Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

14. října 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Společná pravidla pro vnitřní trh s elektřinou – Směrnice 2009/72/ES – Článek 3 odst. 2 a 6 – Uložení povinností veřejné služby – Financování sociálního bonusu za účelem ochrany zranitelných zákazníků – Požadavek transparentnosti a zákazu diskriminace“

Ve věci C-683/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) ze dne 9. července 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 16. září 2019, v řízení

Viesgo Infraestructuras Energéticas SL, dříve E.ON España SLU,

proti

Administración General del Estado,

Iberdrola SA,

Naturgy Energy Group SA, dříve Gas Natural SDG SA,

EDP España SAU, dříve Hidroeléctrica del Cantábrico SA,

CIDE Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica,

Endesa SA,

Agri-Energía SA,

Navarro Generación SA,

Electra del Cardener SA,

Serviliano García SA,

Energías de Benasque SL,

Candín Energía SL,

* Jednací jazyk: španělština.

Cooperativa Eléctrica Benéfica Catralense,

Cooperativa Valenciana,

Eléctrica vaquer SA,

Hijos de José Bassols SA,

Electra Aduriz SA,

El Gas SA,

Estabanell y Pahisa SA,

Electra Caldense SA,

Cooperativa Popular de Fluid Electric Camprodón SCCL,

Fuciños Rivas SL,

Electra del maestrazgo SA,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan, předseda senátu, C. Lycourgos (zpravodaj), předseda čtvrtého senátu, a M. Ilešič, soudce,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Viesgo Infraestructuras Energéticas SL, dříve E.ON España SLU, N. Encinar Arroyo a G. Rubio Hernández-Sampelayem, abogados, jakož i M. J. Gutiérrez Aceves, procuradora,

– za Iberdrola SA J. Giménez Cervantesem, M. García Garcíou, a C. A. F. Lowhagenem, abogados,

– za Naturgy Energy Group SA F. González Díazem a B. Martos Stevenson, abogados,

– za EDP España SAU J. Expósito Blanco a J. Fernández Garcíou, abogados,

– za Endesa SA A. J. Sánchez Rodríguezem a J. J. Lavilla Rubirou, abogados,

– za Agri-Energía SA, Navarro Generación SA, Electra del Cardener SA, Serviliano García SA, Energías de Benasque SL, Cooperativa Eléctrica Benéfica Catralense, Cooperativa Valenciana, Eléctrica Vaquer SA, Hijos de José Bassols SA, Electra Aduriz SA, El Gas SA, Estabanell

y Pahisa SA, Electra Caldense SA, Cooperativa Popular de Fluid Electric Camprodón, SCCL, Fuciños Rivas SL a Electra del Maestrazgo SA I. Bartol Mir, abogada,

– za španělskou vládu J. Ruiz Sánchez a S. Centeno Huerta, jako zmocněnkyněmi,

– za Evropskou komisi O. Beynet a M. Jáuregui Gómez, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 15. dubna 2021,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 3 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES (Úř. věst. 2009, L 211, s. 55).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Viesgo Infraestructuras Energéticas SL (dále jen „Viesgo“), dříve E.ON España SLU (dále jen „E.ON“), na straně jedné a Administración General del Estado (obecná státní správa, Španělsko) a španělskými společnostmi, které vykonávají svou činnost v odvětví elektřiny na straně druhé, jehož předmětem je legalita režimu financování povinnosti veřejné služby týkající se snížení ceny elektřiny, jehož využívají někteří zranitelní zákazníci.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 7, 45, 50 a 53 odůvodnění směrnice 2009/72 uváděly:

„(7) Sdělení Komise ze dne 10. ledna 2007 s názvem ‚Energetická politika pro Evropu‘ zdůraznilo význam dotvoření vnitřního trhu s elektřinou a vytvoření rovných podmínek pro všechny elektroenergetické podniky se sídlem [v Unii]. Ze sdělení Komise ze dne 10. ledna 2007 s názvem ‚Perspektivy vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou‘ a s názvem ‚Šetření podle článku 17 nařízení (ES) č. 1/2003 v odvětvích zemního plynu a elektřiny v Evropě (závěrečná zpráva)‘ vyplynulo, že stávající předpisy a opatření neposkytují rámec potřebný k dosažení cíle dobře fungujícího vnitřního trhu.

[…]

(45) […] Členské státy by měly přijmout nezbytná opatření k ochraně zranitelných zákazníků v prostředí vnitřního trhu s elektřinou. Taková opatření se mohou lišit podle konkrétní situace v dotyčných členských státech a mohou zahrnovat zvláštní opatření vztahující se k úhradě faktur za elektřinu nebo obecnější opatření přijatá v rámci systému sociálního zabezpečení. […]

(50) Požadavky na veřejnou službu, a to i pokud jde o službu univerzální, a společné minimální standardy, které z nich vyplývají, je třeba dále zpřísnit, aby se zajistilo, že hospodářská soutěž bude přinášet prospěch a spravedlivé ceny všem spotřebitelům, obzvláště zranitelným zákazníkům. Požadavky na veřejnou službu by měly být definovány na vnitrostátní úrovni s přihlédnutím k vnitrostátní situaci; členské státy by však měly dodržovat právní předpisy [Unie]. Občané Unie a, pokud to členské státy budou pokládat za vhodné, malé podniky by měli mít možnost využívat povinností souvisejících s veřejnou službou, a to především pokud jde o bezpečnost dodávek a přiměřené ceny. […]

