Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 12. apríla 2018 [1]

Vec C-561/16

Saras Energía, S.A., a i.
proti
Administración del Estado

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2012/27/EÚ – Podpora energetickej efektívnosti – Povinné schémy energetickej efektívnosti – Iné politické opatrenia – Vnútroštátny fond energetickej efektívnosti – Príspevková povinnosť – Povinní distribútori energie a/alebo maloobchodné energetické spoločnosti – Odôvodnenie“

I. Úvod

1. Ochrana podnebia sa nerealizuje len prostredníctvom prechodu na zásobovanie energiou z obnoviteľných zdrojov, ale aj prostredníctvom ušetrenia energie. Preto – a aj z iných dôvodov – si Únia vytýčila cieľ do roku 2020 dosiahnuť úsporu energie vo výške 20 %. Smernica o energetickej efektívnosti [2] má k tomu prispieť.

2. Nástrojom na úsporu energie je aj zavedenie cieľov úspory pre distribútorov energie a maloobchodné energetické spoločnosti stanovené v článku 7 ods. 1 smernice o energetickej efektívnosti. Prebratie tohto ustanovenia smernice v Španielsku viedla v tejto veci k prejednávanému návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

3. V jadre pritom ide o dve otázky, a to po prvé, či smernica o energetickej efektívnosti umožňuje podnikom uložiť povinnosť platiť príspevky do fondu úspory energie bez toho, aby im bola daná možnosť namiesto toho realizovať ciele úspory vo vlastnej réžii, a po druhé, vôbec ktorým podnikom slobodno uložiť povinnosť, ako aj o tom, ako odôvodniť výber povinných podnikov.

1 Jazyk prednesu: nemčina.

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/27/EÚ z 25. októbra 2012 o energetickej efektívnosti (Ú. v. EÚ L 315, 2012, s. 1), v znení smernice Rady 2013/12/EÚ z 13. mája 2013 (Ú. v. EÚ L 141, 2013, s. 8).

II. Právny rámec

A. Právo Únie

4. V prejednávanej veci sú relevantné niektoré definície pojmov obsiahnuté v článku 2 smernice o energetickej efektívnosti:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

…

14. ‚povinný subjekt' je distribútor energie alebo maloobchodná energetická spoločnosť, ktorá je viazaná národnými povinnými schémami energetickej efektívnosti uvedenými v článku [7];

…

18. ‚politické opatrenie' je nástroj regulačnej, finančnej, fiškálnej, dobrovoľnej alebo informačnej povahy, ktorý bol v danom členskom štáte formálne ustanovený a implementovaný s cieľom vytvoriť podporný rámec, požiadavky alebo stimuly, aby účastníci trhu poskytovali a nakupovali energetické služby a vykonávali iné opatrenia na zlepšenie energetickej efektívnosti;

…

20. ‚distribútor energie' je fyzická alebo právnická osoba vrátane prevádzkovateľa distribučnej sústavy zodpovedná za distribúciu energie na účely jej dodania koncovým odberateľom alebo do distribučných staníc, z ktorých sa energia predáva koncovým odberateľom;

…

22. ‚maloobchodná energetická spoločnosť' je fyzická alebo právnická osoba, ktorá predáva energiu koncovým odberateľom;

…"

5. Článok 7 smernice o energetickej efektívnosti upravuje povinnú schému energetickej efektívnosti, na ktorej spočíva tento právny spor:

„1. Každý členský štát zriadi povinnú schému energetickej efektívnosti. Touto schémou sa zabezpečí, aby distribútori energie a/alebo maloobchodné energetické spoločnosti, ktoré sú určené ako povinné subjekty podľa odseku 4 pôsobiace na území jednotlivých členských štátov, dosiahli kumulatívny cieľ úspor konečnej energie do 31. decembra 2020 bez toho, aby bol dotknutý odsek 2.

…

2. …

3. …

4. Bez toho, aby bol dotknutý výpočet úspor energie cieľa v súlade s druhým pododsekom odseku 1, každý členský štát na účely prvého pododseku odseku 1 určí na základe objektívnych a nediskriminačných kritérií spomedzi distribútorov energie a/alebo maloobchodných energetických spoločností pôsobiacich na jeho území povinné subjekty, pričom medzi ne môže zahrnúť distribútorov pohonných hmôt alebo maloobchodných predajcov pohonných hmôt pôsobiacich na jeho území. Výšku úspor energie na splnenie povinnosti dosiahnu povinné subjekty medzi koncovými odberateľmi, ktorých príslušne určil členský štát…

5. – 8. …

9. Alternatívne k ustanoveniu povinnej schémy energetickej efektívnosti podľa odseku 1 môžu členské štáty rozhodnúť, že na dosiahnutie úspor energie medzi koncovými odberateľmi prijmú iné politické opatrenia pod podmienkou, že uvedené politické opatrenia spĺňajú kritériá stanovené v odsekoch 10 a 11. Ročný objem nových úspor energie dosiahnutý týmto prístupom musí byť rovnaký ako objem nových úspor požadovaný v odsekoch 1, 2 a 3. Ak sa zachová rovnocennosť, členské štáty môžu povinné schémy kombinovať s alternatívnymi politickými opatreniami vrátane národných programov energetickej efektívnosti.Politické opatrenia uvedené v prvom pododseku môžu obsahovať, ale nie sú obmedzené, aj tieto politické opatrenia alebo ich kombinácie:

a) dane z energie alebo CO_2, ktorých účinkom je zníženie konečnej energetickej spotreby;

b) schémy a nástroje financovania alebo fiškálne stimuly, ktoré vedú k používaniu energeticky efektívnych technológií alebo techník a majú za následok zníženie konečnej energetickej spotreby;

c) právne predpisy alebo dobrovoľné dohody, ktoré vedú k používaniu energeticky efektívnych technológií alebo techník a majú za následok zníženie konečnej energetickej spotreby;

d) štandardy a normy, ktoré sa zameriavajú na zlepšenie energetickej efektívnosti výrobkov a služieb vrátane budov a vozidiel, okrem prípadov, keď sú v členských štátoch povinné a platné podľa práva Únie;

e) programy označovania energetickej účinnosti s výnimkou tých, ktoré sú v členských štátoch povinné a platné podľa práva Únie;

f) odbornú prípravu a vzdelávanie vrátane energetických poradenských programov, ktoré vedú k používaniu energeticky efektívnych technológií alebo techník a majú za následok zníženie konečnej energetickej spotreby.

