Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 9. září 2021 [1]

Věc C-179/20

Fondul Proprietatea SA
proti
Guvernul României,
SC Complexul Energetic Hunedoara SA, v likvidaci,
Compania Națională de Transport al Energiei Electrice „Transelectrica“ SA,
SC Complexul Energetic Oltenia SA,
za přítomnosti
Ministerul Economiei, Energiei şi Mediului de Afaceri

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Curtea de Apel Bucureşti (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Společná pravidla pro vnitřní trh s elektrickou energií – Volný přístup třetích osob k distribučním soustavám – Povinnosti veřejné služby – Bezpečnost dodávek – Směrnice 2009/72/ES – Zaručený přístup k elektrickým sítím – Směrnice 2009/28/ES“

1. Může členský stát poskytnout zaručený přístup k přenosovým a distribučním soustavám určitým zařízením na výrobu elektřiny, která využívají neobnovitelné zdroje energie?

2. Právě tato otázka, která je mezi otázkami, které jsou předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko), bude na žádost Soudního dvora předmětem tohoto stanoviska.

3. V rozsudku bude mít Soudní dvůr zejména příležitost rozhodnout o rozsahu povinnosti členských států poskytnout výrobním zařízením, která využívají obnovitelné zdroje energie, zaručený přístup k soustavám, jakož i o dopadu poskytnutí zaručeného přístupu určitým výrobním zařízením, která využívají neobnovitelné zdroje energie, na přístup k soustavám výrobních zařízení, které takový zaručený přístup nemají.

[1] – Původní jazyk: francouzština.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2009/28/ES

4. Bod 60 odůvodnění směrnice 2009/28/ES [2] stanoví:

„Pro integraci obnovitelných zdrojů energie do vnitřního trhu s elektřinou má velký význam přednostní přístup a zaručený přístup pro elektřinu z obnovitelných zdrojů energie v souladu s čl. 11 odst. 2 a na základě dalšího rozvoje čl. 11 odst. 3 směrnice 2003/54/ES[3]. Požadavky týkající se zachování spolehlivosti a bezpečnosti distribuční soustavy a dispečinku se mohou lišit v závislosti na charakteru vnitrostátní distribuční soustavy a jejího bezpečného provozu. Přednostní přístup k distribuční soustavě zajišťuje připojeným výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, že ji budou moci v souladu s pravidly pro připojení prodávat a přenášet kdykoliv, kdy bude zdroj k dispozici. V případě, že je elektřina z obnovitelných zdrojů energie integrována do krátkodobých trhů, zaručený přístup zajišťuje, že veškerá prodaná a podporovaná elektřina získá přístup k distribuční soustavě, což umožní využívat maximální množství elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ze zařízení připojených do sítě. Neznamená to však, že členské státy mají povinnost podporovat nebo nařizovat odkup energie z obnovitelných zdrojů. V jiných systémech je pro elektřinu z obnovitelných zdrojů energie stanovena pevná cena, obvykle ve spojení s povinností provozovatele soustavy tuto elektřinu odkoupit. V tomto případě je přednostní přístup již poskytnut.“

5. Článek 16, nadepsaný „Přístup k distribučním soustavám a jejich provoz“, v odstavci 2 této směrnice stanoví:

„V souladu s požadavky na zachování spolehlivosti a bezpečnosti distribuční soustavy, jež se zakládají na transparentních a nediskriminačních kritériích stanovených příslušnými vnitrostátními orgány:

[…]

b) členské státy zajistí rovněž přednostní nebo zaručený přístup elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie k distribuční soustavě;

c) členské státy zajistí, aby provozovatelé přenosových soustav dávali při spouštění zařízení na výrobu elektřiny přednost výrobním zařízením využívajícím obnovitelné zdroje energie, pokud to bezpečné provozování vnitrostátní elektrické soustavy umožňuje, a aby se tak dělo na základě transparentních a nediskriminačních kritérií. […]“

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. 2009, L 140, s. 16).

[3] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES (Úř. věst. 2003, L 176, s. 37; Zvl. vyd. 12/02, s. 211).

2. Směrnice 2009/72/ES

6. Článek 3, nadepsaný „Povinnosti veřejné služby a ochrana zákazníka [spotřebitele]“, v odstavcích 2 a 14 směrnice 2009/72/ES[4] stanoví:

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

[…]

14. Členské státy se mohou rozhodnout neuplatňovat články 7, 8, 32 nebo 34, pokud by jejich použití právně nebo fakticky bránilo plnění povinností uložených elektroenergetickým podnikům z důvodů obecného hospodářského zájmu a pokud tím rozvoj obchodu nebude ovlivněn do té míry, že by to bylo v rozporu se zájmy Společenství. Zájmy Společenství mimo jiné zahrnují hospodářskou soutěž s ohledem na oprávněné zákazníky v souladu s touto směrnicí a s článkem 86 Smlouvy.“

7. Článek 15, nadepsaný „Dispečink a vyrovnávání“, směrnice 2009/72 stanoví:

„1. Aniž jsou dotčeny dodávky elektřiny na základě smluvních závazků, včetně těch, které vyplývají ze specifikací výběrového řízení, odpovídá provozovatel přenosové soustavy, pokud plní tuto funkci, za dispečink výrobních zařízení ve své oblasti a za rozhodování o využití propojovacích vedení připojených k jiným soustavám.

2. Dispečink výrobních zařízení a rozhodování o využití propojovacích vedení se provádí na základě kritérií, která schvalují národní regulační orgány, pokud jsou k tomu příslušné, a která musí být objektivní a veřejně přístupná a musí být uplatňována nediskriminačním způsobem, aby bylo zajištěno řádné fungování vnitřního trhu s elektřinou. Přihlíží se k ekonomické prioritě elektřiny z dostupných výrobních zařízení nebo přenosů z propojovacích vedení, jakož i k technickým omezením soustavy.

3. Členský stát od provozovatelů soustavy požaduje, aby při dispečinku výrobních zařízení využívajících obnovitelné zdroje energie jednali v souladu s článkem 16 směrnice 2009/28/ES. Dále mohou od provozovatele soustavy požadovat, aby při dispečinku výrobních zařízení dával přednost výrobním zařízením s kombinovanou výrobou tepla a elektřiny.

4. Členský stát může z důvodu bezpečnosti dodávek nařídit, aby byla dána přednost výrobním zařízením používajícím domácí primární zdroje energetického paliva v rozsahu nepřekračujícím

[4] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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).

v kalendářním roce 15 % celkové primární energie potřebné na výrobu elektřiny spotřebované v daném členském státě.

[…]“

8. Článek 32, nadepsaný „Přístup třetích osob“, směrnice 2009/72 stanoví:

„1. Členské státy zajistí zavedení systému pro přístup třetích osob k přenosovým a distribučním soustavám na základě zveřejněných sazeb použitelných na oprávněné zákazníky a používaných objektivně a bez diskriminace mezi uživateli soustavy. Členské státy zajistí, aby tyto sazby nebo metodiky pro jejich výpočet byly před vstupem v platnost schváleny v souladu s článkem 37 a aby tyto sazby a metodiky, jsou-li schváleny jen metodiky, byly před vstupem v platnost zveřejněny.

2. Provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy může odmítnout přístup, pokud postrádá nezbytnou kapacitu. Pro toto odmítnutí musí být řádně podložené důvody, zejména s ohledem na článek 3, založené na objektivních, technicky a ekonomicky ospravedlnitelných kritériích. […]“

B. Rumunské právo

9. K provedení směrnice 2009/72 přijalo Rumunsko řadu aktů, včetně Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (zákon č. 123/2012 o elektřině a zemním plynu) ze dne 10. července 2012 (*Monitorul Oficial al României*, č. 485 ze dne 16. července 2012) (dále jen „zákon č. 123/2012“), a na základě tohoto zákona Hotărârea Guvernului nr. 138/2013 privind adoptarea unor măsuri pentru siguranța alimentării cu energie electrică (rozhodnutí vlády č. 138/2013 o přijetí opatření pro bezpečnost dodávek energie) ze dne 3. dubna 2013 (*Monitorul Oficial al României*, č. 196 ze dne 8. dubna 2013) (dále jen „rozhodnutí č. 138/2013“).

10. Zákon č. 123/2012 nejprve stanovil v čl. 5 odst. 3, nadepsaném „Energetický program“:

„Rozhodnutím vlády může být z důvodů týkajících se bezpečnosti dodávek elektřiny udělen přístup k elektroenergetickým soustavám pro elektřinu vyráběnou v tepelných elektrárnách, které používají domácí zdroje energetického paliva, ale pouze v ročním omezení odpovídajícím primární energii nepřesahující 15 % z celkového množství obdobného paliva potřebného k výrobě elektřiny odpovídající konečné hrubé spotřebě státu.“

11. Rozhodnutí č. 138/2013 dále v článku 1stanovilo:

„Poskytuje se zaručený přístup k elektroenergetickým soustavám pro elektřinu vyrobenou tepelnou elektrárnou Mintia patřící společnosti Societatea Comercială Complexul Energetic Hunedoara SA, což jí zajišťuje nepřetržitý provoz při průměrném elektrickém výkonu nejméně 200 $2W.“

12. V témže smyslu článek 2 tohoto rozhodnutí stanovil:

„Poskytuje se zaručený přístup k elektroenergetickým soustavám pro elektřinu vyrobenou společností Societatea Comercială Complexul Energetic Oltenia SA, což jí zajišťuje nepřetržitý provoz při průměrném elektrickém výkonu nejméně 500 MW.“

13. Článek 3 rozhodnutí č. 138/2013 stanovil:

„Společnost Compania Națională de Transport al Energiei Electrice ‚Transelectrica' SA, jako provozovatel přenosové soustavy, je povinna zaručit přednostní nasazení elektřiny vyrobené tepelnými elektrárnami uvedenými v článcích 1 a 2 za podmínek stanovených právní úpravou přijatou Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei [(ANRE), vnitrostátní energetický regulační orgán]."

14. Článek 4 rozhodnutí č. 138/2013 stanovil:

„Za účelem zachování úrovně bezpečnosti národní energetické soustavy má společnost Societatea Comercială Complexul Energetic Hunedoara SA povinnost poskytovat podpůrné služby provozovateli přenosové soustavy o elektrickém výkonu nejméně 400 MW v souladu s právní úpravou přijatou [ANRE]."

15. V témže smyslu článek 5 uvedeného rozhodnutí stanovil:

„Za účelem zachování úrovně bezpečnosti národní energetické soustavy má společnost Societatea Comercială Complexul Energetic Oltenia SA povinnost poskytovat podpůrné služby provozovateli přenosové soustavy o elektrickém výkonu nejméně 600 MW v souladu s právní úpravou přijatou [ANRE]."

16. Rozhodnutí č. 138/2013 stanovilo v článku 6, že „opatření stanovená v tomto rozhodnutí se použijí od 15. dubna 2013 do 1. července 2015".

17. Rozhodnutím vlády č. 941/2014 byla lhůta stanovená společnosti Complexul Energetic Hunedoara SA pro provedení opatření stanovených v článcích 1, 3 a 4 rozhodnutí č. 138/2013 prodloužena do 31. prosince 2017.

II. Skutkový základ sporu, původní řízení a předběžná otázka

18. Společnosti SC Complexul Energetic Hunedoara a SC Complexul Energetic Oltenia jsou dvě společnosti, které vyrábějí elektřinu z neobnovitelných zdrojů energie. Rumunské právo, které jsem právě uvedl, zavádí ve vztahu k nim tři opatření, která lze shrnout následovně:

– přednostní nasazení elektřiny vyrobené tepelnou elektrárnou Mintia patřící společnosti SC Complexul Energetic Hunedoara a elektřiny vyrobené společností SC Complexul Energetic Oltenia společností Transelectrica [5] (článek 3 rozhodnutí č. 138/2013) [6];

– zaručený přístup k přenosovým a distribučním soustavám pro elektřinu vyrobenou těmito tepelnými elektrárnami, který jim zajišťuje nepřetržitý provoz o průměrném elektrickém výkonu alespoň 200 MW a 500 MW (čl. 5 odst. 3 zákona č. 123/2012 a články 1 a 2 rozhodnutí č. 138/2013; dále jen „dotčené opatření");

[5] – Společnost Transelectrica je v Rumunsku provozovatelem přenosové soustavy.

[6] – Domnívám se, že článek 3 rozhodnutí č. 138/2013 nestanoví žádné omezení množství elektřiny dodávané přednostně společností Transelectrica, jelikož omezení ve výši 15 % stanovené v čl. 5 odst. 3 zákona č. 123/2012 se týká pouze mechanismu zaručeného přístupu. Je však možné, že množství elektřiny, která byla vyrobena výrobními zařízeními uvedenými v článku 3 rozhodnutí č. 138/2013 a byla dodána přednostně, nepřekročilo omezení ve výši 15 % uvedené v čl. 15 odst. 4 směrnice 2009/72.

– povinnost společností SC Complexul Energetic Hunedoara a SC Complexul Energetic Oltenia poskytovat společnosti Transelectrica podpůrné služby o elektrickém výkonu alespoň 400 MW a 600 MW (články 4 a 5 rozhodnutí č. 138/2013).

19. Společnost Fondul Proprietatea SA, akcionářka společnosti vyrábějící elektřinu z obnovitelných zdrojů energie, Hidroelectrica SA, se považuje za poškozenou přijetím těchto opatření Rumunskem v tom, že podle ní představují státní podporu ve prospěch společností SC Complexul Energetic Hunedoara a SC Complexul Energetic Oltenia, které považuje za dvě ze svých konkurentek.

20. Za účelem ochrany svých zájmů proto společnost Fondul Proprietatea podala k Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) žalobu na neplatnost rozhodnutí č. 138/2013. Rozsudkem ze dne 10. března 2015 tento soud její žalobu zamítl.

21. Žalobkyně tedy podala kasační opravný prostředek k Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal (Nejvyšší kasační a soudní dvůr – senát pro spory správní a daňové, Rumunsko). Rozsudkem ze dne 22. května 2018 tento soud částečně zrušil napadený rozsudek s odůvodněním, že Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) nepřezkoumal všechny důvody protiprávnosti vznesené žalobkyní. V důsledku toho Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr) vrátil věc k řízení Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti), aby tento soud posoudil všechny uvedené důvody.