[…]

(53) Energetická chudoba představuje [v Unii] stále větší problém. Postižené členské státy by proto měly, pokud tak dosud neučinily, vypracovat vnitrostátní energetické akční plány nebo jiné vhodné rámce pro boj proti energetické chudobě, jejichž cílem by bylo snížit počet osob, které se s problémem energetické chudoby potýkají. Členské státy by v každém případě měly zajistit nezbytné dodávky energie zranitelným zákazníkům. Lze při tom uplatnit integrovaný přístup, např. v rámci sociální politiky, a opatření by mohla zahrnovat i sociální opatření nebo zvýšení energetické účinnosti v domácnostech. Tato směrnice by měla přinejmenším umožnit přijímání vnitrostátních opatření ve prospěch zranitelných zákazníků.“

4 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanovil:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

21. ‚vertikálně integrovaným podnikem‘: elektroenergetický podnik nebo skupina elektroenergetických podniků, v nichž jsou tatáž osoba nebo tytéž osoby oprávněny přímo nebo nepřímo vykonávat kontrolu a v nichž podnik nebo skupina podniků vykonává alespoň jednu z funkcí přenosu nebo distribuce a alespoň jednu z funkcí výroby nebo dodávek elektřiny;

[…]“

5 V článku 3 odst. 2, 6 a 7 uvedené směrnice bylo stanoveno:

„2. S plným ohledem na související ustanovení [Smlouvy o FEU], zejména na její článek [106], mohou členské státy uložit z důvodů obecného hospodářského zájmu podnikům působícím v elektroenergetice povinnosti veřejné služby, které se mohou týkat bezpečnosti, včetně zabezpečení dodávek, pravidelnosti, kvality a cen dodávek, jakož i ochrany životního prostředí, včetně energetické účinnosti, energie z obnovitelných zdrojů a ochrany klimatu. Tyto povinnosti musí být jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné a musí zaručovat rovnost přístupu pro elektroenergetické podniky [Evropské unie] k spotřebitelům v jednotlivých členských státech. […]

[…]

6. Případné finanční náhrady, jiné formy náhrady a výhradní práva, jež členské státy udělují za plnění povinností stanovených v odstavcích 2 a 3, jsou poskytovány nediskriminačním a transparentním způsobem.

7. Členské státy přijmou vhodná opatření na ochranu konečných spotřebitelů, a zejména zabezpečí, aby existovaly dostatečné záruky na ochranu zranitelných zákazníků. V této souvislosti každý členský stát stanoví definici zranitelných zákazníků, která může být odvozena z energetické chudoby, a může, mimo jiné, stanovit, že odpojení těchto zákazníků je zakázáno v kritických obdobích. Členské státy zajistí, aby byla dodržována práva a povinnosti, která se týkají zranitelných zákazníků. […]“

Španělské právo

6 Článek 45 Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (zákon 24/2013 o odvětví elektrické energie), ze dne 26. prosince 2013 (dále jen „zákon 24/2013“), ve znění použitelném na věc v původním řízení, nadepsaný „Zranitelní zákazníci“, stanoví:

„1. Za zranitelné zákazníky se považují spotřebitelé elektřiny, kteří splňují charakteristiky sociální povahy, spotřeby a kupní síly, které budou stanoveny. Opatření se za všech okolností omezuje na fyzické osoby v jejich obvyklém bydlišti.

Definice zranitelných zákazníků a požadavky, které musí splňovat, jakož i opatření, která mají být přijata pro tuto skupinu, budou stanoveny vládním nařízením.

2. Sociální bonus se vztahuje na zranitelné zákazníky, kteří splňují charakteristiky sociální povahy, spotřeby a kupní síly stanovené královskou vyhláškou Rady ministrů. Pro tento účel je stanovena prahová hodnota, která se vztahuje k ukazateli příjmu rodiny na hlavu. Opatření se za všech okolností omezuje na fyzické osoby v jejich obvyklém bydlišti.

3. Sociální bonus pokrývá rozdíl mezi výší volné ceny pro maloodběratele a základní cenou, nazývanou ‚tarif poslední instance‘, a příslušný referenční dodavatel jej uplatní ve fakturách spotřebitelů s nárokem na sociální bonus.

Ministro de Industria, de Energía y de Turismo [(ministr průmyslu, energetiky a cestovního ruchu)] po dohodě s Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos [(vládní komise pro hospodářské záležitosti)] stanoví tarif poslední instance.

4. Sociální bonus je považován za povinnost veřejné služby ve smyslu směrnice [2009/72] a náklady s ním spojené nesou mateřské společnosti skupin společností nebo případně společnosti, které souběžně vykonávají činnosti výroby, distribuce a prodeje elektrické energie.

Procentní podíl částek, které mají být financovány, se pro každou skupinu společností vypočítá jako poměr součtu ročních průměrů počtu dodávek z distribučních soustav distribučních společností a počtu zákazníků obchodních společností, které jsou ve skupině, na straně jedné, a součtu všech průměrných ročních hodnot dodávek a zákazníků všech skupin společností, které musí být zohledněny pro účely tohoto podílu, na straně druhé.

