CO_2 koji za učinak imaju smanjenje potrošnje energije u krajnjoj potrošnji;

(b) financijske planove i instrumente ili fiskalne poticaje koji dovode do primjene energetski učinkovite tehnologije ili tehnika i koji za učinak imaju smanjenje potrošnje energije u krajnjoj potrošnji;

(c) propise ili dobrovoljne sporazume koji dovode do primjene energetski učinkovite tehnologije ili tehnika i koji za učinak imaju smanjenje potrošnje energije u krajnjoj potrošnji;

(d) standarde i norme čiji je cilj poboljšanje energetske učinkovitosti proizvoda i usluga, uključujući zgrade i vozila, osim ako su obvezni i primjenjivi u državama članicama na temelju prava Unije;

(e) sustave označivanja energetske učinkovitosti osim onih koji su obvezni i primjenjivi u državama članicama na temelju prava Unije;

(f) osposobljavanje i obrazovanje, uključujući savjetodavne programe za energetiku, koji dovode do primjene energetski učinkovite tehnologije ili tehnika i koji za učinak imaju smanjenje potrošnje energije u krajnjoj potrošnji.

Države članice do 5. prosinca 2013. obavješćuju Komisiju o mjerama politike koje planiraju usvojiti za potrebe prvog podstavka i članka 20. stavka 6. u skladu s okvirom predviđenim u Prilogu V. točki 4. i navode kako namjeravaju ostvariti zahtijevan iznos uštede. U slučaju mjera politike iz drugog podstavka i članka 20. stavka 6., navedena obavijest pokazuje kako su ispunjeni kriteriji iz stavka 10. U slučaju mjera politike osim onih iz drugog podstavka ili članka 20. stavka 6., države članice objašnjavaju kako se ostvaruje jednaka razina uštede, praćenja i provjere. Komisija može predložiti izmjene u roku od tri mjeseca od obavijesti.”

6. Uspostavljanje fonda za energetsku učinkovitost uređeno je člankom 20. stavkom 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti:

„4. Države članice mogu uspostaviti nacionalni fond za energetsku učinkovitost. Namjena tog fonda je pružanje podrške nacionalnim inicijativama za povećanje energetske učinkovitosti.”

7. Financiranje putem poduzeća kojima su nametnute obveze uštede navodi se u članku 20. stavku 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti:

„6. Države članice mogu predvidjeti da stranke obveznice svoje obveze iz članka 7. stavka 1. mogu ispuniti u obliku godišnjeg doprinosa nacionalnom fondu za energetsku učinkovitost u iznosu koji je jednak ulaganjima potrebnim za ispunjavanje navedenih obveza."

8. Vijeće i Parlament trenutačno raspravljaju o Komisijinu prijedlogu izmjene Direktive o energetskoj učinkovitosti [3].

B. Španjolsko pravo

9. Člankom 69. Leya 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Zakon 18/2014 od 15. listopada o donošenju hitnih mjera za rast, konkurentnost i učinkovitost) uspostavljen je, u skladu s člankom 7. Direktive o energetskoj učinkovitosti, nacionalni sustav obveze energetske učinkovitosti koji se primjenjuje na distributere električne energije i plina kojima je dodijeljena „godišnja kvota uštede energije na nacionalnoj razini, nazvana obveze uštede".

10. Člankom 71. stavkom 1. Zakona 18/2014 je, kao primarni oblik ispunjenja godišnjih obveza uštede, propisan godišnji doprinos u Nacionalni fond za energetsku učinkovitost, uspostavljen u skladu s člankom 20. stavkom 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti na temelju članka 72. Zakona 18/2014. Tek je alternativno člankom 71. stavkom 2. predviđena mogućnost da vlada uspostavi mehanizam akreditacije ostvarene učinkovite uštede energije. Dosad se vlada tom dodijeljenom joj regulatornom mogućnošću nije koristila.

11. S druge strane, odlukom IET/289/2015 od 20. veljače 2015. o utvrđivanju obveza uplaćivanja doprinosa u Nacionalni fond za energetsku učinkovitost u 2015. godini stvoreni su uvjeti za naplatu doprinosa.

III. Činjenično stanje i zahtjev za prethodnu odluku

12. Saras Energía, S.A., španjolsko trgovačko društvo koje djeluje u energetskom sektoru, osporava odluku IET/289/2015 pred Tribunalom Supremo, španjolskim Vrhovnim sudom. U okviru tog postupka to društvo tvrdi da je ta odluka dvojako protivna navedenoj Direktivi o energetskoj učinkovitosti, i to, kao prvo, s obzirom na to da se njome nameće da se obveza uštede ispunjava uplatom doprinosa u fond za energetsku učinkovitost, a da to nije moguće uspostavljanjem mjera uštede, i, kao drugo, s obzirom na to da je ta obveza nametnuta samo poduzećima za prodaju plina i električne energije te trgovcima na veliko naftnim derivatima i ukapljenim naftnim plinom, a ne distributerima plina i električne energije te trgovcima na malo naftnim derivatima i ukapljenim naftnim plinom.