22. Při přezkumu vrácené žaloby na neplatnost se Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) na žádost žalobkyně v tomto smyslu rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Článek 107 a čl. 108 odst. 3 SFEU: představuje přijetí právního předpisu ze strany rumunského státu, který ve prospěch dvou společností, jejichž kapitál je většinově vlastněn státem, stanoví:

a) poskytnutí přednostního nasazení a povinnost provozovatele přenosové soustavy nakupovat podpůrné služby těchto společností a

b) poskytnutí zaručeného přístupu k elektroenergetickým soustavám pro elektřinu vyrobenou těmito dvěma společnostmi, což zajišťuje jejich nepřetržitý provoz,

státní podporu ve smyslu článku 107 SFEU, jinými slovy představuje opatření financované státem nebo ze státních prostředků, které má selektivní povahu a může ovlivnit obchod mezi členskými státy? V případě kladné odpovědi, podléhá tato státní podpora oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 SFEU?

2) Článek 15 odst. 4 směrnice [2009/72]: je poskytnutí práva těmto dvěma společnostem ze strany rumunského státu, jejichž kapitál je většinově vlastněn státem, na zaručený přístup k elektroenergetické soustavě, takže zajišťuje jejich nepřetržitý provoz, v souladu s ustanoveními čl. 15 odst. 4 [této směrnice]?“

III. Řízení před Soudním dvorem

23. Tyto otázky byly předmětem písemných vyjádření ze strany společností Fondul Proprietatea a SC Complexul Energetic Oltenia, jakož i Evropské komise.

24. Společnost Fondul Proprietatea a Komise přednesly ústní vyjádření na jednání, které se konalo dne 2. června 2021.

IV. Analýza

25. Jak bylo uvedeno výše, toto stanovisko se bude v souladu s žádostí Soudního dvora týkat pouze druhé otázky.

A. Úvodní poznámky k pojmům „přednostní nasazení“ a „zaručený přístup“

26. Vzhledem k tomu, že ustanovení směrnic 2009/28 a 2009/72 neobsahují definici pojmů „přednostní nasazení“ a „zaručený přístup“, považuji za nutné tyto pojmy představit.

1. K pojmu „přednostní nasazení“

27. Jak stanoví čl. 15 odst. 1 směrnice 2009/72, provozovatel přenosové soustavy odpovídá za nasazování výrobních zařízení. V tomto ohledu lze nasazování vymezit, jak to učinil Soudní dvůr v rozsudku ENEL, jako „činnost, při níž správce soustavy ‚volá‘ výrobním zařízením disponujícím vhodnou kapacitní rezervou, která se nacházejí v jeho oblasti, v závislosti na požadavcích poptávky, s cílem zajistit v každém okamžiku rovnováhu mezi nabídkou a poptávkou elektřiny v soustavě, a zaručit tak kontinuitu dodávek elektřiny“ [7].

28. Podle článku 15 odst. 2 směrnice 2009/72 se nasazování výrobních zařízení provádí na základě kritérií, která musí být objektivní a veřejně přístupná, musí být uplatňována nediskriminačním způsobem a přihlíží k ekonomické prioritě elektřiny z dostupných výrobních zařízení. V tomto ohledu se tímto kritériem rozumí „pořadí zdrojů dodávek elektřiny podle ekonomických kritérií“ [8]. Konkrétně, nasazování výrobních zařízení musí být v zásadě prováděno od nejnižší nabídky směrem k vyšším nabídkám, dokud není uspokojena veškerá poptávka [9].

29. Normotvůrce nicméně upravil nasazování, tak jak jsem jej popsal, zavedením pojmu „přednostní nasazení“. Přednostní nasazení spočívá v nasazení elektráren provozovatelem přenosové soustavy na základě jiných kritérií, než je ekonomické pořadí jimi podaných nabídek. Po přijetí směrnice 2009/72 totiž normotvůrce vymezil přednostní nasazení jako „v případě modelu vlastního řízení nasazení elektráren na základě jiných kritérií, než je ekonomické pořadí jimi podaných nabídek, a v případě modelu centrálního řízení nasazení elektráren na základě jiných kritérií, než jsou ekonomické pořadí jimi podaných nabídek a síťová omezení, při nichž se upřednostňují konkrétní výrobní technologie“ [10]. V projednávané věci směrnice 2009/72 stanoví přednostní nasazení pro dvě kategorie výrobních zařízení.

[7] – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, bod 11).

[8] – Článek 2 směrnice 2009/72.

[9] – Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, bod 87).

[10] – Článek 2 bod 20 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/943 ze dne 5. června 2019 o vnitřním trhu s elektřinou (Úř. věst. 2019, L 158, s. 54).

30. Zaprvé členské státy jsou povinny poskytnout přednost výrobním zařízením, které využívají obnovitelné zdroje energie na základě čl. 16 odst. 2 písm. c) směrnice 2009/28, na který odkazuje čl. 15 odst. 3 směrnice 2009/72 [11]. Toto přednostní nasazení, které se zakládá na důvodech ochrany životního prostředí [12], má být podpůrným mechanismem pro tato zařízení [13].

31. Zadruhé členské státy mohou nařídit, aby byla dána přednost výrobním zařízením používajícím domácí primární zdroje energetického paliva na základě čl. 15 odst. 4 směrnice 2009/72 [14]. Toto přednostní nasazení, které se zakládá na důvodech spočívajících v bezpečnosti dodávek, je však omezeno na „15 % celkové primární energie potřebné na výrobu elektřiny spotřebované v daném členském státě za kalendářní rok".

2. K pojmu „zaručený přístup"

32. Článek 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28, nadepsaný „Přístup k distribučním soustavám a jejich provoz", ukládá členským státům zajistit „přednostní nebo zaručený přístup elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie k distribuční soustavě" [15].

33. Toto ustanovení však nedefinuje pojem „zaručený přístup" a neobsahuje žádný výslovný odkaz na právo členských států za účelem určení jeho významu a dosahu. Proto musí být tento pojem podle ustálené judikatury Soudního dvora vykládán autonomním a jednotným způsobem, přičemž tento výklad musí být stanoven s přihlédnutím nejen ke znění tohoto ustanovení, ale i ke kontextu ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou [16].

34. V tomto ohledu bod 60 odůvodnění směrnice 2009/28 uvádí funkci zaručeného přístupu, následky, ke kterým vede jeho provedení, a sledovaný cíl. Podle tohoto bodu odůvodnění je funkcí zaručeného přístupu zajistit, „že veškerá prodaná a podporovaná elektřina získá přístup k distribuční soustavě". S ohledem na jeho funkci má provedení zaručeného přístupu nutně za následek „využívat maximální množství elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ze zařízení připojených do sítě". Konečně, cíl sledovaný unijním normotvůrcem spočíval v „integraci obnovitelných zdrojů energie do vnitřního trhu s elektřinou" a v dalším rozvoji přednostního nasazení poskytnutého výrobním zařízením, která využívají obnovitelné zdroje energie.

35. V konečném výsledku nedostatek materiálů, které umožňují porozumět pojmu „zaručený přístup", nesporně nenapomáhá k jeho pochopení. Aniž je však nutné pro přezkum předběžné otázky dále definovat tento pojem, domnívám se, že zaručený přístup, jak je uvedeno v bodě 60 odůvodnění směrnice 2009/28, je mechanismem, který zajišťuje výrobním zařízením, která využívají obnovitelné zdroje energie, přístup k soustavám za účelem přenosu prodané elektřiny.