Tento procentní podíl vypočítává každoročně Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [(Národní komise pro trhy a hospodářskou soutěž, Španělsko)] postupy a za podmínek, které stanoví právní předpisy. Za tímto účelem tato komise zveřejní v listopadu

každého roku na svých internetových stránkách informace týkající se předchozího klouzavého roku a ročních průměrů počtu dodávek z distribučních soustav distribučních společností a počtu zákazníků obchodních společností, jakož i seznam skupin společností nebo případně společností, které splňují kritérium uvedené v prvním pododstavci tohoto odstavce.

Výše uvedená komise předloží do 1. prosince každého roku návrh na stanovení procentního podílu financování připadajícího na každou mateřskou společnost, který musí ministr průmyslu, energetiky a cestovního ruchu schválit vyhláškou zveřejněnou v ‚*Boletín Oficial del Estado*'.

V každém případě příspěvky, které každá z těchto společností musí poskytnout, jsou zaslány na zvláštní vkladový účet vytvořený za tímto účelem správním orgánem odpovědným za jeho správu."

Spor v původním řízení a předběžné otázky

7 Dne 18. prosince 2014 podala společnost E.ON, jejíž právní nástupkyní se stala společnost Viesgo, k Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) správní žalobu znějící na zrušení Real Decreto 968/2014, por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social (královská vyhláška 968/2014 o způsobu výpočtu procentních podílů pro účely rozdělení částek, které mají být financovány v souvislosti se sociálním bonusem) ze dne 21. listopadu 2014 (dále jen „královská vyhláška 968/2014").

8 Společnost E.ON tvrdila, že režim financování sociálního bonusu stanovený v čl. 45 odst. 4 zákona 24/2013 a provedený články 2 a 3 královské vyhlášky 968/2014 je neslučitelný se směrnicí 2009/72.

9 Rozsudkem ze dne 24. října 2016 Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) vyhověl žalobě podané společností E.ON a rozhodl, že tento režim financování nelze uplatňovat z důvodu jeho neslučitelnosti s čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72. Tento soud uvádí, že vycházel z rozsudků Soudního dvora ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205), a ze dne 7. září 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637). Měl zejména za to, že odůvodnění uvedené v posledně uvedeném rozsudku, jenž se zabývá vnitrostátní právní úpravou týkající se cen zemního plynu, lze v plném rozsahu použít na odvětví elektřiny, jelikož čl. 3 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES (Úř. věst. 2009, L 211, s. 94) a čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 jsou srovnatelné. Proto se na základě teorie „*acte clair*" rozhodl nepředložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

10 Státní obecná správa podala proti tomuto rozsudku žalobu k Tribunal Constitucional (Ústavní soud, Španělsko), kterou se domáhala zaručení ochrany základních práv a svobod (*recurso de amparo*).

11 Dne 26. března 2019 tento soud žalobě vyhověl. Uvedený rozsudek tudíž zrušil, když rozhodl, že Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) porušil právo na řízení spojené se všemi zárukami, stanovené v čl. 24 odst. 2 španělské ústavy, tím, že vyloučil použití vnitrostátní právní úpravy z důvodu, že je neslučitelná s čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72, aniž předtím předložil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Zároveň nařídil obnovení řízení ve fázi před vydáním rozsudku, aby mohl Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) vydat nové rozhodnutí. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Tribunal Constitucional (Ústavní soud) měl za to, že podmínky pro použití teorie „*acte clair*" nebyly v projednávané věci splněny, a že Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) tudíž nebyl zproštěn povinnosti položit předběžnou otázku.

12 V rámci provádění tohoto rozsudku se Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) rozhodl předložit Soudnímu dvoru projednávanou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a ve formě dotazů uvedl důvody, které jej vedly k závěru, že je španělská právní úprava neslučitelná se směrnicí 2009/72.

13 Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) uvádí, že sociální bonus upravený v článku 45 zákona 24/2013 byl pojat jako plnění, které má výrazný sociální charakter a povahu povinnosti veřejné služby, určené k ochraně určitých odběratelů elektřiny využívajících tarif poslední instance, kteří splňují určité charakteristiky sociální povahy, spotřeby a kupní síly související s výdaji za elektřinu v jejich obvyklém bydlišti.

14 Tento soud uvádí, že z důvodové zprávy k Real decreto-ley 9/2013, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico (královské nařízení s mocí zákona 9/2013 o přijetí naléhavých opatření k zajištění finanční stability energetického systému), ze dne 12. července 2013, který předcházel zákonu 24/2013, vyplývá, že režim financování sociálního bonusu stanovený v čl. 45 odst. 4 tohoto zákona, jenž spočívá v nezbytném a naléhavém snížení nákladů systému tím, že jako povinnost veřejné služby ukládá mateřským společnostem společností nebo skupin společností, které se zabývají výrobou, distribucí a prodejem elektřiny a tvoří vertikálně integrované skupiny, nést náklady na sociální bonus. Podle vnitrostátního zákonodárce uložení takové povinnosti těmto mateřským společnostem umožňuje, byť nepřímo, rozdělit tuto zátěž mezi hlavní obchodní činnosti v odvětví elektrické energie.