13. Stoga je Tribunal Supremo (Vrhovni sud) 25. listopada 2016. odlučio uputiti Sudu sljedeći zahtjev za prethodnu odluku, koji je zaprimljen 7. studenoga 2016.:

„1. Je li u skladu s člankom 7. stavcima 1. i 9. Direktive o energetskoj učinkovitosti propis države članice kojim se uspostavlja nacionalni sustav obveze energetske učinkovitosti čiji se primarni oblik ispunjenja sastoji od godišnjeg financijskog doprinosa u nacionalni fond za energetsku učinkovitost uspostavljen na temelju članka 20. stavka 4. navedene direktive?

3 Zakonodavni postupak 2016/0376 (COD)

2. Je li u skladu s člankom 7. stavkom 1. i člankom 20. stavkom 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti nacionalni propis kojim se predviđa mogućnost ispunjenja obveza uštede energije pomoću akreditacije ostvarene uštede kao alternativa financijskom doprinosu u nacionalni fond za energetsku učinkovitost?

3. Ako je odgovor na drugo pitanje potvrdan, je li u skladu s navedenim člankom 7. stavkom 1. i člankom 20. stavkom 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti predviđanje te alternativne mogućnosti ispunjenja obveza uštede energije ako njezino stvarno postojanje ovisi o tome da je vlada uspostavi regulatornim putem prema svojoj diskrecijskoj ocjeni?

   U istom smislu, je li takav propis sukladan ako vlada ne uspostavi navedenu alternativnu mogućnost?

4. Je li u skladu s člankom 7. stavcima 1. i 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti nacionalni sustav koji strankama obveznicama uštede energije smatra samo poduzeća za prodaju plina i električne energije te trgovce na veliko naftnim derivatima i ukapljenim naftnim plinom, a ne i distributere plina i električne energije te trgovce na malo naftnim derivatima i ukapljenim naftnim plinom?

5. Ako je odgovor na četvrto pitanje potvrdan, je li u skladu s člankom 7. stavcima 1. i 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti određivanje poduzeća za prodaju plina i struje te trgovaca na veliko naftnim derivatima i ukapljenim naftnim plinom kao stranaka obveznica a da se pritom ne utvrde razlozi koji su doveli do toga da se distributeri plina i struje te trgovci na malo naftnim derivatima i ukapljenim naftnim plinom ne smatraju strankama obveznicama?”

14. Sud je 24. siječnja, 21. veljače i 15. ožujka 2017. zaprimio odluke Tribunala Supremo (Vrhovni sud), kojima je potonji imenovao Endesa, S.A., Endesa Energía, S.A., i Endesa Energía XXI, S.L.U., Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.L., Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.U., Nexus Energía, S.A., i Nexus Renovables, S.L.U., Engie España, S.L., Villar Mir Energía, S.L., i Enérgya VM Gestión de Energía, S.L.U., Estaciones de Servicio de Guipúzcoa, S.A., Acciona Green Energy Developments, S.L.U. i Fortia Energía, S.L. drugim strankama u nacionalnom postupku.

15. Acciona Green Energy Developments, Endesa, Engie España, Fortia Energía, Saras Energía, S.A., Viesgo Infraestructuras Energéticas te Villar Mir Energía i Enérgya VM Gestión de Energía, kao stranke u glavnom postupku, te Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Španjolska i Europska komisija pisano su se očitovali u postupku pred Sudom. Podneske društava Nexus Energía i Nexus Renovables te Estaciones de Servicio de Guipúzcoa Sud je zaprimio tek nakon isteka propisanih rokova pa ih je zato odbacio kao nepravodobne. Na raspravi održanoj 7. ožujka 2018. očitovale su se, izuzev društava Endesa, Fortia Energía te Luksemburga, iste stranke kao i tijekom pisanog postupka.

IV. Pravna ocjena

16. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na dva skupa pitanja, i to, s jedne strane, sukladnost neizbježne obveze uplaćivanja doprinosa s Direktivom o energetskoj učinkovitosti (odjeljak B) i, s druge strane, odabir obvezanih poduzeća (odjeljak C). Međutim, potrebno je ponajprije razmotriti dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku (odjeljak A).

A. Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

1. Prigovori Španjolske

17. Na raspravi je Španjolska osporavala dopuštenost četvrtog i petog pitanja, u dijelu u kojem ona izlaze iz granica sektora naftnih derivata. Naime, napomenula je da je u nacionalnom postupku koji je pokrenulo društvo Saras Energía riječ isključivo o naftnim derivatima. Poduzećima iz drugih sektora navedenih u pitanjima, a to su sektori plina, ukapljenog naftnog plina i električne energije, samo je odobrena intervencija u potporu društva Saras Energía te ne mogu proširiti predmet spora.