Členské štáty oznámia Komisii do 5. decembra 2013 politické opatrenia, ktoré plánujú prijať na účely prvého pododseku a článku 20 ods. 6 v súlade s rámcom stanoveným v prílohe V bode 4 spolu s informáciami, ako by dosiahli požadovaný objem úspor. V prípade politických opatrení uvedených v druhom pododseku a v článku 20 ods. 6 sa v tomto oznámení uvedie, ako sa plnia kritériá uvedené v odseku 10. V prípade iných politických opatrení ako uvedených v druhom pododseku alebo v článku 20 ods. 6 členské štáty vysvetlia, ako sa dosiahne rovnocenná úroveň úspor, monitorovania a overovania. Komisia môže predložiť návrhy na úpravu v období troch mesiacov od oznámenia.“

6. Zriadenie fondu energetickej efektívnosti je upravené v článku 20 ods. 4 smernice o energetickej efektívnosti:

„4. Členské štáty môžu zriadiť národný fond energetickej efektívnosti. Účelom tohto fondu je podpora národných iniciatív v oblasti energetickej efektívnosti.“

7. Financovanie povinnými podnikmi je upravené v článku 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti:

„6. Členské štáty môžu ustanoviť, že povinné subjekty môžu splniť svoje povinnosti uvedené v článku 7 ods. 1 tým, že každoročne prispejú do národného fondu energetickej efektívnosti sumou vo výške investícií vyžadovaných na splnenie uvedených povinností."

8. V súčasnosti Rada a parlament diskutujú o návrhu Komisie na zmenu smernice o energetickej efektívnosti. [3]

B. Španielske právo

9. Článkom 69 zákona 18/2014 z 15. októbra 2014 o naliehavých opatreniach týkajúcich sa rastu, schopnosti konkurovať a efektivity (Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia) sa v súlade s článkom 7 smernice zriaďuje vnútroštátna povinná schéma energetickej efektívnosti, ktorá je – pokiaľ ide o elektrinu a plyn – zameraná na predajcov, ktorým sa pridelí „ročná kvóta úspory energie s celoštátnou pôsobnosťou, označovaná ako povinnosti týkajúce sa úspory".

10. Článok 71 ods. 1 zákona 18/2014 stanovuje ako prvoradý spôsob plnenia každoročných povinných úspor platenie ročného finančného príspevku do národného fondu energetickej efektívnosti, ktorý sa zriaďuje v článku 72 zákona 18/2014 v súlade s článkom 20 ods. 4 smernice o energetickej efektívnosti. Článok 71 ods. 2 ustanovuje možnosť, že vláda stanoví mechanizmus preukazovania dosiahnutia skutočnej úspory energie len alternatívne. Túto jej priznanú vykonávaciu právomoc však vláda doteraz nevyužila.

11. Naproti tomu vyhláškou IET/289/2015 z 20. februára 2015, ktorou sa stanovujú príspevkové povinnosti do národného fondu energetickej efektívnosti v roku 2015, boli stanovené podmienky vyberania príspevkov.

III. Skutkový stav a prejudiciálne otázky

12. Spoločnosť Saras Energía, S.A., španielsky podnik z oblasti energetického hospodárstva, napadol vyhlášku IET/289/2015 na Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko). V rámci toho uplatňuje, že vyhláška IET/289/2015 odporuje citovanej smernici o energetickej efektívnosti z dvoch hľadísk: po prvé preto, lebo jej ukladá povinnosť plniť povinné úspory prostredníctvom platenia príspevku do fondu energetickej efektívnosti bez toho, aby jej umožnila plniť tieto povinnosti zavedením úsporných opatrení, a po druhé preto, lebo túto povinnosť platiť príspevok ukladá len predajcom plynu a elektriny a veľkoobchodným predajcom ropných produktov a skvapalnených ropných plynov, nie však distribútorom elektriny a plynu a maloobchodným predajcom ropných produktov a skvapalnených ropných plynov.

13. Tribunal Supremo (Najvyšší súd) potom 25. októbra 2016 rozhodol, že podá tento návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor, ktorý bol doručený 7. novembra 2016:

1. Je právna úprava členského štátu, ktorá zavádza vnútroštátnu povinnú schému energetickej efektívnosti, ktorej plnenie spočíva v prvom rade v platení ročného finančného príspevku do národného fondu energetickej efektívnosti zriadeného na základe článku 20 ods. 4 smernice o energetickej efektívnosti, zlučiteľná s článkom 7 ods. 1 a 9 uvedenej smernice?

3 Legislatívne konanie 2016/0376 (COD).

2. Je vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje možnosť splniť povinnosti týkajúce sa úspory energie namiesto finančného príspevku do národného fondu energetickej efektívnosti preukázaním dosiahnutej úspory, zlučiteľná s článkom 7 ods. 1 a článkom 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti?

3. V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku: Je s článkom 7 ods. 1 a článkom 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti zlučiteľné stanovenie takej alternatívnej možnosti splnenia povinností týkajúcich sa úspory energie, ktorá sa skutočne uplatní v prípade, že ju vláda vytvorí na základe svojej voľnej úvahy vydaním vykonávacieho predpisu?

   Je taká právna úprava zlučiteľná s uvedenými ustanoveniami aj v prípade, ak vláda túto alternatívnu možnosť nevytvorí?