15 Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že v projednávané věci vyvstává otázka, zda taková odůvodnění splňují požadavky stanovené v čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72, podle nichž musí být povinnosti veřejné služby jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné a musí zaručovat rovnost přístupu pro elektroenergetické podniky Unie ke spotřebitelům v jednotlivých členských státech.

16 Zdůrazňuje, že je vnitrostátnímu zákonodárci vytýkáno, že rozhodl, že mezi subjekty působícími ve třech odvětvích elektrizační soustavy – výrobě, distribuci a prodeji – pouze společnosti nebo skupiny společností, které současně vykonávají tyto tři činnosti a které tvoří vertikálně integrované skupiny, nesou náklady na financování této povinnosti veřejné služby, zatímco všechny společnosti nebo skupiny společností, jejichž činnost se omezuje na jeden nebo dokonce dvě z těchto činností, jsou od této zátěže osvobozeny.

17 Z Orden IET/350/2014, por la que se fijan los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2014 (vyhláška IET/350/2014, kterou se stanoví procentuální rozdělení částek, jež mají být financovány v rámci sociálního bonusu za rok 2014), ze dne 7. března 2014, která určila dotčené subjekty a stanovila procentuální rozdělení částek, jež mají být financovány v rámci sociálního bonusu za rok 2014, vyplývá, že vysoké koeficienty nebo procentní podíly, které zahrnují i výrazné rozdíly, jsou přiřazeny pouze pěti skupinám společností nebo společnostem [Endesa SA (41,612696 %), Iberdrola SA (38,474516 %), Gas Natural SDG SA (14,185142 %), Hidroeléctrica del Cantábrico (2,649114) a E.ON (2,368956 %)]. Z toho vyplývá, že těchto pět společností samo o sobě přispívá k financování sociálního bonusu ve výši 99,290424 %, zatímco zbývajícím 23 určeným společnostem jsou přiřazeny znatelně snížené koeficienty, které jsou všechny výrazně nižší než 1 %.

18 Dále si uvedený soud klade otázku ohledně případného porušení zásady proporcionality vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení, jelikož povinnost financovat sociální bonus není stanovena formou výjimky ani v omezeném časovém rozsahu, nýbrž na neurčito a bez jakéhokoli protiplnění či náhrady.

19 Za těchto okolností se Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je podle judikatury formulované Soudním dvorem – mimo jiné v rozsudcích ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205), a ze dne 7. září 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637) – slučitelná s požadavky stanovenými v čl. 3 odst. 2 směrnice [2009/72] vnitrostátní právní úprava, jako je čl. 45 odst. 4 [zákona 24/2013], následně provedená v článcích 2 a 3 [královské vyhlášky 968/2014], která financování sociálního bonusu rozděluje mezi určité subjekty v elektrizační soustavě (mateřské společnosti skupin společností, nebo případně společnosti, které vyvíjejí souběžně činnosti výroby, distribuce a prodeje elektrické energie), přičemž některé z těchto povinných subjektů mají minimální specifickou váhu v odvětví jako celku, zatímco jiné subjekty nebo skupiny společností jsou od této zátěže naopak osvobozeny, ačkoli mohou mít lepší podmínky k převzetí těchto nákladů, ať už z důvodu objemu obchodů, z důvodu relativní důležitosti v některém z odvětví činnosti, nebo proto, že vykonávají souběžně na integrovaném základě dvě z těchto činností?

2) Je slučitelná s požadavkem proporcionality stanoveným v čl. 3 odst. 2 směrnice [2009/72] vnitrostátní právní úprava, z níž vyplývá, že povinnost financování sociálního bonusu není stanovena formou výjimky ani v omezeném časovém rozsahu, nýbrž na neurčito a bez možnosti jakéhokoli protiplnění či náhrady?“

K pravomoci Soudního dvora a přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

20 Společnosti Viesgo, Iberdrola a Endesa mají v podstatě za to, že s ohledem na okolnosti, které vedly k podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jakož i na informace poskytnuté předkládajícím soudem, by se Soudní dvůr měl buď prohlásit za nepříslušný, nebo považovat tuto žádost za nepřípustnou. Zejména se domnívají, že důvody, které vedly předkládající soud k podání této žádosti, nespadají do působnosti unijního práva, neboť tento soud měl podle všeho za to, že je povinen na základě vnitrostátního řízení a judikatury položit předběžnou otázku, i když v projednávané věci neměl žádné pochybnosti o výkladu, který by ohrozil přednost nebo účinnost unijního práva.

21 Předkládající soud uvádí, že Tribunal Constitucional (Ústavní soud) zrušil rozsudek, který vydal dne 24. října 2016, když konstatoval, že nedostatečně vysvětlil důvody, proč použil teorii „*acte clair*“. Má však za to, že skutečný důvod tohoto zrušení spočívá v tom, že Tribunal Constitucional (Ústavní soud) uplatňuje na rozhodnutí vnitrostátních soudů odlišné a přísnější kritérium přezkumu v oblasti výkladu a použití unijního práva, pokud tyto soudy vyloučí použití vnitrostátní právní úpravy z důvodu, že ji považují za neslučitelnou s unijním právem, než když rozhodnou, že vnitrostátní právní úprava je s tímto právem v souladu.