18. Međutim, dijelove zahtjeva za prethodnu odluku nije potrebno proglasiti nedopuštenima iz razloga koje je navela Španjolska. Naime, ni pitanja ni njihovo obrazloženje ne sadržavaju informacije koje bi omogućile razlikovanje između različitih sektora. Četvrto pitanje stoga treba razumjeti na način da se njime pita je li u skladu s člankom 7. stavkom 1. i 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti to da se obveze energetske učinkovitosti nametnu samo određenim poduzećima u opskrbnom lancu, ali ne i drugim poduzećima u istom opskrbnom lancu. Petim pitanjem potrebno je razjasniti moraju li države članice obrazložiti odabir obvezanih poduzeća.

2. Relevantnost zahtjeva za prethodnu odluku u cjelini

19. Dvojbe u pogledu zahtjeva za prethodnu odluku mogle bi biti povezane s time da Direktiva o energetskoj učinkovitosti ne zabranjuje da se određena poduzeća obvežu na doprinose fondu, nego naprotiv obvezuje države članice da poduzmu mjere kako bi ostvarile određenu uštedu energije. Prema tome, poduzeća na koja se odnosi obveza uplaćivanja doprinosa ne mogu osporavati tu obvezu pozivajući se na direktivu. Postavlja se dakle pitanje je li odgovor na prethodna pitanja relevantan za odluku u glavnom postupku i je li zahtjev stoga dopušten.

20. Međutim, pri podrobnijem razmatranju ne može se utvrditi da zahtjev nije relevantan. Naime, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da stranke ne osporavaju izravno obvezu uplaćivanja doprinosa, nego tvrde da je propis iz kojeg proizlazi obveza uplaćivanja doprinosa nevaljan. Tim propisom nastoji se provesti Direktiva o energetskoj učinkovitosti i za pretpostaviti je da je moguće osporavanje provedbenih pravila ako ona ne udovoljavaju zahtjevima iz direktive koja se mora provesti.

21. Međutim, potrebno je istaknuti da nacionalna sudska zaštita od neprikladnog prenošenja prava Unije ne bi smjela dovesti do toga da se prenošenje dodatno pogorša[4]. Stoga je moguće zamisliti da bi ukidanje odredbe koja samo djelomično, i dakle neprimjereno, prenosi direktivu pogoršalo situaciju u pogledu ciljeva te direktive. Naime, neprikladnim prenošenjem moguće se više približiti tim ciljevima nego li izostankom ikakvog prenošenja.

22. S obzirom na navedeno, slijedeći formulaciju prethodnih pitanja, u nastavku ću razmotriti provodi li se pravilima kao što su sporne španjolske odredbe Direktiva o energetskoj učinkovitosti, pa su, dakle, nacionalna pravila u skladu s tom direktivom, ali ne i to protive li se nacionalna pravila toj direktivi.

4 Vidjeti presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 56. do 58.), i od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 34. do 36.), o Direktivi 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL 2001., L 197, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 17.).

B. Odstupanje od izravnog ispunjenja obveza uštede

23. Prvim trima pitanjima, na koja je s obzirom na glavni postupak potrebno zajednički odgovoriti, Tribunal Supremo (Vrhovni sud) želi saznati je li u skladu s člankom 7. stavcima 1. i 9. te člankom 20. stavkom 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti to da se određenim poduzećima nametne obveza ostvarivanja ciljeva uštede energije, a pritom im se dopusti da te obveze mogu ispuniti isključivo doprinosima fondu za štednju energije. Dodatni element tog skupa pitanja čini mogućnost da se obvezanim poduzećima u budućnosti omogući da umjesto uplatom doprinosa sami ostvaruju ciljeve uštede energije, u pogledu čega španjolska tijela imaju diskrecijsku ovlast.

24. Člankom 7. Direktive o energetskoj učinkovitosti državama članicama nametnute su dvije različite obveze. Kao prvo, one moraju ostvariti određeni rezultat („obligation de résultat"), i to određenu uštedu u opsegu primarne energije do 2020. Kao drugo, države članice moraju donijeti određene propise kojima će se taj rezultat ostvariti („obligation de moyen").

25. U tim pitanjima riječ je o toj drugoj obvezi država članica. U tom pogledu Direktiva o energetskoj učinkovitosti navodi različite mjere kojima se mogu ostvariti ciljevi uštede.

26. U skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive o energetskoj učinkovitosti, države članice načelno moraju obvezati određena energetska poduzeća na ostvarivanje ciljeva uštede. Pritom je poduzećima prepušten način ostvarivanja ciljeva uštede. Međutim, iz općeg konteksta te direktive, na primjer iz uvodnih izjava 20. i 47. ili članka 8., proizlazi da Unija smatra da su mjere poput promicanja energetskih pregleda (radi utvrđivanja potencijala za uštedu energije) ili stvaranja tržišta za energetske usluge (kao alternative prodaji energije) prikladne doprinošenju potrebnim uštedama.

27. Pored toga, u skladu s člankom 20. stavkom 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti, države članice mogu omogućiti obvezanim poduzećima da svoje obveze iz članka 7. stavka 1. ispune u obliku godišnjeg doprinosa nacionalnom fondu za energetsku učinkovitost.