4. Je vnútroštátny systém, podľa ktorého sa povinnosti týkajúce sa energetickej efektívnosti vzťahujú len na predajcov elektriny a plynu a veľkoobchodných predajcov ropných produktov a skvapalnených ropných plynov, nie však na distribútorov elektriny a plynu a maloobchodných predajcov ropných produktov a skvapalnených ropných plynov, zlučiteľný s článkom 7 ods. 1 a 4 smernice o energetickej efektívnosti?

5. V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku: Je s článkom 7 ods. 1 a 4 smernice o energetickej efektívnosti zlučiteľné, ak sa ako povinné subjekty určia predajcovia elektriny a plynu a veľkoobchodní predajcovia ropných produktov a skvapalnených ropných plynov bez stanovenia dôvodov, pre ktoré medzi povinné subjekty nie sú zaradení distribútori elektriny a plynu a maloobchodní predajcovia ropných produktov a skvapalnených ropných plynov?

14. Dňa 24. januára, 21. februára a 15. marca 2017 boli Súdnemu dvoru doručené rozhodnutia Tribunal Supremo (Najvyšší súd), ktorými spoločnosti Endesa, S.A., Endesa Energía, S.A., a Endesa Energía XXI, S.L.U., Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.L., Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.U., Nexus Energía, S.A., a Nexus Renovables, S.L.U., Engie España, S.L., Villar Mir Energía, S.L., a Enérgya VM Gestión de Energía, S.L.U., Estaciones de Servicio de Guipúzcoa, S.A., Acciona Green Energy Developments, S.L.U., ako aj spoločnosť Fortia Energía, S.L. pribral do vnútroštátneho konania ako vedľajších účastníkov.

15. V konaní pred Súdnym dvorom podali písomné vyjadrenie spoločnosti Acciona Green Energy Developments, Endesa, Engie España, Fortia Energía, Saras Energía, S.A., Viesgo Infraestructuras Energéticas, ako aj Villar Mir Energía a Enérgya VM Gestión de Energía ako vedľajší účastníci konania pred vnútroštátnym súdom, ďalej Luxemburské veľkovojvodstvo, Španielske kráľovstvo a Európska komisia. Písomné podania spoločností Nexus Energía a Nexus Renovables, ako aj spoločnosti Estaciones de Servicio de Guipúzcoa boli Súdnemu dvoru doručené až po uplynutí stanovených lehôt a tak boli ako oneskorené odmietnuté. Na pojednávaní dňa 7. marca 2018 sa okrem spoločností Endesa a Fortia Energía a Luxemburského veľkovojvodstva ústne vyjadrili všetci účastníci konania, ktorí tak urobili v písomnom konaní.

IV. Právne posúdenie

16. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka dvoch okruhov otázok, a to jednak zlučiteľnosti neodvrátiteľnej príspevkovej povinnosti so smernicou o energetickej efektívnosti (oddiel B) a jednak výberu povinných podnikov (oddiel C). Najskôr sa však treba v krátkosti venovať prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania (oddiel A).

A. O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

1. O námietkach Španielska

17. Na ústnom pojednávaní Španielsko namietalo proti prípustnosti štvrtej a piatej prejudiciálnej otázky, pokiaľ sa týka oblasti ropných produktov. Vo vnútroštátnom konaní vedenom spoločnosťou Saras Energía totiž ide iba o ropné produkty. Podniky z ostatných sektorov uvedených v otázkach (plyn, skvapalnený ropný plyn a elektrická energia) boli do konania pričlenení iba ako vedľajší účastníci na podporu návrhov spoločnosti Saras Energía, a preto nemôžu rozširovať predmet sporu.

18. Pre dôvody, ktoré predniesol Španielsko, však nie je nutné vyhlásiť časti návrhu na začatie prejudiciálneho konania za neprípustné. Ani otázky, ani ich odôvodnenie totiž neobsahujú informácie, ktoré by umožňovali rozlišovať medzi rôznymi sektormi. Štvrtú otázku potom treba chápať v tom zmysle, či zodpovedá článku 7 ods. 1 a 4 smernice o energetickej efektívnosti uloženie povinností týkajúcich sa energetickej efektívnosti iba určitým podnikom predmetného dodávateľského reťazca, nie však iným podnikom toho istého dodávateľského reťazca. Piatou otázkou sa potom má vyjasniť, či je členský štát povinný odôvodniť výber povinných podnikov.

2. O relevantnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania ako celku

19. Pochybnosti o prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania by sa však mohli viazať na to, že smernica o energetickej efektívnosti nezakazuje uložiť povinnosť prispievať do fondu určitým podnikom, ale naopak členským štátom ukladá povinnosť prijať opatrenia na dosiahnutie určitých úspor energie. Podniky dotknuté príspevkovou povinnosťou tak nemohli použiť smernicu ako argument proti tejto povinnosti. Vyvstáva tak otázka, či zodpovedanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je irelevantné pre rozhodnutie v konaní pred vnútroštátnym súdom a návrh tak nie je prípustný.

20. Pri pozornejšom skúmaní však nemožno konštatovať nedostatok relevantnosti návrhu. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania zúčastnené podniky nenamietajú priamo proti príspevkovej povinnosti, ale uplatňujú neplatnosť právnej úpravy, z ktorej príspevková povinnosť vyplýva. Účelom tejto právnej úpravy je prebrať smernicu o energetickej efektívnosti a myšlienka, že podľa vnútroštátneho práva možno namietať proti právnej úprave preberajúcej smernicu, pretože nespĺňa požiadavky prebratej smernice, v žiadnom prípade nepôsobí scestne.