22 Aniž je třeba zkoumat slučitelnost soudní praxe Tribunal Constitucional (Ústavní soud), na kterou poukazuje předkládající soud, s unijním právem, je třeba zaprvé konstatovat, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká pravidla unijního práva, a sice čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72, k jejímuž výkladu má Soudní dvůr pravomoc.

23 Zadruhé z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že je pouze na vnitrostátním soudu, který rozhoduje spor, jenž mu byl předložen, a musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, jež klade Soudnímu dvoru.

Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu nebo platnosti normy unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout. Z toho vyplývá, že se na otázky položené vnitrostátními soudy vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr smí rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, pokud se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na dané otázky (rozsudek ze dne 16. července 2020, Facebook Ireland a Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, bod 73, jakož i citovaná judikatura).

24 Především je třeba uvést, že v projednávané věci mají předběžné otázky zjevný vztah k předmětu sporu v původním řízení, neboť předkládající soud se prostřednictvím těchto otázek snaží určit, zda jsou vnitrostátní ustanovení, jejichž legalita je před ním napadena, slučitelná s povinnostmi, které čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 ukládá členským státům v odvětví elektrické energie. Dále se nezdá, že by problém, kterým se tento soud zabývá, byl hypotetický. Konečně tento soud uvedl v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce dostatek právních a skutkových okolností, aby Soudní dvůr mohl na tyto otázky užitečně odpovědět.

25 V tomto ohledu je třeba dodat, že na rozdíl od věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 16. prosince 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302), jehož se dovolávají někteří účastníci původního řízení, odpovídá tato žádost objektivní potřebě, která je vlastní řešení sporu před předkládajícím soudem.

26 Zatřetí je nutné připomenout, že vnitrostátnímu soudu není nijak zapovězeno, aby položil Soudnímu dvoru předběžné otázky, o jejichž zodpovězení nelze podle názoru jednoho z účastníků původního řízení rozumně pochybovat. I kdyby tomu tak bylo, nebyla by tedy žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahující takové otázky nepřípustná (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. dubna 2020, Overgas Mreži a Balgarska gazova asociacia, C-5/19, EU:C:2020:343, bod 45, jakož i citovaná judikatura).

27 Z výše uvedených úvah tedy vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc odpovědět na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a že tato žádost je přípustná.

K předběžným otázkám

K první otázce

28 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby náklady na povinnost veřejné služby spočívající v dodávce elektřiny za sníženou sazbu některým zranitelným zákazníkům nesly pouze mateřské společnosti skupin společností nebo případně společností, které současně vykonávají činnosti výroby, distribuce a prodeje elektrické energie.

29 V tomto ohledu je třeba upřesnit, že opatření dotčené ve věci v původním řízení spočívá v povinnosti poskytnout finanční příspěvek, který umožňuje pokrýt náklady na sociální bonus, přičemž tento bonus spočívá v regulovaném snížení fakturované částky za spotřebu elektřiny, které musí obchodní společnosti použít ve prospěch určitých spotřebitelů kvalifikovaných jako „zranitelní“. Výše tohoto snížení odpovídá rozdílu mezi hodnotou volné ceny elektřiny pro maloodběratele a sníženou sazbou, nazvanou „tarif poslední instance“, stanovenou orgánem veřejné moci.

30 Na prvním místě je třeba posoudit, zda tento povinný finanční příspěvek představuje povinnost veřejné služby ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72, a spadá tak do působnosti tohoto ustanovení.

31 Zaprvé Soudní dvůr rozhodl, že pojem „povinnosti veřejné služby“ ve smyslu tohoto ustanovení odpovídá opatřením veřejného zásahu do fungování trhu s elektřinou, která podnikům v odvětví elektřiny ukládají, aby v zájmu naplňování obecného hospodářského zájmu jednaly na uvedeném trhu na základě kritérií stanovených orgány veřejné moci. Svoboda těchto podniků jednat na trhu s elektřinou je tak omezena v tom smyslu, že s ohledem pouze na jejich obchodní zájem by tyto podniky nedodaly určité zboží nebo neposkytly určité služby vůbec, nebo by je nedodaly nebo neposkytly ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek (rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, bod 45).

32 S ohledem na tuto definici je třeba konstatovat, že povinnost dodávat elektřinu za sníženou sazbu určitým zranitelným zákazníkům, která je v projednávané věci uložena prodejním obchodním podnikům, odpovídá povinnosti veřejné služby ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72.

33 Na jedné straně jsou tyto podniky povinny jednat samy, aby dosáhly cíle obecného hospodářského zájmu spočívajícího v ochraně zranitelných zákazníků, který sleduje vnitrostátní zákonodárce, jenž zavedl sociální bonus, a který odráží cíl sledovaný unijním normotvůrcem, jak vyplývá z bodů 45, 50 a 53 odůvodnění směrnice 2009/72. Na druhé straně je svoboda těchto podniků jednat na trhu s elektřinou omezena, jelikož s ohledem pouze na jejich obchodní zájem by tyto podniky dotčeným spotřebitelům elektřinu nedodávaly nebo by ji nedodávaly za stejnou cenu.