[11] – Přednostní nasazení ve prospěch výrobních zařízení, která využívají obnovitelné zdroje energie, bylo již stanoveno směrnicemi, které předcházely směrnici 2009/72 [čl. 8 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/92/ES ze dne 19. prosince 1996 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou (Úř. věst. 1997, L 27, s. 20; Zvl. vyd. 12/02, s. 3), později čl. 11 odst. 3 směrnice 2003/54]. Kromě toho je toto nasazení rovněž ve prospěch výrobních zařízení s kombinovanou výrobou tepla a elektřiny (čl. 15 odst. 3 směrnice 2009/72).

[12] – Viz bod 28 odůvodnění směrnice 96/92.

[13] – Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, Dokončení vnitřního trhu s energií [COM(2001) 125 final, s. 25].

[14] – Přednostní nasazení ve prospěch výrobních zařízení, která využívají domácí primární zdroje energetického paliva, bylo již stanoveno směrnicemi, které předcházely směrnici 2009/72 (čl. 8 odst. 4 směrnice 96/92, později čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/54).

[15] – Směrnice 2009/28 nahradila směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou (Úř. věst. 2001, L 283, s. 33; Zvl. vyd.12/002, s. 121). Článek 7 odst. 1 směrnice 2001/77, nadepsaný „Otázky související s distribuční soustavou", poskytoval členským státům možnost stanovit přednostní přístup elektřině vyrobené z obnovitelných zdrojů do distribuční soustavy.

[16] – Rozsudek ze dne 16. července 2015, Abcur (C-544/13 a C-545/13, EU:C:2015:481, bod 45 a citovaná judikatura).

B. Přeformulování druhé předběžné otázky

36. Je nesporné, že Rumunsko přijetím čl. 5 odst. 3 zákona č. 123/2012 a článků 1 a 2 rozhodnutí č. 138/2013 poskytlo zaručený přístup k soustavám výrobním zařízením, která využívají neobnovitelné zdroje energie.

37. Znění čl. 5 odst. 3 zákona č. 123/2012 může ovšem vést k určité záměně mezi zaručeným přístupem a přednostním nasazením, jelikož toto ustanovení podmiňuje poskytnutí zaručeného přístupu splněním podmínek týkajících se přednostního nasazení uvedeného v čl. 15 odst. 4 směrnice 2009/72. Podle článku 5 odst. 3 zákona č. 123/2012 může být totiž udělen přístup k elektrickým sítím pouze „pro elektřinu vyráběnou v tepelných elektrárnách, které používají domácí zdroje energetického paliva, ale pouze v ročním omezení odpovídajícím primární energii nepřesahující 15 % z celkového množství obdobného paliva potřebného k výrobě elektřiny odpovídající konečné hrubé spotřebě státu“ [17].

38. Rumunská vláda ostatně před Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) tvrdila, že účelem čl. 5 odst. 3 zákona č. 123/2012 bylo provést přednostní nasazení, jak je stanoveno v čl. 15 odst. 4 směrnice 2009/72. Domnívám se, že tato okolnost vedla předkládající soud k tomu, aby se odvolal na čl. 15 odst. 4 této směrnice, když formuloval svou druhou otázku týkající se slučitelnosti zaručeného přístupu upraveného v čl. 5 odst. 3 zákona č. 123/2012 s unijním právem.

39. Za účelem odpovědi na otázku, která se v podstatě týká možnosti členského státu poskytnout zaručený přístup k soustavám určitým zařízením na výrobu elektřiny, která využívají neobnovitelné zdroje energie, přitom nepovažuji čl. 15 odst. 4 směrnice 2009/72 za ústřední. Toto ustanovení směrnice se totiž týká pouze přednostního nasazení některých výrobních zařízení používajících domácí primární zdroje energetického paliva za určitých podmínek.

40. Naproti tomu podotýkám, že jediným ustanovením, které se zabývá zaručeným přístupem, je čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28. Jak však uvedl předkládající soud, povinnost členských států poskytnout zaručený přístup k soustavám se vztahuje pouze na elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie (dále jen „zelená elektřina“). Proto považuji za nezbytné určit, zda tento článek vyhrazuje takový přístup pouze k zelené elektřině.

41. Kromě toho se domnívám, že zaručený přístup k soustavám, jak je upraven v čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28, upravuje částečně a pouze pro zelenou elektřinu pravidla pro přístup třetích osob k soustavám obsažená v článku 32 směrnice 2009/72.

42. Článek 32 směrnice 2009/72, a konkrétně odstavec 1 tohoto článku, totiž stanoví zásadu volného přístupu třetích osob k soustavám, což je zásada, která má za logický následek zákaz pro členské státy stanovit diskriminační pravidla pro přístup k soustavám mezi uživateli. Zaručený přístup, který je mechanismem, který zajišťuje, aby výrobní zařízení, která z něj mají prospěch, měla přístup k soustavám za účelem přenosu prodané elektřiny, má přitom jasný dopad na přístup k těm samým sítím výrobních zařízení, která z něj prospěch nemají. Vzhledem k tomuto dopadu považuji za nezbytné posoudit zaručený přístup stanovený rumunským právem s ohledem na čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/72.

[17] – Rozhodnutí č. 138/2013 přesto jasně odlišuje zaručený přístup (články 1 a 2) od přednostního nasazení (článek 3).

43. V rámci tohoto posouzení považuji rovněž za nezbytné posoudit, zda čl. 3 odst. 2 a 14 směrnice 2009/72 brání zaručenému přístupu, tak jak je upraven rumunským právem. Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že poskytnutí zaručeného přístupu bylo před předkládajícím soudem odůvodněno nutností zajistit bezpečnost dodávek elektřiny. Takové odůvodnění, když bylo tvrzeno před Soudním dvorem, bylo Soudním dvorem vždy přezkoumáno s ohledem na čl. 3 odst. 2 a 14 směrnice 2009/72, který členským státům umožňuje za určitých podmínek omezit volný přístup třetích osob k soustavám uvedený v čl. 32 odst. 1 této směrnice, pokud použití tohoto ustanovení bránilo plnění povinností uložených elektroenergetickým podnikům z důvodů obecného hospodářského zájmu.

44. Za těchto podmínek považuji za nezbytné pro to, aby byla předkládajícímu soudu poskytnuta užitečná odpověď pro řešení sporu, přeformulovat druhou otázku, tak jak byla položena Soudnímu dvoru [18].

45. Navrhuji tedy přeformulovat druhou otázku následovně:

„Musí být ustanovení čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28, jakož i čl. 3 odst. 2 a 14 a čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/72 vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která poskytuje zaručený přístup k přenosovým a distribučním soustavám určitým zařízením na výrobu elektřiny, která využívají neobnovitelné zdroje energie, aby byla zaručena bezpečnost dodávek elektřiny?“

C. Přezkum přeformulované předběžné otázky

46. Jak bylo uvedeno výše, pokusím se zaprvé určit, zda čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28 vyhrazuje zaručený přístup k soustavám pouze zelené elektřině. Zadruhé přezkoumám omezení, ke kterému vede zaručený přístup stanovený rumunským právem na základě zásady volného přístupu třetích osob k soustavám uvedené v čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/72, jakož i jeho možné odůvodnění s ohledem na čl. 3 odst. 2 a 14 téže směrnice.