28. Konačno, kao alternativa uspostavljanju sustava obveze energetske učinkovitosti države članice se, u skladu s člankom 7. stavkom 9. Direktive o energetskoj učinkovitosti, mogu odlučiti poduzeti *druge* mjere politike za ostvarivanje ušteda energije među krajnjim kupcima.

29. Očito je da nametanje obveze doprinosa fondu za energetsku učinkovitost energetskim poduzećima bez mogućnosti ostvarivanja ciljeva uštede kao alternative tomu nije u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive o energetskoj učinkovitosti.

30. Stoga je potrebno ispitati je li taj propis u skladu s člankom 20. stavkom 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti ili može predstavljati mjeru u smislu članka 7. stavka 9.

1. Članak 20. stavak 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti

31. U skladu s člankom 20. stavkom 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti, države članice smiju predvidjeti da stranke obveznice svoje obveze iz članka 7. stavka 1. *mogu* ispuniti u obliku godišnjeg doprinosa nacionalnom fondu za energetsku učinkovitost, čiji je iznos jednak ulaganjima potrebnima za ispunjavanje navedenih obveza.

32. Tom regulatornom opcijom nije predviđena obveza uplate financijskog doprinosa, bez druge mogućnosti, nego samo mogućnost takve uplate. Ona pretpostavlja i to da postoje obveze u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive o energetskoj učinkovitosti. Te bi se obveze odnosile na sustav obveze energetske učinkovitosti, prema kojem dotična poduzeća moraju ostvariti cilj uštede energije.

33. Stoga se članak 20. stavak 6. temelji na pretpostavci da obvezana poduzeća mogu barem teoretski ostvariti potrebnu uštedu kao alternativu plaćanju doprinosa.

34. Poduzeća koje su stranke ovog postupka smatraju dakle pravilno da obveza uplaćivanja doprinosa bez alternativnih ušteda nije u skladu s člankom 20. stavkom 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti.

2. Članak 7. stavak 9. Direktive o energetskoj učinkovitosti

35. Stoga je sporna obveza uplaćivanja doprinosa, bez druge mogućnosti, u skladu s Direktivom o energetskoj učinkovitosti samo ako se može smatrati drugom mjerom politike u smislu članka 7. stavka 9. Direktive o energetskoj učinkovitosti.

a) Obuhvaćenost člankom 7. stavkom 9. Direktive o energetskoj učinkovitosti

36. Kao što je već rečeno, člankom 7. stavkom 9. Direktive o energetskoj učinkovitosti omogućeno je državama članicama da, kao alternativu uspostavljanju sustava obveze energetske učinkovitosti u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive o energetskoj učinkovitosti, poduzmu druge mjere politike za ostvarivanje uštede energije među krajnjim kupcima.

37. U članku 2. točki 18. Direktive o energetskoj učinkovitosti druge mjere politike definirane su kao regulatorni, financijski, fiskalni ili dobrovoljni instrument ili instrument za pružanje informacija koji je formalno uspostavljen i provodi se u državi članici s ciljem stvaranja okvira potpore, zahtjeva ili poticaja kojima se osigurava da sudionici na tržištu pružaju i kupuju energetske usluge i poduzimaju druge mjere za poboljšanje energetske učinkovitosti. Obveza uplaćivanja doprinosa, bez druge mogućnosti, dio je financijskog instrumenta s ciljem stvaranja okvira potpore i poticaja. Naime, za pretpostaviti je da će se sredstva fonda za energetsku učinkovitost iskoristiti za poticanje mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti.

38. Stoga je obveza uplaćivanja doprinosa obuhvaćena člankom 7. stavkom 9. drugim podstavkom točkom (b) Direktive o energetskoj učinkovitosti, u kojem su financijski planovi i instrumenti ili fiskalni poticaji koji dovode do primjene energetski učinkovite tehnologije ili tehnika i koji za učinak imaju smanjenje potrošnje energije u krajnjoj potrošnji navedeni kao primjer drugih mjera politike.

b) Članak 20. stavak 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti nije posebno pravilo

39. Tribunal Supremo (Vrhovni sud) i različita poduzeća koja sudjeluju u postupku smatraju da neusklađenost obveze uplaćivanja doprinosa, bez druge mogućnosti, s člankom 20. stavkom 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti također isključuje pozivanje na članak 7. stavak 9. To pretpostavlja da članak 20. stavak 6. čini iscrpno posebno pravilo o doprinosima obvezanih poduzeća.

40. Međutim, iz članka 7. stavka 9. trećeg podstavka Direktive o energetskoj učinkovitosti proizlazi da se mjere u skladu s člankom 7. stavkom 9. i člankom 20. stavkom 6. međusobno ne isključuju, nego da se mogu zajednički usvojiti. Naime, u skladu s tim pravilom države članice obavješćuju Komisiju o mjerama koje su usvojile na temelju tih odredbi.

41. Također, cilj članka 20. stavka 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti nije da se te odredbe smatraju *lex specialis* u odnosu na članak 7. stavak 9. Člankom 20. propisane su različite mogućnosti financiranja mjera uštede energije. Kao što to potvrđuje i uvodna izjava 50., naplata doprinosa, kao alternativa mjerama za uštedu energije u skladu s člankom 20. stavkom 6., tek je jedan od mogućih izvora financiranja. Osobito se ne čini da bi mogući izvori financiranja bili iscrpno navedeni u članku 20.