34 Zadruhé, z čl. 45 odst. 4 prvního pododstavce zákona 24/2013 vyplývá, že náklady na sociální bonus nesou mateřské společnosti skupin společností nebo případně společnosti, které souběžně vykonávají činnosti výroby, distribuce a prodeje elektrické energie.

35 Podle druhého pododstavce tohoto čl. 45 odst. 4 se procentní podíl částek, které mají být financovány, pro každou skupinu společností vypočítá jako poměr součtu ročních průměrů počtu dodávek z distribučních soustav distribučních společností a počtu zákazníků obchodních společností, které jsou ve skupině, na straně jedné, a součtu všech průměrných ročních hodnot dodávek a zákazníků všech skupin společností, které musí být pro účely tohoto podílu zohledněny, na straně druhé.

36 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, procentní podíl částek, které mají být financovány, tedy závisí na množství dodávek z distribučních soustav dotyčných společností a na počtu zákazníků, kterým tyto společnosti prodávají elektřinu.

37 Z článku 45 odst. 4 prvního a druhého pododstavce zákona 24/2013 tak vyplývá, že všechny mateřské společnosti skupin společností a všechny společnosti uvedené v tomto ustanovení, které nesou náklady na financování sociálního bonusu, vykonávají, ať už přímo, nebo prostřednictvím společnosti patřící k takové skupině společností, činnost spočívající v prodeji elektřiny, a jsou tedy povinny uplatnit u zranitelných zákazníků snížení ceny elektřiny vyplývající z uvedeného sociálního bonusu. Systém takto stanovený španělským zákonodárcem tedy ukládá povinnost veřejné služby, jejíž náklady jsou přeneseny na část společností a skupin společností pověřených poskytováním takové služby.

38 Zatřetí z čl. 45 odst. 4 pátého pododstavce zákona 24/2013 vyplývá, že příspěvky, které každá z uvedených společností musí poskytnout na základě finanční povinnosti související se sociálním bonusem, jsou zasílány na zvláštní vkladový účet vytvořený za tímto účelem správním orgánem odpovědným za jeho správu. V tomto ohledu, jak uvedla španělská vláda ve své odpovědi na písemné otázky Soudního dvora, jediným cílem takové povinnosti je financovat sociální bonus.

39 Z těchto informací tak vyplývá, že výnos z těchto příspěvků je určen výlučně na financování sociálního bonusu. Náklady na tento příspěvek určují celkovou částku, která bude muset být vybrána prostřednictvím tohoto finančního příspěvku od elektroenergetických podniků, které jej musí zaplatit. Z toho vyplývá, že posouzení souladu povinnosti veřejné služby, kterou představuje sociální bonus, s pravidly směrnice 2009/72 nelze oddělit od posouzení finančního příspěvku, který představuje způsob jeho financování (obdobně viz rozsudek ze dne 10. listopadu 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital v. Komise, C-449/14 P, EU:C:2016:848, body 67 a 68).

40 Z toho plyne, že povinnost veřejné služby uložená prostřednictvím sociálního bonusu sestává ze dvou prvků, a sice snížení ceny elektřiny dodávané některým zranitelným zákazníkům a z finančního příspěvku na pokrytí nákladů na toto snížení ceny, které jsou neoddělitelně spojeny.

41 V důsledku toho je třeba dospět k závěru, že povinný finanční příspěvek dotčený ve věci v původním řízení, který je nedílnou součástí povinnosti veřejné služby související se sociálním bonusem, spadá do působnosti čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72.

42 Na druhém místě je třeba připomenout, že podle tohoto ustanovení mohou členské státy, s plným ohledem na související ustanovení Smlouvy o FEU, zejména na její článek 106 SFEU, uložit z důvodů obecného hospodářského zájmu podnikům působícím v elektroenergetice povinnosti veřejné služby, které se mohou týkat bezpečnosti, včetně zabezpečení dodávek, pravidelnosti, kvality a cen dodávek, jakož i ochrany životního prostředí. Tyto povinnosti musí být jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné a musí zaručovat rovnost přístupu pro elektroenergetické podniky Unie ke spotřebitelům v jednotlivých členských státech.

43 V tomto ohledu je třeba úvodem uvést, že vzhledem k tomu, že čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 a čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/73 jsou v podstatě totožné a že hlavním cílem těchto dvou směrnic je, jak uvádí Evropská komise, harmonizovat právní rámec jejich regulovaného hospodářského odvětví za účelem zajištění zcela otevřeného a konkurenceschopného vnitřního trhu, je judikatura Soudního dvora týkající se posledně uvedeného ustanovení použitelná na uvedený čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72.

44 Z ustálené judikatury Soudního dvora tak vyplývá, že ačkoliv státní zásah do stanovení cen elektřiny vytváří překážku dosažení konkurenčního trhu s elektřinou, může být takový zásah v rámci směrnice 2009/72 nicméně přípustný, budou-li splněny tři podmínky. Zaprvé uvedený zásah musí sledovat cíl obecného hospodářského zájmu, zadruhé musí dodržovat zásadu proporcionality a zatřetí musí stanovit jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné požadavky veřejné služby a zaručit elektroenergetickým podnikům Unie rovný přístup ke spotřebitelům (obdobně viz rozsudky ze dne 7. září 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, bod 36, jakož i ze dne 30. dubna 2020, Overgas Mreži a Balgarska gazova asociacia, C-5/19, EU:C:2020:343, bod 56).