21. Treba však poukázať na to, že vnútroštátna právna ochrana proti nedostatočnom prebratí práva Únie by nemala viesť k tomu, aby sa prebratie dodatočne ešte zhoršilo.[4] Tak je predstaviteľné, že zrušenie právnej úpravy, ktorá určitú smernicu preberá iba čiastočne, a preto nedostatočne, by situáciu týkajúcu sa cieľov tejto smernice zhoršilo. Nedostatočným prebratím sa totiž k týmto cieľom možno priblížiť viac ako v prípade neexistencie akéhokoľvek prebratia.

22. V tejto línii, v súlade so znením prejudiciálnych otázok, bude predmetom ďalšieho skúmania, či právna úprava podľa vzoru španielskych ustanovení, ktoré sú predmetom tohto sporu, preberá smernicu o energetickej efektívnosti, teda či zodpovedá tejto smernici, nie však, či smernica bráni vnútroštátnej právnej úprave.

4 Pozri rozsudky z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, body 56 až 58), a z 28. júla 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, body 34 až 36), zakaždým k smernici Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie (Ú. v. ES L 197, 2001, s. 30).

B. O vzdaní sa bezprostredného splnenia úsporných povinností

23. Prvými troma otázkami, ktoré treba vzhľadom na spor vo veci samej zodpovedať spoločne, by sa Tribunal Supremo (Najvyšší súd) chcel dozvedieť, či zodpovedá článku 7 ods. 1 a 9, ako aj článku 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti, ak sa určitým podnikom uloží povinnosť dosiahnuť ciele úspory energie, ale sa im umožní iba to, aby si túto povinnosť splnili príspevkami do štátneho fondu úspory energie. Vedľajším aspektom tohto okruhu otázok je predpokladaná možnosť pre povinné podniky v budúcnosti namiesto príspevkov dosiahnuť ciele úspory energie vo vlastnej réžii, avšak táto možnosť bude na úvahe španielskych úradov.

24. Článok 7 smernice o energetickej efektívnosti ukladá členským štátom dve rôzne povinnosti. Jednak musia dosiahnuť určitý výsledok („obligation de résultat“), a to určité úspory pri odbyte primárnej energie koncovým zákazníkom do roku 2020. Po druhé musia členské štáty vydať určité právne úpravy o prostriedkoch, ktorými sa tento cieľ má dosiahnuť („obligation de moyen“).

25. V prípade týchto otázok ide o túto druhú povinnosť členských štátov. V tomto smere smernica o energetickej efektívnosti uvádza rôzne opatrenia, ktorými je možné dosiahnuť ciele úspory.

26. Podľa článku 7 ods. 1 smernice o energetickej efektívnosti majú členské štáty principiálne uložiť určitým energetickým podnikom povinnosť dosiahnuť ciele úspory. Pritom je ponechané na podnikoch, ako tieto ciele dosiahnu. Z celkového kontextu smernice, najmä z odôvodnení 20 a 47 alebo z článku 8 však vyplýva, že Únia považuje opatrenia ako podpora energetického auditu (na identifikovanie potenciálu úspory) alebo vytvorenie trhu pre služby v energetike (ako alternatívy k odbytu energie) vhodné na to, aby prispeli k nevyhnutným úsporám.

27. Okrem toho podľa článku 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti členské štáty môžu povinným podnikom umožniť, aby si svoje povinnosti podľa článku 7 ods. 1 splnili tým, že budú prispievať do národného fondu energetickej efektívnosti.

28. Napokon podľa článku 7 ods. 9 smernice o energetickej efektívnosti sa členské štáty môžu rozhodnúť, že ako alternatívu k zavedeniu povinnej schémy energetickej efektívnosti zavedú iné politické opatrenia na to, aby u koncových odberateľov dosiahli zodpovedajúce úspory energie.

29. Povinnosť energetických podnikov poskytovať príspevky do fondu energetickej efektívnosti, bez možnosti namiesto toho dosiahnuť ciele úspory, zjavne nezodpovedá článku 7 ods. 1 smernice o energetickej efektívnosti.

30. Treba preto skúmať, či táto právna úprava zodpovedá článku 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti alebo či môže byť opatrením v zmysle článku 7 ods. 9.

1. O článku 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti

31. Podľa článku 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti môžu členské štáty ustanoviť, že povinné subjekty *môžu* splniť svoje povinnosti uvedené v článku 7 ods. 1 tým, že každoročne prispejú do národného fondu energetickej efektívnosti sumou vo výške investícií vyžadovaných na splnenie uvedených povinností.

32. Táto alternatíva v právnej úprave nestanovuje bezpodmienečné uloženie povinnosti finančne prispieť, ale iba možnosť zaplatiť tento príspevok. Okrem toho predpokladá, že existujú povinnosti podľa článku 7 ods. 1 smernice o energetickej efektívnosti. V prípade týchto povinností by išlo o povinnú schému energetickej efektívnosti, podľa ktorej musia dotknuté podniky dosiahnuť cieľ úspory energie.

33. Ustanovenie článku 20 ods. 6 potom spočíva na predpoklade, že povinné podniky aspoň teoreticky môžu dosiahnuť požadované úspory namiesto toho, aby zaplatili príspevok.

34. Podniky zúčastnené na konaní tak právom zastávajú názor, že príspevková povinnosť bez alternatívy dosiahnutia úspor nie je v súlade s článkom 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti.

2. O článku 7 ods. 9 smernice o energetickej efektívnosti

35. Namietaná bezpodmienečná príspevková povinnosť tak zodpovedá smernici o energetickej efektívnosti len vtedy, ak sa má považovať za iné politické opatrenie v zmysle článku 7 ods. 9 smernice o energetickej efektívnosti.

a) Subsumpcia pod ustanovenie článku 7 ods. 9 smernice o energetickej efektívnosti

36. Ako už bolo uvedené, článok 7 ods. 9 smernice o energetickej efektívnosti umožňuje členským štátom na účely dosiahnutia energetických úspor u koncových zákazníkov prijať iné politické opatrenia ako alternatívu k zavedeniu povinnej schémy energetickej efektívnosti podľa článku 7 ods. 1.