42. U konačnici, bilo bi protivno cilju članka 7. stavka 9. Direktive o energetskoj učinkovitosti tu odredbu smatrati posebnim pravilom. Kao i mnoge druge odredbe predviđene člankom 7., to bi pravilo u skladu s uvodnom izjavom 20. trebalo državama članicama osigurati dostatnu fleksibilnost pri ostvarivanju obvezujućih ciljeva uštede. Njime bi se u potpunosti uzeli u obzir nacionalna organizacija sudionika na tržištu, specifični kontekst energetskog sektora i navike krajnjih kupaca. Ta fleksibilnost već je bila utvrđena prijašnjom direktivom [5] te postoji namjera da je se dodatno poveća u postupku radi izmjene te direktive, koji je trenutačno u tijeku [6]. Bilo bi protivno cilju fleksibilnosti isključiti posebnu mjeru, doprinosa fondu, bez druge mogućnosti, iz kruga mogućih drugih mjera politike u skladu s člankom 7. stavkom 9.

43. Stoga se članak 20. stavak 6. ne protivi uspostavljanju obveze uplaćivanja doprinosa na temelju članka 7. stavka 9.

c) Izravno ostvarivanje uštede

44. Međutim, Tribunal Supremo (Vrhovni sud) dvoji u pogledu primjenjivosti članka 7. stavka 9. Direktive o energetskoj učinkovitosti jer se mjerama navedenima kao primjer u drugom podstavku izravno ostvaruje ušteda. Tvrdi da se to ne odnosi na doprinose fondu za energetsku učinkovitost.

45. Međutim, Tribunal Supremo (Vrhovni sud) zanemaruje činjenicu da je obveza uplaćivanja doprinosa, bez druge mogućnosti, dio sustava financiranja u skladu s člankom 7. stavkom 9. drugim podstavkom točkom (b) Direktive o energetskoj učinkovitosti i da se tim sustavom treba ostvariti ušteda.

46. Neovisno o tome, članak 7. stavak 9. prvi podstavak prva rečenica Direktive o energetskoj učinkovitosti sastavljen je tako da se drugim mjerama politike ne mora nužno ostvariti ušteda. Naime, u skladu s tim pravilom, mjerama se mora samo „ostvariti ušteda energije među krajnjim kupcima”. To uključuje neizravno ostvarenu uštedu.

47. Čak se i prilikom praktične primjene čini da je teško, ako ne i nemoguće, razgraničiti kojim mjerama se ostvaruje izravna ušteda, a koje mjere samo neizravno imaju takve učinke.

d) Zahtjevi u pogledu drugih mjera politike

48. Države članice ipak nisu u potpunosti slobodne prilikom primjene članka 7. stavka 9. Direktive o energetskoj učinkovitosti. Upravo suprotno, druge mjere politike u skladu s člankom 7. stavkom 9. prvim podstavkom moraju biti jednake sustavu obveze energetske učinkovitosti u pogledu ostvarene uštede energije te, osim toga, usklađene s kriterijima utvrđenima člankom 7. stavcima 10. i 11.

49. Postoji također obveza obavješćivanja Komisije s obzirom na to da se člankom 7. stavkom 9. trećim podstavkom drugom rečenicom zahtijeva da države članice do 5. prosinca 2013. objasne Komisiji kako su ispunjeni kriteriji iz članka 7. stavka 10. Komisija može zatim predložiti izmjene u roku od tri mjeseca od obavijesti.

5 Vidjeti članke 4. i 6. Direktive 2006/32/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o energetskoj učinkovitosti u krajnjoj potrošnji i energetskim uslugama (SL 2006., L 114, str. 64.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 3., str. 61.).

6 Vidjeti članak 7. stavak 6. i članak 7.a Komisijina prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2012/27/EU o energetskoj učinkovitosti (COM (2016) 761 *final*, str. 9. i sljedeće) te nacrta Vijeća od 24. siječnja 2018. (dokument Vijeća 11119/1/17 REV 1, str. 17., 19. i 20.). Prvim mišljenjem Parlamenta od 17. siječnja 2018. (dokument Vijeća 5355/18) nisu predlagane nikakve izmjene koje bi dovele u pitanje tu fleksibilnost.

50. Dakako, tvrdnje Tribunala Supremo (Vrhovni sud) da Španjolska nije razmotrila mogućnost da obvezu uplaćivanja doprinosa, bez druge mogućnosti, temelji na članku 7. stavku 9. Direktive o energetskoj učinkovitosti pobuđuju dvojbe o tome je li Španjolska ispunila tu obvezu obavješćivanja. Međutim, nije razvidno da je Komisija smatrala kako je stvar nedovoljno razjašnjena. Uostalom, zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava dovoljno podataka kojima bi se omogućilo Sudu da ispita tu postupovnu obvezu.