45 Pokud jde o posledně uvedenou podmínku, zejména požadavek, podle kterého povinnosti veřejné služby nesmí být diskriminační, což je jediný požadavek dotčený v rámci první položené otázky, čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 umožňuje uložit povinnosti veřejné služby obecně „podnikům

působícím v elektroenergetice“, a nikoliv určitým konkrétním podnikům. V tomto rámci nemůže mechanismus určování podniků pověřených povinnostmi veřejné služby a *priori* vyloučit žádný podnik působící v elektroenergetice. Každé případné rozdílné zacházení tak musí být objektivně odůvodněné (obdobně viz rozsudky ze dne 7. září 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, bod 71, jakož i ze dne 30. dubna 2020, Overgas Mreži a Balgarska gazova asociacia, C-5/19, EU:C:2020:343, bod 80).

46 Pokud se tedy povinnost veřejné služby související se sociálním bonusem sice vztahuje na všechny elektroenergetické podniky, které prodávají elektřinu na španělském trhu, ale finanční zátěž vyplývající z této povinnosti, která má pokrýt náklady na snížení ceny elektřiny spojené se sociálním bonusem, se netýká všech těchto elektroenergetických podniků, přísluší vnitrostátnímu soudu ověřit, zda je rozlišování mezi podniky, které musí nést zátěž vyplývající z této povinnosti, a podniky, které jsou od ní osvobozeny, objektivně odůvodněné (obdobně viz rozsudek ze dne 30. dubna 2020, Overgas Mreži a Balgarska gazova asociacia, C-5/19, EU:C:2020:343, bod 82, jakož i citovaná judikatura).

47 V tomto ohledu z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že vnitrostátní zákonodárce měl za to, že převzetí těchto nákladů mateřskými společnostmi skupin společností nebo případně společnostmi, které současně vykonávají činnosti výroby, distribuce a prodeje elektřiny, umožňuje, byť nepřímo, rozdělit tyto náklady mezi hlavní obchodní činnosti v elektroenergetice a minimalizovat tak hospodářské důsledky nákladů, které představuje povinnost veřejné služby související se sociálním bonusem.

48 S ohledem na takto sledovaný cíl rozdělení uvedené zátěže má přitom předkládající soud za to, že je finanční příspěvek dotčený ve věci v původním řízení diskriminační, čímž porušuje požadavky čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72.

49 Podle uvedeného soudu mají totiž některé ze společností, kterých se tento příspěvek týká, minimální specifickou váhu v španělském elektroenergetickém odvětví jako celku, zatímco od uvedeného příspěvku jsou osvobozeny jiné společnosti nebo skupiny společností, ačkoli mohou mít lepší podmínky k převzetí těchto nákladů, ať už z důvodu objemu obchodů, z důvodu relativní důležitosti v některém z odvětví činnosti, nebo proto, že vykonávají souběžně na integrovaném základě dvě z činností výroby, distribuce nebo prodeje elektřiny.

50 V tomto ohledu je třeba uvést, že rozlišovací kritérium zvolené vnitrostátním zákonodárcem není objektivně odůvodněno, jelikož s ohledem na cíl sledovaný tímto zákonodárcem spočívající v rozdělení nákladů na sociální bonus mezi hlavní obchodní činnosti v elektroenergetice by všechny podniky, které vykonávají alespoň jednu z těchto hlavních činností, měly přispět k financování takových nákladů.

51 Zejména s ohledem na tento cíl není jasný rozdíl mezi společnostmi, které vykonávají tři činnosti, tj. výrobu, distribuci a prodej elektřiny, a společnostmi, které vykonávají pouze posledně jmenovanou činnost a jednu ze dvou dalších činností, pokud jde o jejich schopnost nést finanční náklady na sociální bonus. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že v rámci původního řízení zástupce Administración del Estado (státní správa, Španělsko) uznal, že integrace činností výroby a prodeje elektřiny podporuje rovněž synergie a úspory z rozsahu.

52 Za těchto podmínek, i když, jak uvádí španělská vláda, režim financování sociálního bonusu vede k tomu, že náklady na tento bonus připadající na pět největších subjektů působících na španělském trhu s elektřinou představují více něž 99 %, nic to nemění na tom, že kritérium

zvolené vnitrostátním zákonodárcem za účelem rozlišení mezi společnostmi, které mají nést tyto náklady na vyšší či nižší úrovni, a společnostmi, které jsou od nich zcela osvobozeny, vede k rozdílnému zacházení, které není ve vztahu k jednotlivým společnostem působícím na tomto trhu objektivně odůvodněno.

53 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby náklady na povinnost veřejné služby spočívající v dodávce elektřiny za sníženou sazbu některým zranitelným zákazníkům nesly pouze mateřské společnosti skupin společností nebo případně společnosti, které současně vykonávají činnosti výroby, distribuce a prodeje elektřiny, neboť toto kritérium, jež zvolil vnitrostátní zákonodárce, aby rozlišil mezi společnostmi, které musí nést tyto náklady, a těmi, které jsou od nich zcela osvobozeny, vede k rozdílnému zacházení s jednotlivými společnostmi působícími na tomto trhu, které není objektivně odůvodněné.