37. Článok 2 bod 18 smernice o energetickej efektívnosti definuje politické opatrenia ako nástroj regulačnej, finančnej, fiškálnej, dobrovoľnej alebo informačnej povahy, ktorý bol v danom členskom štáte formálne ustanovený a prebratý s cieľom vytvoriť podporný rámec, požiadavky alebo stimuly, aby účastníci trhu poskytovali a nakupovali energetické služby a vykonávali iné opatrenia na zlepšenie energetickej efektívnosti. Bezpodmienečná príspevková povinnosť je súčasťou finančného nástroja na vytvorenie podporného rámca a stimulov. Treba totiž vychádzať z toho, že prostriedky fondu energetickej efektívnosti budú použité na to, aby sa vytvorili stimuly pre opatrenia na zlepšenie energetickej efektívnosti.

38. Príspevková povinnosť tak spadá pod článok 7 ods. 9 druhý pododsek písm. b) smernice o energetickej efektívnosti, kde sú ako príklad iných politických opatrení uvedené nástroje financovania vedúce k využívaniu energeticky efektívnych technológii alebo techník, ktoré majú za následok zníženie konečnej energetickej spotreby.

b) O tom, že ustanovenie článku 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti nie je lex specialis

39. Tribunal Supremo (Najvyšší súd) a viaceré podniky zúčastnené na konaní však zastávajú názor, že nezlučiteľnosť bezpodmienečnej príspevkovej povinnosti s článkom 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti zároveň vylučuje, aby jej právnym základom bolo ustanovenie článku 7 ods. 9 To však prichádza do úvahy iba za predpokladu, že článok 20 ods. 6 je taxatívne osobitné ustanovenie o príspevkoch povinných podnikov.

40. Ustanovenie článku 7 ods. 9 pododseku 3 smernice o energetickej efektívnosti však bezpochyby ukazuje, že opatrenia podľa článku 7 ods. 9 a podľa článku 20 ods. 6 sa navzájom nevylučujú, ale môžu byť prijaté spoločne. Podľa neho sú totiž členské štáty povinné oznámiť Komisii, ktoré opatrenia na základe týchto ustanovení prijmú.

41. Rovnako ani cieľ článku 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti nezadáva príčinu k tomu, aby sa toto ustanovenie považovalo za *lex specialis* voči článku 7 ods. 9 článok 20 upravuje rozličné možnosti financovania opatrení na úsporu energie. Ako potvrdzuje aj odôvodnenie 50, vyberanie príspevkov je ako alternatíva k opatreniam na úsporu energie podľa článku 20 ods. 6 iba jedným z možných zdrojov financovania popri iných. Najmä nie je zjavné, že výpočet možných zdrojov financovania v článku 20 je taxatívny.

42. A taká osobitosť by napokon odporovala cieľu článku 7 ods. 9 smernice o energetickej efektívnosti. Avšak táto právna úprava, rovnako ako mnohé ďalšie ustanovenia v článku 7, má podľa odôvodenia 20 poskytovať členským štátom významnú mieru flexibility pri dosahovaní záväzných cieľov úspory. Majú pritom plne zohľadňovať vnútroštátnu organizáciu účastníkov trhu, osobitný kontext energetického sektora a zvyky koncových odberateľov. Táto flexibilita bola zakotvená už v predchádzajúcej smernici [5] a v momentálne prebiehajúcom konaní o zmene smernice existuje zámer ju ďalej posilniť. [6] Vylúčenie jedného špecifického opatrenia, bezpodmienečného príspevku do fondu, z okruhu možných iných politických opatrení podľa článku 7 ods. 9 by protirečilo cieľu flexibility.

43. Článok 20 ods. 6 preto nebráni odôvodneniu príspevkovej povinnosti na základe článku 7 ods. 9.

c) O bezprostrednom vplyve na úspory

44. Tribunal Supremo (Najvyšší súd) každopádne pochybuje o uplatniteľnosti článku 7 ods. 9 smernice o energetickej efektívnosti, pretože opatrenia uvedené ako príklad v druhom pododseku by bezprostredne viedli k úsporám. To neplatí o príspevkoch do fondu energetickej efektívnosti.

45. Tým však Tribunal Supremo (Najvyšší súd) opomína fakt, že bezpodmienečná príspevková povinnosť je súčasťou systému financovania podľa článku 7 ods. 9 druhého pododseku písm. b) smernice o energetickej efektívnosti a tento systém má viesť k úsporám.

46. Nezávisle od toho je ustanovenie článku 7 ods. 9 prvého pododseku prvej vety formulované tak, že iné politické opatrenia nemusia nevyhnutne bezprostredne viesť k úsporám. Podľa tohto ustanovenia totiž tieto opatrenia musia iba „mať za následok úsporu energie u koncových odberateľov“. To nevylučuje nepriamo dosiahnuté úspory.

47. Aj pri praktickom uplatnení sa javí ako náročné, ak aj nie nemožné, vymedziť, ktoré opatrenia majú priamo za následok úsporu energie a ktoré opatrenia také následky vyvolajú iba nepriamo.

d) O požiadavkách na iné politické opatrenia

48. Členské štáty však nemajú úplnú voľnosť pri využívaní článku 7 ods. 9 smernice o energetickej efektívnosti. Naopak, iné politické opatrenia podľa článku 7 ods. 9 prvého pododseku musia byť z hľadiska dosahovaných úspor energie rovnocenné povinnej schéme energetickej efektívnosti a okrem toho navyše vyhovovať kritériám stanoveným v článku 7 ods. 10 a 11.

49. Popritom je tu ešte oznamovacia povinnosť voči Komisii, keďže článok 7 ods. 9 tretí pododsek druhá veta vyžaduje, aby členské štáty do 5. decembra 2013 Komisii objasnili, ako sa plnia kritériá uvedené v článku 7 ods. 10 Komisia potom mohla do troch mesiacov od oznámenia predložiť návrhy na úpravu.