51. Konačno, isto vrijedi i za ispitivanje usklađenosti obveze uplaćivanja doprinosa, bez druge mogućnosti, sa sadržajem članka 7. Direktive o energetskoj učinkovitosti. Za to je potrebno ispitivanje jednakovrijednosti ostvarene uštede te kriterija propisanih člankom 7. stavcima 10. i 11. Međutim, budući da ne postoje odgovarajući podaci s tim u vezi, Sud to ne može provjeriti.

52. Stoga, ispitivanje postupovnih i materijalnih zahtjeva u pogledu obveze uplaćivanja doprinosa, bez druge mogućnosti, ostaje – osim u slučaju ponovnog zahtjeva za prethodnu odluku – zadaća nacionalnog suda.

e) Načelo proporcionalnosti

53. Konačno, nekoliko poduzeća koja sudjeluju u postupku tvrde da je obveza plaćanja doprinosa, bez druge mogućnosti, neproporcionalna.

54. Treba priznati da države članice pri prenošenju neke direktive i osobito prilikom korištenja manevarskog prostora moraju poštovati načelo proporcionalnosti [7].U skladu s tim načelom mjerama za prenošenje ne smiju se prekoračiti granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva propisa o kojima je riječ. Pritom, u slučaju kada postoji izbor između više prikladnih mjera, valja upotrijebiti najmanje ograničavajuću; osim toga, uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koji se žele postići [8].

55. Međutim, ako je utvrđeno da se obvezom uplaćivanja doprinosa, bez druge mogućnosti, osigurava jednaka mjera ušteda kao i sustavom obveze energetske učinkovitosti u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive o energetskoj učinkovitosti, ta je obveza barem prikladna za ostvarenje priznatih ciljeva direktive.

56. Što se tiče nužnosti i odnosa između nepovoljnosti i ciljeva, načelno bi državama članicama trebalo dati veći manevarski prostor jer je za tu ocjenu potrebna složena prognoza. To je zakonodavac Unije implicitno priznao s obzirom na to da je člankom 7. stavkom 9. Direktive o energetskoj učinkovitosti dopustio odstupanje od regulatornog modela te direktive.

57. Osobito, sve dok se obveza uplaćivanja doprinosa temelji na kriteriju iz članka 20. stavka 6. Direktive o energetskoj učinkovitosti da je iznos doprinosa jednak ulaganjima potrebnima za ispunjavanje obveza uštede, država članica kreće se u okviru tog manevarskog prostora. Ništa dakle ne ukazuje na povredu načela proporcionalnosti.

7 Vidjeti presude od 6. studenoga 2003., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, t. 87.), od 11. lipnja 2009., Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, t. 41.), i od 9. ožujka 2010., ERG i dr. (spojeni predmeti C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 86.).

8 Presuda od 11. lipnja 2009., Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, t. 41.)

3. Međuzaključak

58. Kao međuzaključak valja utvrditi da propis države članice kojim se uspostavlja nacionalni sustav obveze energetske učinkovitosti, čiji se isključivi oblik ispunjenja sastoji od godišnjeg financijskog doprinosa u nacionalni fond za energetsku učinkovitost uspostavljen na temelju članka 20. stavka 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti, može biti druga mjera politike u smislu članka 7. stavka 9. te direktive ako se tim propisom osigurava jednaka mjera ušteda kao i sustavom obveze energetske učinkovitosti u skladu s člankom 7. stavkom 1. navedene direktive te se, osim toga, ispunjavaju zahtjevi u skladu s člankom 7. stavcima 10. i 11.

59. S druge strane, za razmatranje prva tri pitanja nije relevantno je li nacionalnim pravom predviđena (još neiskorištena) mogućnost akreditacije uštede obvezanih poduzeća kao alternativa doprinosu u nacionalni fond za energetsku učinkovitost.

C. Uključivanje distributera energije i/ili poduzeća za maloprodaju energije

60. Četvrtim pitanjem Tribunal Supremo (Vrhovni sud) želi saznati je li u skladu s člankom 7. stavcima 1. i 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti to da se obveze energetske učinkovitosti nametnu samo određenim poduzećima u opskrbnom lancu, ali ne i drugim poduzećima u istom opskrbnom lancu. Petim pitanjem nastoji se saznati treba li tu odluku obrazložiti.

61. Iako je gore utvrđeno da se španjolskim propisom u obliku koji se trenutačno primjenjuje izravno ne prenosi članak 7. stavak 1. Direktive o energetskoj učinkovitosti, nego da je on samo u skladu s drugim mjerama politike u smislu članka 7. stavka 9. te direktive, odredbe članka 7. stavaka 1. i 4. zbog toga nisu irelevantne. Naprotiv, te su odredbe polazište za određivanje poduzeća koja su obvezana i u skladu sa španjolskim propisom. Stoga ih treba uzeti u obzir.