1. Ke slučitelnosti zaručeného přístupu k soustavám pro elektřinu vyrobenou z neobnovitelných zdrojů energie se zaručeným přístupem zavedeným směrnicí 2009/28

47. Podle článku 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28 „členské státy zajistí rovněž přednostní nebo zaručený přístup elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie k distribuční soustavě“. Za účelem určení, zda unijní normotvůrce přijetím znění tohoto ustanovení hodlal vyhradit zaručený přístup k soustavám pouze zelené elektřině, provedu jeho doslovný a teleologický výklad [19]. Domnívám se, že tato analýza musí vést za určitých podmínek ke slučitelnosti zaručeného přístupu pro určitá výrobní zařízení, která využívají neobnovitelné zdroje energie, se směrnicí 2009/28.

[18] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, bod 45 a citovaná judikatura).

[19] – Rozsudek ze dne 10. září 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, bod 22 a citovaná judikatura).

a) K doslovnému výkladu

48. Doslovný výklad čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28 neumožňuje dojít k závěru, že členským státům je zakázáno poskytovat zaručený přístup k soustavám určitým výrobním zařízením, která využívají neobnovitelné zdroje energie.

49. Ve francouzské verzi totiž čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28 stanoví, že „les États membres prévoient, en outre, soit un accès prioritaire, soit un accès garanti au réseau pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables". V anglické verzi totéž ustanovení stanoví, že „Member States shall also provide for either priority access or guaranteed access to the grid-system of electricity produced from renewable energy sources". Konečně estonská verze tohoto ustanovení stanoví, že členské státy „sätestavad ka taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kas eelistatud või tagatud juurdepääsu võrgusüsteemile".

50. I když je tedy v každé z těchto jazykových verzí stanovena povinnost, tato povinnost nicméně spočívá v tom, že členské státy poskytnou zelené elektřině přednostní nebo zaručený přístup k soustavám, aniž by byly takové přístupy vyhrazeny pouze této elektřině. Jinými slovy žádná z těchto přezkoumávaných verzí čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28 neumožňuje dospět k závěru, že unijní normotvůrce zakázal členským státům poskytnout zaručený přístup k soustavám jiným výrobním zařízením než těm, které využívají obnovitelné zdroje energie.

b) K teleologickému výkladu

51. Pro potřeby teleologického výkladu dotčeného ustanovení je nezbytné uvést, že přenosové a distribuční soustavy mají ze své podstaty omezenou kapacitu. Tyto soustavy tedy nutně nemohou přenést veškerou elektřinu, která je nebo může být vyrobena v zařízeních, která pod tyto soustavy spadají [20].

52. Pokud jde nyní o čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28, z bodu 60 odůvodnění této směrnice vyplývá, že cílem zaručeného přístupu k soustavám je zejména integrovat obnovitelné zdroje energie do vnitřního trhu s elektřinou za využití maximálního množství zelené elektřiny. Z toho tedy vyvozuji, že provozovatelé sítí přidělují výrobním zařízením, která mají zaručený přístup, přenosovou kapacitu, která odpovídá množství zelené elektřiny, kterou lze využít.

53. S ohledem jednak na kapacitu přenosových a distribučních soustav, která je ze své podstaty omezená, a jednak na přidělení kapacity, k níž vede zaručený přístup, mám tak za to, že poskytnutí zaručeného přístupu k soustavám elektřiny vyrobené z neobnovitelných zdrojů energie může vést pouze za určitých okolností k tomu, že nebude zajištěn zaručený přístup zelené elektřiny [21].

54. Tyto okolnosti však podle mého názoru nesmí vést k výkladu, podle kterého čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28 v každém případě zakazuje poskytnutí zaručeného přístupu k soustavám pro určitá výrobní zařízení, která nevyužívají obnovitelné zdroje energie.

[20] – Tato situace je ostatně uvedena v čl. 32 odst. 2 směrnice 2009/72, který stanoví, že „provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy může odmítnout přístup, pokud postrádá nezbytnou kapacitu".

[21] – Pokud by například členský stát poskytl zaručený přístup ke svým sítím všem výrobním zařízením, která jsou k nim připojena, žádné z těchto zařízení by ve skutečnosti nemohlo takový přístup uplatnit. V takovém případě by tedy členský stát, který takový přístup udělil, porušil povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28.

55. Mít za to, že čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28 zakazuje poskytování zaručeného přístupu k soustavám výrobním zařízením, která nevyužívají obnovitelné zdroje energie, není nezbytné k dosažení cíle sledovaného tímto ustanovením, kterým je integrovat obnovitelné zdroje energie do vnitřního trhu s elektřinou za využití maximálního množství zelené elektřiny.

56. Kromě toho takový výklad je svým způsobem radikální, což není podle mého názoru slučitelné se značnou mírou pružnosti, kterou mají členské státy v této oblasti. Soudní dvůr totiž zastává názor, že přijetím směrnice 2009/28 unijní normotvůrce nehodlal úplně harmonizovat vnitrostátní režimy podpory výroby zelené elektřiny [22]. Tento výklad je ostatně konsistentní s obecnějším zjištěním Soudního dvora, podle kterého „cílem unijní právní úpravy v oblasti životního prostředí není úplná harmonizace“ [23]. Domnívám se tedy, že si členské státy i nadále zachovávají významnou míru pružnosti při provádění tohoto předpisu [24].

57. Ze všech těchto důvodů se stejně jako Komise domnívám, že poskytnutí zaručeného přístupu k soustavám členským státem pro výrobní zařízení, která využívají neobnovitelné zdroje energie, považuji za slučitelné s povinností stanovenou v čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28, pokud je zajištěn zaručený přístup poskytnutý zelené elektřině. Bude na předkládajícím soudu, aby ověřil, že zelená elektřina má skutečně zaručený přístup k soustavám, jak je stanoven v čl. 16 odst. 2 písm. b) této směrnice [25].

2. Ke slučitelnosti zaručeného přístupu k soustavám pro určitá výrobní zařízení s pravidly o přístupu zavedenými směrnicí 2009/72

58. Při posuzování slučitelnosti vnitrostátních opatření s pravidly o přístupu třetích osob k soustavám stanovenými ve směrnicích o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou [26] vypracoval Soudní dvůr jednotný rámec pro analýzu vyplývající ze sladění ustanovení upravujících tento přístup, který uvedu a poté navrhnu postupovat podle něj.

59. Volný přístup třetích osob k soustavám uvedený v čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/72 byl kvalifikován Soudním dvorem jako „základní opatření“, aby mohl být dotvořen vnitřní trh s elektřinou [27]. Důležitost této zásady tak Soudní dvůr vedla k rozhodnutí, že jakékoli omezení stanovené členským státem je přípustné pouze v případech, kdy směrnice 2009/72 stanoví výjimky nebo odchylky [28].

60. Pokud jde o takové výjimky nebo odchylky, Soudní dvůr přezkoumává čl. 3 odst. 2 a 14 směrnice 2009/72 v rozsahu, v němž členským státům umožňuje za určitých podmínek omezit volný přístup třetích osob k soustavám uvedený v čl. 32 odst. 1 této směrnice, pokud by to bránilo plnění povinností veřejné služby uložených elektroenergetickým podnikům, jejichž součástí jsou výrobní zařízení, které se mohou dotýkat bezpečnosti dodávek [29].

[22] – Rozsudky ze dne 1 července 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, bod 59), a ze dne 4. října 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, body 53 a násl.).

[23] – Rozsudek ze dne 21. července 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, bod 48 a citovaná judikatura).

[24] – Rozsudek ze dne 4. října 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, bod 54).