5 Pozri články 4 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/32/ES z 5. apríla 2006 o energetickej účinnosti konečného využitia energie a energetických službách (Ú. v. EÚ L 114, 2006, s. 64).

6 Pozri článok 7 ods. 6 a článok 7b Návrhu Komisie na smernicu Európskeho parlamentu a Rady o zmene smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/27/EÚ o energetickej efektívnosti, [COM (2016) 761, final, s. 9 a nasl.] a návrhu Rady z 24. januára 2018 (dokument Rady 11119/1/17 REV 1, s. 17, 19 a 20). Prvé stanovisko Parlamentu zo 17. januára 2018 (dokument Rady 5355/18) nenavrhuje žiadne zmeny, ktoré by spochybňovali túto flexibilitu.

50. Úvahy Tribunal Supremo (Najvyšší súd), podľa ktorých Španielsko nezvážilo, či právnym základom bezpodmienečnej príspevkovej povinnosti bude článok 7 ods. 9 smernice o energetickej efektívnosti, síce vyvolávajú pochybnosti o tom, či Španielsko dodržalo túto svoju informačnú povinnosť. Predsa však nemožno zistiť, či Komisia považovala informácie za nedostatočné. Vo zvyšnej časti neobsahuje návrh na začatie prejudiciálneho konania dostatok informácií na to, aby Súdny dvor mohol preskúmať túto procesnoprávnu povinnosť.

51. O skúmaní obsahovej zlučiteľnosti bezpodmienečnej príspevkovej povinnosti s článkom 7 smernice o energetickej efektívnosti nakoniec platí to isté. Na to je potrebné zistiť rovnocennosť dosiahnutých úspor, ako aj kritérií ustanovených v článku 7 ods. 10 a 11. Pre nedostatok zodpovedajúcich údajov v návrhu na začatie prejudiciálneho konania to však Súdny dvor skontrolovať nemôže.

52. Skúmanie procesnoprávnych a obsahových požiadaviek na bezpodmienečnú príspevkovú povinnosť tak ostáva – s výhradou nového návrhu na začatie prejudiciálneho konania – úlohou vnútroštátneho súdu.

e) O zásade proporcionality

53. Napokon viaceré zúčastnené podniky namietajú, že bezpodmienečná povinnosť platiť príspevok je neproporcionálna.

54. K tomu treba dodať, že členské štáty musia pri prebratí smernice, a najmä v prípade využitia priestoru na úvahu, dodržať zásadu proporcionality.[7] Podľa tejto zásady nesmú opatrenia na prebratie prekračovať medze toho, čo je vhodné a potrebné na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou. Pričom pokiaľ sa ponúka výber medzi viacerými primeranými opatreniami, je potrebné prikloniť sa k najmenej zaťažujúcemu, a spôsobené zásahy nesmú byť neprimerané v pomere k sledovaným cieľom.

55. Ak je však preukázané, že bezpodmienečná príspevková povinnosť prináša rovnocennú mieru úspor ako povinná schéma energetickej efektívnosti podľa článku 7 ods. 1 smernice o energetickej efektívnosti, je prinajmenšom vhodná na dosiahnutie cieľov stanovených smernicou.[8]

56. Čo sa týka potrebnosti a vzťahu medzi obmedzeniami a cieľmi, členským štátom sa zásadne musí poskytnúť široký priestor na úvahu, pretože toto zhodnotenie si vyžaduje komplexné prognostické rozhodnutie. Normotvorca Únie toto implicitne uznal, keď v ustanovení článku 7 ods. 9 smernice o energetickej efektívnosti členským štátom umožnil odchýliť sa od modelu právnej úpravy smernice.

57. Predovšetkým pokiaľ sa príspevková povinnosť bude riadiť kritériom článku 20 ods. 6 smernice o energetickej efektívnosti, podľa ktorého výška príspevku zodpovedá výške investícii potrebných na splnenie povinnosti energetických úspor, členský štát sa pohybuje v rámci tohto priestoru na voľnú úvahu. Porušenie zásady proporcionality tak nie je badateľné.

7 Pozri rozsudky zo 6. novembra 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, bod 87); z 11. júna 2009, Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, bod 41), a z 9. marca 2010, ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86).

8 Rozsudok z 11. júna 2009, Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, bod 41).

3. Predbežný záver

58. Ako predbežný záver ostáva konštatovať, že právna úprava členského štátu zavádzajúca národnú povinnú schému energetickej efektívnosti, v rámci ktorej povinné podniky svoje povinnosti môžu splniť iba každoročným finančným príspevkom do národného fondu energetickej efektívnosti zriadeného podľa článku 20 ods. 4 smernice o energetickej efektívnosti, môže byť iným politickým opatrením v zmysle článku 7 ods. 9 smernice, ak táto právna úprava prináša rovnocennú úsporu energie ako povinná schéma energetickej efektívnosti podľa článku 7 ods. 1 smernice a v ostatných ohľadoch sú splnené požiadavky ustanovené článku 7 ods. 10 a 11.

59. Skutočnosť, že vnútroštátne právo predpokladá (ešte nevyužitú) možnosť umožniť povinným podnikom ako alternatívu k príspevkom preukázať úspory energie, je naproti tomu nepodstatné pre skúmanie prvých troch otázok.

C. O zahrnutí distribútorov energie a/alebo maloobchodných energetických spoločností

60. Štvrtou otázkou sa Tribunal Supremo (Najvyšší súd) chcel dozvedieť, či zodpovedá článku 7 ods. 1 a 4 smernice o energetickej efektívnosti uloženie povinností týkajúcich sa energetickej efektívnosti iba určitým podnikom predmetného dodávateľského reťazca, nie však iným podnikom toho istého dodávateľského reťazca. Piata otázka sa týka toho, či takéto rozhodnutie má byť odôvodnené.