K druhé otázce

54 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby byl režim financování povinnosti veřejné služby spočívající v dodávce elektřiny za sníženou sazbu některým zranitelným zákazníkům zaveden bez časového omezení a bez jakékoli náhrady.

55 Na prvním místě je třeba určit, zda absence časového omezení režimu financování takové povinnosti veřejné služby porušuje zásadu proporcionality. Jak bylo připomenuto v bodě 44 tohoto rozsudku, dodržení této zásady je jednou z podmínek pro povolení zásahu státu do stanovení cen elektřiny v rámci směrnice 2009/72. Soudní dvůr judikoval, že tento zásah může ovlivnit volné stanovení cen pouze v rozsahu nezbytném k dosažení sledovaného cíle obecného hospodářského zájmu, a v důsledku toho pouze po nezbytně časově omezené období. To znamená povinnost provádět v pravidelných intervalech přezkum uvedeného zásahu (obdobně viz rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, EU:C:2010:205, body 33 a 35).

56 V tomto rámci přísluší předkládajícímu soudu ověřit, zda a v jakém rozsahu podléhá správní orgán na základě vnitrostátního práva povinnosti provádět v pravidelných a dostatečně krátkých intervalech přezkum nezbytnosti a podmínek svého zásahu do stanovení cen elektřiny v závislosti na vývoji odvětví elektrické energie (obdobně viz rozsudek ze dne 30. dubna 2020, Overgas Mreži a Balgarska gazova asociacia, C-5/19, EU:C:2020:343, bod 71).

57 Tato povinnost pravidelného přezkumu se však týká pouze nezbytnosti zásahu do cen elektřiny, jakož i podmínek takového zásahu. Netýká se naopak režimu financování tohoto opatření spočívajícího v zásahu do cen, a sice v projednávané věci sociálního bonusu. Tento režim financování totiž zajisté představuje prvek neoddělitelně spjatý s opatřením spočívajícím v zásahu do cen, který však sám o sobě neovlivňuje ceny elektřiny. Kromě toho cíle obecného hospodářského zájmu, ve vztahu k němuž je třeba ověřit dodržení zásady proporcionality v závislosti na vývoji odvětví elektrické energie, se snaží dosáhnout právě opatření spočívající v zásahu do cen, a nikoliv uvedený režim financování.

58 V důsledku toho, i když z odpovědi na první otázku vyplývá, že režim financování povinnosti veřejné služby spočívající v povinnosti dodávky elektřiny za sníženou cenu musí dodržovat zásadu zákazu diskriminace stanovenou v čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72, požadavek dodržování

zásady proporcionality, který vyplývá z judikatury Soudního dvora týkající se tohoto ustanovení, nemůže být naproti tomu vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny v pravidelných a krátkých intervalech přezkoumávat takový režim financování.

59 Na druhém místě, pokud jde o absenci jakékoli náhrady, je třeba konstatovat, že čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 neobsahuje žádnou zmínku o případné povinnosti náhrady, pokud členské státy uloží elektroenergetickým podnikům povinnosti veřejné služby podle tohoto ustanovení. Mimoto podle čl. 3 odst. 6 směrnice 2009/72 platí, že případné finanční náhrady, jiné formy náhrady a výhradní práva, jež členské státy udělují za plnění povinností stanovených v odstavcích 2 a 3 tohoto článku 3, musí být poskytovány nediskriminačním a transparentním způsobem.

60 Z článku 3 odst. 2 a 6 směrnice 2009/72 tedy vyplývá, že členské státy nejsou povinny poskytovat finanční náhradu, pokud se rozhodnou uložit povinnosti veřejné služby podle tohoto čl. 3 odst. 2. Totéž nutně platí pro režim financování těchto povinností, který, jak vyplývá z posouzení první otázky, je jejich součástí. Absence takové náhrady v rámci režimu financování povinnosti veřejné služby proto není sama o sobě v rozporu s posledně uvedeným ustanovením.

61 Z výše uvedených úvah vyplývá, že čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byl režim financování povinnosti veřejné služby spočívající v dodávce elektřiny za sníženou sazbu některým zranitelným zákazníkům zaveden bez časového omezení a bez jakékoli náhrady.

K nákladům řízení

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

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

1) **Článek 3 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby náklady na povinnost veřejné služby spočívající v dodávce elektrické energie za sníženou sazbu některým zranitelným zákazníkům nesly pouze mateřské společnosti skupin společností nebo případně společnosti, které současně vykonávají činnosti výroby, distribuce a prodeje elektrické energie, neboť toto kritérium, jež zvolil vnitrostátní zákonodárce, aby rozlišil mezi společnostmi, které musí nést tyto náklady, a těmi, které jsou od nich zcela osvobozeny, vede k rozdílnému zacházení s jednotlivými společnostmi působícími na tomto trhu, které není objektivně odůvodněné.**

2) **Článek 3 odst. 2 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byl režim financování povinnosti veřejné služby spočívající v dodávce elektrické energie za sníženou sazbu některým zranitelným zákazníkům zaveden bez časového omezení a bez jakékoli náhrady.**

Podpisy.