[25] – Podle mého názoru byl čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28 proveden do čl. 70 písm. a) zákona č. 123/2012.

[26] – Směrnice 2009/72 nahradila směrnici 2003/54, která nahradila směrnici 96/92.

[27] – Rozsudky ze dne 22. května 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, bod 44); ze dne 29. září 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, bod 76), a ze dne 17. října 2019, Elektrorazpredelenie Yug (C-31/18, EU:C:2019:868, bod 41).

[28] – Rozsudek ze dne 22. května 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, bod 55).

[29] – Rozsudek ze dne 22. května 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, bod 58).

61. Souběžně, jelikož posouzení slučitelnosti vnitrostátních opatření s čl. 32 odst. 1, čl. 3 odst. 2 a 14 směrnice 2009/72 vyžaduje pro každý z nich přezkum přiměřenosti, Soudní dvůr provede takový přezkum na závěr posouzení podle mého názoru proto, aby se zabránilo jakémukoli zbytečnému zdvojování [30].

a) K čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/72

62. Zásada volného přístupu třetích osob k soustavám byla formulována, i když pouze v náznacích, počínaje přijetím směrnice 96/92 [31]. Následně je tato zásada, která byla systematicky přebírána, zformulována následnými směrnicemi o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou [32].

63. Článek 32 odst. 1 směrnice 2009/72 zejména stanoví „zavedení systému pro přístup třetích osob k přenosovým a distribučním soustavám [na základě zveřejněných sazeb použitelných] na oprávněné zákazníky“. V tomto ohledu Soudní dvůr zastává ustáleným způsobem názor, že toto právo představuje „jedno ze základních opatření, které musí členské státy zavést, aby mohl být dotvořen vnitřní trh s elektřinou“ [33].

64. Kromě toho tato zásada zakazuje členským státům organizovat přístup třetích osob k soustavám diskriminačním způsobem. Článek 32 odst. 1 směrnice 2009/72 totiž stanoví, že dotčený systém pro přístup „[musí být používán] objektivně a bez diskriminace mezi uživateli soustavy“ [34]. Soudní dvůr srovnal zákaz členských států diskriminovat třetí osoby se zákazem, který je stanoven obecněji v čl. 3 odst. 1 této směrnice [35], podle kterého členské státy zabezpečí, aby elektroenergetické podniky nebyly diskriminovány z hlediska svých práv nebo povinností.

65. Z toho vyvozuje, že tato ustanovení „jsou konkrétním vyjádřením obecné zásady rovnosti“ [36], která vyžaduje, aby „se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno“ [37].

66. Tudíž je třeba se zabývat otázkou rozdílného zacházení ve věci, která je předmětem mého posouzení.

67. V projednávané věci byl na základě čl. 5 odst. 3 zákona č. 123/2012 a článků 1 a 2 rozhodnutí č. 138/2013 zaručen přístup k soustavám minimálně ve výši 700 MW společnostem SC Complexul Energetic Hunedoara a SC Complexul Energetic Oltenia. Toto samotné zjištění umožňuje učinit závěr o existenci rozdílného zacházení na úkor výrobců elektřiny, kteří měli přístup k dotčeným soustavám a využívali neobnovitelné zdroje energie.

30 – Rozsudek ze dne 29. září 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, body 86 a 94).

31 – Viz článek 16 směrnice 96/92 a příslušná judikatura (rozsudek ze dne 7. června 2005, VEMW a další, C-17/03, EU:C:2005:362, body 37 a 46).

32 – Viz článek 20 směrnice 2003/54 a článek 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (Úř. věst. 2019, L 158, s. 125).

33 – Rozsudky ze dne 22. května 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, bod 44); ze dne 29. září 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, bod 76), a ze dne 17. října 2019, Elektrorazpredelenie Yug (C-31/18, EU:C:2019:868, bod 41).

34 – Společnosti Hidroelectrica náleží právo nebýt diskriminována podle článku 32 směrnice 2009/72 (v tomto ohledu viz rozsudek ze dne 29. září 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, body 71 až 75).

35 – Rozsudek ze dne 7. června 2005, VEMW a další (C-17/03, EU:C:2005:362, bod 46). I když se jednalo o směrnici 96/92, čl. 3 odst. 1 této směrnice je v tomto bodě totožný s čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/72.

36 – Rozsudky ze dne 7. června 2005, VEMW a další (C-17/03, EU:C:2005:362, bod 47), a ze dne 29. září 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, bod 79).

37 – Rozsudek ze dne 28. listopadu 2018, Solvay Chimica Italia a další (C-262/17, C-263/17 a C-273/17, EU:C:2018:961, bod 66).

68. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, se nedomnívám, že je nutné dále upřesnit kategorie výrobních zařízení dotčených rozdílným zacházením, které jsem právě určil. Nejprve, i kdyby se dotčené opatření týkalo všech zařízení na výrobu elektřiny, která využívají domácí zdroje energetického paliva, přesto bych konstatoval rozdílné zacházení, protože spalitelnost zdroje energie a jeho zeměpisný původ nejsou rozlišovacími kritérii uznaným v čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/72, jelikož toto ustanovení ostatně žádné z nich neuznává. Dále určení existence jiných výrobních zařízení, která jsou schopna poskytovat tytéž služby, jako jsou služby poskytované výrobními zařízeními dotčenými daným opatřením, musí být provedeno, jak uvedu dále, v rámci posouzení čl. 3 odst. 2 a 14 směrnice 2009/72.

69. V každém případě pouhé určení tohoto rozdílného zacházení nepostačuje ke kvalifikaci dotčeného opatření jako diskriminačního, pokud sleduje legitimní cíl [38].

70. Pokud jde o případné odůvodnění takového rozdílného zacházení, je třeba uvést, že čl. 5 odst. 3 zákona č. 123/2012 odůvodňuje poskytnutí zaručeného přístupu pro elektřinu vyráběnou v tepelných elektrárnách, které používají domácí zdroje energetického paliva, důvody spojenými s bezpečností dodávek elektřiny. Z předkládacího rozhodnutí ostatně vyplývá, že toto odůvodnění bylo uvedeno účastnicemi řízení, které podporují soulad zaručeného přístupu stanoveného rumunským právem s unijním právem.

71. Přitom se domnívám, že není pochyb o legitimitě cíle sledovaného dotčeným opatřením, a sice bezpečnosti dodávek elektřiny v Rumunsku.

72. V tomto ohledu připomínám, že čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 umožňuje členským státům uložit zařízením na výrobu elektřiny povinnosti veřejné služby týkající se bezpečnosti dodávek [39]. Mimoto, pokud jde o ustanovení SFEU a konkrétně o článek 36 SFEU, poznamenávám, že Soudní dvůr již uvedl, že ochrana bezpečnosti dodávek energie může patřit mezi důvody veřejné bezpečnosti [40].

73. Pouhé dovolávání se legitimního cíle však nepostačuje k tomu, aby bylo možné vyloučit kvalifikaci rozdílného zacházení jako „diskriminačního“. Dále je totiž třeba, aby dotčený cíl mohl odůvodnit výše uvedené rozdílné zacházení, „tedy v podstatě, zda je založen na objektivním a rozumném kritériu přiměřeném sledovanému cíli“ [41].