61. Ako už bolo konštatované, španielska právna úprava vo svojej súčasnej podobe neslúži priamo na prebratie článku 7 ods. 1 smernice o energetickej efektívnosti, ale možno ju kvalifikovať iba ako iné politické opatrenie v zmysle článku 7 ods. 9 smernice o energetickej efektívnosti. Normatívy článku 7 ods. 1 a 4 teda preto nie sú irelevantné. Tieto ustanovenia sú skôr naopak východiskom pre určenie podnikov, ktorým bude uložená povinnosť aj podľa španielskeho práva. Preto na ne treba brať zreteľ.

1. O štvrtej otázke – povinné podniky

62. Nemožno vylúčiť, že štvrtá otázka celkom podstatne spočíva na španielskom znení článku 7 ods. 4 smernice o energetickej efektívnosti, keďže podľa tohto ustanovenia každý členský štát stanovuje okruh povinných subjektov spomedzi distribútorov energie *a* maloobchodných energetických spoločností podnikajúcich na jeho štátnom území. Naproti tomu podľa nemeckého, francúzskeho, nemeckého a portugalského znenia sa tieto povinné subjekty majú stanoviť spomedzi distribútorov energie *a/alebo* maloobchodných energetických spoločností. Okrem toho na ústnom pojednávaní Komisia uviedla viacero rôznych jazykových verzií, v ktorých sa používa iba pojem „alebo“.

63. Španielske znenie by sa tak mohlo chápať v tom zmysle, že členské štáty musia uložiť povinnosť tak distribútorom energie, ako aj maloobchodným energetickým spoločnostiam, zatiaľ čo ostatné jazykové verzie umožňujú výber.

64. Nezávisle od jazykovej verzie však z kontextu právnej úpravy vyplýva, že členské štáty skutočne môžu (a musia) rozhodnúť, či uložia povinnosť distribútorom energie alebo maloobchodným energetickým spoločnostiam.

65. Článok 7 ods. 4 smernice o energetickej efektívnosti aj v španielskom znení ustanovuje, že členské štáty si *spomedzi* uvedených skupín musia vybrať, ktorým podnikom uložia povinnosť. Okrem toho článok 7 ods. 1 smernice o energetickej efektívnosti aj v španielskom znení uvádza, že povinné podniky môžu pochádzať z okruhu distribútorov energie *a/alebo* maloobchodných energetických spoločností. Definícia povinného subjektu v článku 2 bode 14, ako aj v odôvodnení 20 dokonca upúšťajú od „a“ a používajú iba „alebo“ – aj v španielskej verzii.

66. V nadväznosti na to odôvodnenie 20 objasňuje, že členské štáty by mali mať možnosť rozhodnúť najmä o tom, že povinnosť neuložia malým distribútorom energie, malým maloobchodným energetickým spoločnostiam a malým energetickým odvetviam, aby sa predišlo neprimeranému administratívnemu zaťaženiu.

67. Ostatne ak povinnosť ušetriť energiu u koncových odberateľov bola uložená kumulatívne distribútorom energie a maloobchodným energetickým spoločnostiam, v praxi by bolo ťažké primerane priradiť konkrétne povinnosti.

68. Podľa definície v článku 2 bode 20 smernice o energetickej efektívnosti je distribútor energie zodpovedný za distribúciu energie na účely jej dodania koncovým odberateľom alebo do distribučných staníc, z ktorých sa energia predáva koncovým odberateľom, zatiaľ čo podľa článku 2 bodu 22 maloobchodná energetická spoločnosť predáva energiu koncovým odberateľom. Distribútor energie a maloobchodná energetická spoločnosť tak môžu byť súčasťou toho istého dodávateľského reťazca, alebo dokonca môžu byť zjednotení v tom istom podniku. Ak by však dva články dodávateľského reťazca podliehali tej istej povinnosti dosiahnuť úspory, celkový objem nevyhnutných úspor u koncového odberateľa by sa zdvojnásobil.

69. Nie je síce vylúčené, že by sa toto zdvojenie vhodnými úpravami eliminovalo, no bolo by jednoduchšie uložiť povinnosť dosiahnuť úspory iba jednému podniku v reťazci. To by náklady spojené s povinnosťou spravidla prenieslo na nasledujúci podnik reťazca, takže by v konečnom dôsledku zaťažovali koncového odberateľa.

70. To isté platí o príspevku do fondu energetickej efektívnosti. Ako uvádza spoločnosť Endesa, zohľadnenie ďalšieho distribučného stupňa by viedlo k dvojitému zaplateniu príspevku.

71. To je potom v rozpore s článkom 7 ods. 1 a 4 smernice o energetickej efektívnosti, podľa ktorého sa povinnosti týkajúce sa úspory energie majú ukladať iba určitým členom dodávateľského reťazca, nie však súčasne aj iným členom toho istého reťazca.

72. Určenie toho, či voľba, ktorú uskutočnilo Španielsko, je zlučiteľná s článkom 7 ods. 1 a 4 smernice o energetickej efektívnosti, závisí od toho, či spočíva na objektívnych a nediskriminačných kritériách, ako to požaduje článok 7 ods. 4 Návrh na začatie prejudiciálneho konania každopádne neobsahuje dostatok informácií na to, aby Súdny dvor mohol skúmať túto otázku. Ostáva tak vyhradená pre Tribunal Supremo (Najvyšší súd).

2. O piatej otázke – odôvodnenie rozhodnutia o výbere

73. Piatou otázkou sa Tribunal Supremo (Najvyšší súd) chcel dozvedieť, či je zlučiteľné s článkom 7 ods. 1 a 4 smernice o energetickej efektívnosti vymedziť okruh povinných subjektov bez toho, aby boli uvedené dôvody, prečo iné podniky toho istého dodávateľského reťazca neboli zahrnuté do tohto okruhu.