1. Četvrto pitanje – obvezana poduzeća

62. Nije moguće isključiti da se četvrto pitanje uvelike temelji na španjolskoj verziji članka 7. stavka 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti jer u skladu s njime svaka država članica imenuje stranke obveznice između distributera energije *i* poduzeća za maloprodaju energije koji posluju na njezinu državnom području. Suprotno tomu, ti se obveznici u skladu s, primjerice, njemačkom, francuskom, engleskom i portugalskom verzijom imenuju iz kruga distributera energije *i/ili* poduzeća za maloprodaju energije. Osim toga, Komisija je na raspravi navela različite jezične verzije u kojima se upotrebljava isključivo izraz „ili”.

63. Španjolska verzija može se stoga razumjeti na način da države članice moraju obvezati kako distributere energije tako i poduzeća za maloprodaju energije, dok druge navedene jezične verzije omogućuju izbor.

64. Neovisno o jezičnoj verziji, iz zakonodavnog konteksta proizlazi da države članice stvarno mogu (i moraju) odlučiti hoće li obvezati distributere energije ili poduzeća za maloprodaju energije.

65. I u španjolskoj verziji članka 7. stavka 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti je za države članice propisano da moraju odabrati *između* navedenih skupina koja će poduzeća obvezati. Osim toga, i u španjolskoj verziji članka 7. stavka 1. Direktive o energetskoj učinkovitosti navedeno je da obvezana poduzeća mogu pripadati krugu distributerâ energije *i/ili* poduzećâ za maloprodaju energije. U definiciji stranaka iz članka 2. točke 14. i uvodnoj izjavi 20. izostavljen je čak i „i” te se upotrebljava samo „ili” – pa i u španjolskoj verziji.

66. U daljnjem tekstu uvodne izjave 20. pojašnjeno je da bi državama članica[ma] trebalo posebno omogućiti da ovu obvezu ne određuju malim distributerima energije, malim poduzećima za maloprodaju energije i malim energetskim sektorima kako bi se izbjeglo nerazmjerno visoko administrativno opterećenje.

67. Osim toga, čini se da bi u praksi bilo teško prikladno rasporediti odgovarajuće obveze u slučaju kumulativnog obvezivanja distributerâ energije i poduzećâ za maloprodaju energije na ostvarivanje uštede energije među krajnjim kupcima.

68. U skladu s definicijom iz članka 2. točke 20. Direktive o energetskoj učinkovitosti, distributer energije odgovoran je za prijenos ili transport energije s ciljem njezine isporuke krajnjim kupcima ili do distribucijskih stanica koje prodaju energiju krajnjim kupcima, dok prema članku 2. točki 22. poduzeće za maloprodaju energije prodaje energiju krajnjim kupcima. Prema tome, distributeri energije i poduzeća za maloprodaju energije mogu biti dio istog opskrbnog lanca ili poduzeća. Međutim, ako bi dva sudionika opskrbnog lanca podlijegali istoj obvezi uštede, udvostručio bi se ukupni opseg potrebnih ušteda među krajnjim kupcima.

69. Iako se ne čini isključenim da se problem tog udvostručenja riješi prikladnim uređenjima, bilo bi lakše nametnuti obvezu uštede samo jednom poduzeću u lancu. Ono će troškove povezane s tom obvezom u pravilu prenijeti na sljedeće poduzeće u lancu, pa će ih u konačnici snositi krajnji kupci.

70. Isto vrijedi za doprinos fondu energetske učinkovitosti. Kao što ističe Endesa, uključivanje neke druge faze distribucije dovelo bi do dvostrukog plaćanja doprinosa.

71. Stoga je u skladu s člankom 7. stavcima 1. i 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti to da se obveza energetske učinkovitosti nametne samo određenim sudionicima opskrbnog lanca, ali ne i drugim sudionicima istog lanca.

72. Odgovor na pitanje je li odabir Španjolske u skladu s člankom 7. stavcima 1. i 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti ovisi o tome temelji li se taj odabir na objektivnim i nediskriminirajućim kriterijima, kao što se to zahtijeva člankom 7. stavkom 4. Međutim, zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava dovoljno podataka kako bi Sud mogao razmotriti to pitanje. Stoga je na Tribunalu Supremo (Vrhovni sud) da riješi to pitanje.

2. Peto pitanje – obrazloženje odluke o odabiru

73. Petim pitanjem Tribunal Supremo (Vrhovni sud) želi saznati je li u skladu s člankom 7. stavcima 1. i 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti imenovati stranke obveznice, a pritom ne obrazložiti razloge koji su doveli do toga da se druga poduzeća dotičnog opskrbnog lanca ne smatraju strankama obveznicama.

74. U tom pogledu valja najprije istaknuti da članak 7. stavci 1. i 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti ne sadržava izričita pravila o obrazloženju odabira.

75. Zahtjev u pogledu obrazloženja proizlazi iz načela vladavine prava [9], koje je u skladu s člankom 2. UEU-a zajedničko svim državama članicama i na kojemu se također temelji Unija [10]. U odnosu na institucije Unije obveza obrazloženja osobito je propisana člankom 296. UFEU-a [11] i kao element prava na dobru upravu u skladu s člankom 41. Povelje o temeljnim pravima [12]. Međutim, pravo na dobru upravu, s obzirom na to da odražava opće načelo prava Unije, podrazumijeva zahtjeve koje države članice moraju poštovati kad provode pravo Unije [13].