74. S ohledem na výše připomenutý rámec analýzy nicméně uvedu své úvahy o dodržení zásady proporcionality až v pozdější fázi stanoviska.

b) K čl. 3 odst. 2 a 14 směrnice 2009/72

75. Jak již bylo připomenuto, prostor pro uvážení ponechaný členským státům proto, aby přijaly opatření nezbytná k zavedení systému pro přístup třetích osob, je neopravňuje k tomu, aby vyloučily zásadu volného přístupu k soustavám uvedenou v čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/72 kromě případů, ve kterých tato směrnice stanoví výjimky nebo odchylky [42].

38 – Rozsudek ze dne 29. září 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, bod 81).

39 – Viz rovněž bod 46 odůvodnění směrnice 2009/72.

40 – Rozsudek ze dne 17. září 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, bod 36).

41 – Rozsudek ze dne 29. září 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, bod 85).

42 – Rozsudek ze dne 22. května 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, bod 55).

76. Článek 3 odst. 14 směrnice 2009/72 tak poskytuje členským státům možnost neuplatňovat článek 32 této směrnice, „pokud by [toto]použití právně nebo fakticky bránilo plnění povinností uložených elektroenergetickým podnikům z důvodů obecného hospodářského zájmu a pokud tím rozvoj obchodu nebude ovlivněn do té míry, že by to bylo v rozporu se zájmy Společenství“.

77. V souladu s tímto ustanovením čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72 stanoví, že s plným ohledem na článek 86 ES (nyní článek 106 SFEU) mohou členské státy uložit z důvodů obecného hospodářského zájmu podnikům působícím v elektroenergetice povinnosti veřejné služby, které se mohou týkat zabezpečení dodávek [43].

78. Tyto povinnosti je tedy třeba chápat jako „opatření veřejného zásahu do fungování tohoto trhu, která podnikům v odvětví elektřiny ukládají, aby pro účely sledování obecného hospodářského zájmu jednaly na uvedeném trhu na základě kritérií stanovených orgány veřejné moci“ [44].

79. Nicméně pro povinnosti veřejné služby, které mohou být uloženy členským státem elektroenergetickým podnikům, je stanoven rámec. Článek 3 odst. 2 směrnice 2009/72 totiž stanoví, že tyto povinnosti musí být „jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné a musí zaručovat rovnost přístupu pro elektroenergetické podniky Společenství k spotřebitelům v jednotlivých členských státech“.

80. Za účelem zohlednění článku 106 SFEU Soudní dvůr rozhodl, že ze samotného znění tohoto ustanovení vyplývá, že povinnosti veřejné služby, které mohou být podle čl. 3 odst. 2 směrnice 2003/55 podnikům uloženy, musí dodržovat zásadu proporcionality [45].

81. Ze všech těchto ustanovení vyvozuji, že členské státy mohou uložit výrobním zařízením povinnosti veřejné služby týkající se bezpečnosti dodávek, i když plnění těchto povinností brání volnému přístupu třetích osob k soustavám.

82. Tato možnost, která je ponechána členským státům, však není neomezená, jelikož vnitrostátní opatření, která je třeba přijmout v obecném hospodářském zájmu, v žádném případě nesmí ovlivnit rozvoj obchodu do té míry, že by to bylo v rozporu se zájmy Unie. Povinnosti obsažené v těchto opatřeních musí být kromě toho jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné. Povinnosti veřejné služby musí především zaručovat rovnost přístupu pro výrobní zařízení Unie k spotřebitelům v jednotlivých členských státech. Konečně, tyto povinnosti musí respektovat zásadu proporcionality.

83. I když je na Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti), aby v projednávané věci ověřil jednak, že dotčené opatření skutečně ukládá povinnosti veřejné služby, a jednak, že splňuje všechny dříve uvedené požadavky, Soudní dvůr bude moci tomuto soudu poskytnout veškeré informace nezbytné pro jeho ověření.

[43] – Rozsudky ze dne 21. prosince 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, bod 38), a ze dne 29. září 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, bod 87).

[44] – Rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Engie Cartagena (C-523/18, EU:C:2019:1129, bod 45).

[45] – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, bod 42).

84. Kromě toho mne udivuje, že se účastnice řízení, které podporují soulad dotčeného opatření s unijním právem, odvolávají na bezpečnost dodávek, aniž se některá z nich dovolává uplatnění článku 3 směrnice 2009/72, a v důsledku toho neudávají důvody, které je vedou k závěru, že zaručený přístup stanovený rumunským právem splňuje požadavky stanovené v tomto ustanovení.

85. Pokud jde o existenci povinností veřejné služby uložených dotčeným výrobním zařízením, nedomnívám se, že zaručený přístup stanovený rumunským právem spadá mezi takové povinnosti. Zaručený přístup k soustavám totiž neomezuje svobodu jednání výrobních zařízení, která z něj mají prospěch na trhu s elektřinou. Právě naopak, zařízení, kterým je takový přístup poskytnut, mají jednoznačnou hospodářskou výhodu v tom, že mají jistotu přenosu prodané elektřiny.

86. Kromě toho nejsem obeznámen s postupem sledovaným rumunskou vládou a s důvody, které ji vedly k určení dotčených výrobních zařízení. Pokud jde například o diskriminační povahu dotčeného opatření, je na předkládajícím soudu, aby určil, zda existují jiná výrobní zařízení schopná plnit stejné povinnosti veřejné služby, jako jsou zařízení určená rozhodnutím č. 138/2013 [46].

87. Pokud jde o požadavek, podle kterého musí povinnosti veřejné služby zaručovat rovný přístup pro elektroenergetické podniky Unie k spotřebitelům v jednotlivých členských státech, je zaručený přístup, jak je uvedeno výše, mechanismem, který zajišťuje výrobním zařízením, která jej využívají, přístup k soustavám za účelem přenosu prodané elektřiny.

88. Jednak z kapacity přenosových a distribučních soustav, která je ze své podstaty omezená, a jednak z přidělení kapacity, k níž vede zaručený přístup, vyvozuji, že takto přidělená kapacita o to snižuje kapacitu, která by mohla být přidělena k přenosu elektřiny vyrobené zařízeními, která tento přístup nevyužívají. Tato zařízení tak nemohou zcela nebo zčásti splnit transakce. Jinými slovy, pokud není nedostatečná kapacita soustav způsobena zaručeným přístupem, zvyšuje takový přístup svůj význam pro zařízení, která jej nevyužívají.

89. V tomto ohledu uvádím, že v projednávané věci čl. 5 odst. 3 zákona č. 123/2012 a články 1 a 2 rozhodnutí č. 138/2013 zaručily přístup k elektrickým soustavám výrobním zařízením do výše alespoň 700 MW.

90. Dotčené opatření proto přinejmenším potenciálně a zčásti bránilo výrobním zařízením, která z něj nemají prospěch, v plnění transakcí, a proto mohlo ovlivnit rovný přístup pro elektroenergetické podniky Unie k spotřebitelům v jednotlivých členských státech.

91. Tyto poznámky, pokud s nimi bude Soudní dvůr souhlasit, musí vést ke zjištění, že dotčené opatření je neslučitelné s čl. 3 odst. 2 a 14 a čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/72. Pokud by tomu tak však nebylo, pokračuji v následujících úvahách v posuzování slučitelnosti dotčeného opatření s relevantními ustanoveními.

[46] – Viz rozsudky ze dne 21. prosince 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, bod 86), a ze dne 29. září 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, bod 89).