74. V tomto smere treba najskôr konštatovať, že článok 7 ods. 1 a 4 smernice o energetickej efektívnosti neobsahuje výslovnú úpravu o odôvodnení výberu.

75. Požiadavka odôvodnenia je však ukotvená v princípe právneho štátu,[9] ktorý je podľa článku 2 ZEÚ spoločný všetkým členským štátom a je aj základom Únie.[10] Vo vzťahu k inštitúciám Únie je povinnosť odôvodnenia osobitne upravená v článku 296 ZFEÚ[11] a je aj prvkom práva na riadnu správu vecí verejných podľa článku 41 Charty základných práv.[12] Pokiaľ však právo na riadnu správu vecí verejných odráža všeobecnú zásadu práva Únie, zavádza aj požiadavky, ktoré musia členské štáty dodržiavať, keď vykonávajú právo Únie.[13]

76. Medzi týmito požiadavkami má mimoriadny význam povinnosť odôvodnenia rozhodnutí prijímaných vnútroštátnymi orgánmi, keďže ich adresátovi umožňuje uplatňovať svoje práva za najlepších možných podmienok a rozhodnúť sa vzhľadom na všetky okolnosti, či je užitočné podať žalobu proti týmto rozhodnutiam. Okrem toho je nevyhnutná na to, aby súdom umožnila kontrolu oprávnenosti týchto rozhodnutí.[14] Nad rámec toho ešte podporuje sebakontrolu konajúceho nositeľa verejnej moci a má okrem toho aj istú zmierovaciu funkciu.[15]

77. Pre všeobecne uplatniteľné legislatívne opatrenia členského štátu však v princípe neexistuje povinnosť odôvodnenia.[16] Dokonca aj na úrovni Únie v prípade právnych aktov so všeobecnou platnosťou sa odôvodnenie môže obmedziť na opis všeobecnej situácie, ktorá viedla k prijatiu opatrenia, a na pomenovanie cieľov, ktoré sa ním majú dosiahnuť.[17]

78. Prebratie článku 7 ods. 4 smernice o energetickej efektívnosti však podlieha širším požiadavkám. Toto ustanovenie totiž požaduje, aby každý členský štát na účely článku 7 ods. 1 prvého pododseku vymedzil okruh povinných subjektov podľa objektívnych a nediskriminačných kritérií.

79. Tieto kritériá musí členský štát zverejniť v určitej forme, napr. v legislatívnych materiáloch. Inak by totiž nebolo možné skúmať, či sú aplikované kritériá skutočne objektívne a nediskriminačné, ako aj to, či boli uplatnené správne. Tým by došlo k neprimeranému sťaženiu efektívnej právnej ochrany.[18]

80. Podľa tvrdení viacerých účastníkov konania bol výber povinných subjektov odôvodnený minimálne v preambule zákona 18/2014. Skutočnosť, že také odôvodnenie existuje a prípadne postačuje na to, aby bolo dokázané použitie objektívnych a nediskriminačných kritérií, musí posúdiť vnútroštátny súd.

81. V dôsledku toho je predpokladom zaradenia určitých podnikov medzi povinné subjekty podľa článku 7 ods. 1 a 4 smernice o energetickej efektívnosti zverejnenie kritérií, na základe ktorých tieto podniky boli a iné neboli zaradené medzi povinné subjekty.

9 Návrhy generálneho advokáta Reischla vo veci Bonu/Rada (89/79, EU:C:1980:37, s. 566).

10 Rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 30 a 31). O pojme právneho spoločenstva, resp. právnej únie, pozri rozsudky z 23. apríla 1986, Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, bod 23); z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 281 a 316); z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 90), a zo 6. októbra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 60).

11 Rozsudok zo 17. júna 1997, Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, bod 19).

12 Rozsudok zo 17. júla 2014, YS a i. (C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 67).

13 Rozsudky z 8. mája 2014, N (C-604/12, EU:C:2014:302, body 49 a 50), a z 9. novembra 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, bod 39).

14 Rozsudok z 9. novembra 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, bod 40); pozri tiež rozsudky z 15. októbra 1987, Heylens a i. (222/86, EU:C:1987:442, bod 15); z 15. februára 2007, BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, EU:C:2007:99, bod 36), a zo 4. júna 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, bod 53).

15 Pozri moje návrhy z 22. januára 2009 vo veci Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, body 31, 32 a 33).

16 Rozsudok zo 17. júna 1997, Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, bod 19).

17 Rozsudky zo 17. marca 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 59); z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 29), a zo 4. mája 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 130).

18 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. októbra 1987, Heylens a i. (222/86, EU:C:1987:442, bod 15).

V. Návrh

82. Preto navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky odpovedal takto:

1. Právna úprava členského štátu zavádzajúca národnú povinnú schému energetickej efektívnosti, podľa ktorej povinné podniky môžu splniť svoje povinnosti iba prostredníctvom ročného finančného príspevku do národného fondu energetickej efektívnosti zriadeného podľa článku 20 ods. 4 smernice 2012/27/EÚ o energetickej efektívnosti, môže byť iným politickým opatrením v zmysle článku 7 ods. 9 smernice, pokiaľ táto právna úprava zabezpečuje rovnocennú mieru úspor ako povinná schéma energetickej efektívnosti podľa článku 7 ods. 1 smernice, a v ostatných ohľadoch sú splnené požiadavky podľa článku 7 ods. 10 a 11.

2. Uložiť povinnosti v oblasti energetickej efektívnosti iba určitým častiam určitého dodávateľského reťazca, nie však súčasne iným členom toho istého reťazca, je v súlade s článkom 7 ods. 1 a 4 smernice 2012/27.

3. Zaradenie určitých podnikov do okruhu povinných subjektov podľa článku 7 ods. 1 a 4 smernice 2012/27 predpokladá, že budú zverejnené kritériá, na základe ktorých tieto podniky boli a iné neboli zaradené medzi povinné subjekty.