76. Među tim zahtjevima od posebne je važnosti obveza obrazloženja odluka koje donose nacionalna tijela jer omogućuje njihovim adresatima da u što je moguće boljim uvjetima ostvare svoja prava te, s potpunim saznanjem o relevantnim činjenicama, odluče o tome je li opravdano podnijeti tužbu protiv odluka. Osim toga, ona je potrebna kako bi se sudovima omogućio nadzor nad zakonitošću tih odluka [14]. Ona također promiče samokontrolu nadležnog javnog tijela te se njome, osim toga, sprečavaju sporovi [15].

77. Međutim, u odnosu na opće primjenjive zakonodavne mjere neke države članice ne postoji obveza obrazloženja [16]. Čak se i na razini Unije obrazloženje akata opće primjene može ograničiti na navođenje cjelokupne situacije koja je dovela do donošenja mjere i općih ciljeva koji se njome žele postići [17].

78. Međutim, prenošenje članka 7. stavka 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti podliježe dalekosežnijim zahtjevima. Naime, tom se odredbom zahtjeva da svaka država članica za potrebe članka 7. stavka 1. prvog podstavka imenuje stranke obveznice na temelju objektivnih i nediskriminirajućih *kriterija*.

79. Država članica mora te kriterije objaviti na bilo koji način, na primjer u pripremnim aktima. Inače ne bi bilo moguće ispitati jesu li primijenjeni kriteriji doista objektivni i nediskriminirajući te jesu li pravilno primijenjeni. Time bi se nepotrebno otežala učinkovita pravna zaštita [18].

80. Međutim, različiti sudionici u postupku tvrde da je odabir stranaka obveznica obrazložen barem u preambuli Zakona 18/2014. Na nacionalnom sudu je da ispita postoji li takvo obrazloženje i, prema potrebi, je li ono dostatno za opravdanje primjene objektivnih i nediskriminirajućih kriterija.

81. Prema tome, imenovanje određenih poduzeća kao stranaka obveznica u skladu s člankom 7. stavcima 1. i 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti pretpostavlja da se objave kriteriji koji dovode do toga da se određena poduzeća smatraju strankama obveznicama, a druga poduzeća ne.

9 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Reischla u predmetu Bonu/Vijeće (89/79, EU:C:1980:37, str. 566.)

10 Presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindica dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 30. i 31.). Vidjeti, u pogledu pojma Zajednice prava odnosno Unije prava, presude od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, t. 23.); od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 281. i 316.); od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 90.), i od 6. listopada 2015., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, t. 60.).

11 Presuda od 17. lipnja 1997., Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, t. 19.)

12 Presuda od 17. srpnja 2014., YS i dr. (spojeni predmeti C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, t. 67.)

13 Presude od 8. svibnja 2014., N (C-604/12, EU:C:2014:302, t. 49. i 50.), i od 9. studenoga 2017., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, t. 39.)

14 Presuda od 9. studenoga 2017., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, t. 40.), vidjeti presude od 15. listopada 1987., Heylens i dr., 222/86, EU:C:1987:442, t. 15.), od 15. veljače 2007., BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, EU:C:2007:99, t. 36.), i od 4. lipnja 2013., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, t. 53.).

15 Vidjeti moje mišljenje od 22. siječnja 2009. u predmetu Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, t. 31., 32. i 33.).

16 Presuda od 17. lipnja 1997., Sodemare i dr. (C-70/95, EU:C:1997:301, t. 19.)

17 Presude od 17. ožujka 2011., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, t. 59.), od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 29.), i od 4. svibnja 2016., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, t. 130.)

18 Vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 1987., Heylens i dr. (222/86, EU:C:1987:442, t. 15.).

V. Zaključak

82. Stoga predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku odgovori kako slijedi:

1. Propis države članice kojim se uspostavlja nacionalni sustav obveze energetske učinkovitosti čiji se isključivi oblik ispunjenja sastoji od godišnjeg financijskog doprinosa nacionalnom fondu za energetsku učinkovitost uspostavljenom na temelju članka 20. stavka 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti može biti druga mjera politike u smislu članka 7. stavka 9. te direktive ako se tim propisom osigurava jednaka mjera ušteda kao i sustavom obveze energetske učinkovitosti u skladu s člankom 7. stavkom 1. navedene direktive te se, osim toga, ispunjavaju zahtjevi u skladu s člankom 7. stavcima 10. i 11.

2. U skladu je s člankom 7. stavcima 1. i 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti to da se obveza energetske učinkovitosti nametne samo određenim sudionicima određenog opskrbnog lanca, ali ne i drugim sudionicima istog lanca.

3. Imenovanje određenih poduzeća kao stranaka obveznica u skladu s člankom 7. stavcima 1. i 4. Direktive o energetskoj učinkovitosti pretpostavlja da se objave kriteriji koji dovode do toga da se određena poduzeća smatraju strankama obveznicama, a druga poduzeća ne.