92. Pokud jde o zohlednění článku 106 SFEU, Soudní dvůr rozhodl, že vnitrostátní opatření ukládající povinnosti veřejné služby musí respektovat zásadu proporcionality, a tedy „být způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a nepřekračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné“ [47].

c) K dodržení zásady proporcionality

93. Podle vyjádření Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri (ministerstvo hospodářství, energetiky a obchodu, Rumunsko) před předkládajícím soudem bylo dotčené opatření přijato, s přednostním nasazováním a povinností poskytovat podpůrné služby, za účelem vytvoření výrobní kapacity, která je nezbytná z několika důvodů, které však vesměs ohrožují bezpečnost dodávek elektřiny v Rumunsku.

94. Jedná se totiž o vytvoření výrobní kapacity s využitím neobnovitelných zdrojů energie, aby bylo zaprvé možné uspokojit poptávku během špičky spotřeby, zadruhé mít zařízení schopná nahradit zařízení využívající obnovitelné zdroje energie v případě nedostupnosti zdroje a, zatřetí a naposledy, reagovat na očekávaný nárůst přeshraničního obchodu v rámci realizace projektu 4M MC [48].

95. Pokud jde o přezkum proporcionality, je třeba zaprvé posoudit, zda je opatření způsobilé k uskutečnění cíle vytvoření výrobní kapacity. V tomto ohledu jsem se zabýval tím, proč jak rozhodnutí č. 138/2013, tak předkládací rozhodnutí uvádějí, že zaručený přístup stanovený rumunským právem zajistil „nepřetržitý provoz“ výrobních zařízení, která jej využívala. Podle mého názoru totiž zaručený přístup sám o sobě není schopen zajistit nepřetržitý provoz výrobního zařízení, protože je pouze zárukou přístupu k soustavám. Z níže uvedených důvodů považuji za přesnější mít za to, že nepřetržitý provoz zařízení SC Complexul Energetic Hunedoara a SC Complexul Energetic Oltenia byl výsledkem kombinace přednostního nasazení a zaručeného přístupu, jak jsou upravena rumunským právem [49].

96. Nejprve, přednostní nasazení umožnilo nasazení zařízení společnosti SC Complexul Energetic Hunedoara a společnosti SC Complexul Energetic Oltenia společností Transelectrica bez ohledu na ekonomickou prioritu elektřiny z dostupných výrobních zdrojů. Dále, zaručený přístup zajistil těmto zařízením, že vyrobená a prioritně nasazená elektřina měla přístup k soustavám, i když jim to jejich kapacita pravděpodobně neumožňovala.

97. V tomto ohledu uvádím, že hodnota zaručeného přístupu závisí na kapacitě přenosových a distribučních soustav. Záruka prostřednictvím zaručeného přístupu je tedy o to cennější pro výrobní zařízení, která jej využívají, jelikož přenosové a distribuční soustavy strukturálně trpí nedostatečnou kapacitou. Naproti tomu zaručený přístup k soustavám ztrácí význam, pokud je kapacita těchto soustav vyšší než množství přenášené elektřiny.

[47] – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, ENEL (C-242/10, EU:C:2011:861, bod 55).

[48] – „The 4M Market coupling is the day ahead electricity trading platform of the CEE region“ (Sterpu, V., *The analysis of 4M MC electricity market*, Erasmus University Rotterdam, 2018, s. 8, https://thesis.eur.nl/pub/44746/Sterpu-V.-447658-.pdf).

[49] – Mimoto vedle tohoto prvního nástroje, který je tvořen přednostním nasazením a zaručeným přístupem, existoval druhý nástroj, který sleduje podle mého názoru stejný účel a který spočíval v povinnosti společností SC Complexul Energetic Hunedoara a SC Complexul Energetic Oltenia poskytovat společnosti Transelectrica podpůrné služby o elektrickém výkonu alespoň 1 000 $2W.

98. Vzhledem k zajištění nepřetržitého provozu výrobních zařízení, která z něj mají prospěch, nepochybuji o způsobilosti zaručeného přístupu přispět k vytvoření výrobní kapacity, která umožňuje zaručit bezpečnost dodávek elektřiny v takovém členském státě, jako je Rumunsko [50].

99. Zadruhé je třeba přezkoumat, zda lze dotčené opatření považovat za nezbytné k uskutečnění cíle vytvoření výrobní kapacity. V tomto ohledu bude věcí předkládajícího soudu, aby jednak posoudil, zda by neexistence zaručeného přístupu mohla bránit výrobním zařízením, která z něj mají prospěch, v plnění jejich povinností veřejné služby, a jednak přezkoumal, zda plnění těchto povinností nemůže být uskutečňováno jinými prostředky, které by nenarušovaly právo na přístup k soustavám [51].

100. Pokud jde o riziko pro výrobní zařízení, že jim bude bráněno v plnění jejich povinností veřejné služby, pokud by byla připravena o dotčené opatření, předkládající soud by se podle mého názoru mohl zabývat kapacitou přenosových a distribučních soustav a konkrétně jejich strukturálně dostatečnou nebo nedostatečnou povahou.

101. Pokud jde o existenci jiných prostředků, které se nedotýkají práva na přístup k soustavám a umožňují plnění povinností veřejné služby, Soudní dvůr bude moci užitečně připomenout svou judikaturu, podle které „musí-li členský stát, který se dovolává čl. 90 odst. 2, prokázat, že podmínky stanovené tímto ustanovením jsou splněny, toto důkazní břemeno nemůže zajít tak daleko, aby tento členský stát musel v rámci podrobného popisu důvodů, ze kterých by z jeho pohledu bylo, v případě zrušení vytýkaných opatření, ohroženo splnění úkolů obecného hospodářského zájmu, kterými pověřil určitý podnik, za hospodářsky přijatelných podmínek, jít ještě dál a pozitivně prokázat, že žádné další představitelné a pojmově hypotetické, opatření nemůže zaručit splnění těchto úkolů za stejných podmínek“ [52].

102. Závěrem se domnívám, že na druhou předběžnou otázku je třeba odpovědět tak, že členský stát může poskytnout zaručený přístup k soustavám určitým zařízením na výrobu elektřiny, která využívají neobnovitelné zdroje energie, za účelem zajištění bezpečnosti dodávek za podmínky, že je jednak zajištěn přístup k soustavám pro elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie poskytnutý na základě čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28, a jednak, že požadavky uvedené v čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/72, a v případě, že by předkládající soud určil povinnosti veřejné služby uložené totožným zařízením na výrobu elektřiny, v čl. 3 odst. 2 a 14 této směrnice jsou splněny, a pokud tato právní úprava nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle, který sleduje.

V. Závěry

103. S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na druhou předběžnou otázku položenou Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko), v jejím přeformulovaném znění, odpověděl následovně:

„Článek 16 odst. 2 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, čl. 3 odst. 2 a 14 a čl. 32 odst. 1 směrnice Evropského

[50] – Jak je uvedeno v tomto stanovisku, bod 60 odůvodnění směrnice 2009/28 stanoví, že zaručený přístup „umožní využívat maximální množství elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ze zařízení připojených do sítě“.

[51] – Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. května 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, bod 60).

[52] – Rozsudek ze dne 23. října 1997, Komise v. Francie (C-159/94, EU:C:1997:501, bod 101).

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 vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která poskytuje zaručený přístup k přenosovým a distribučním soustavám určitým zařízením na výrobu elektřiny, která využívají neobnovitelné zdroje energie, za účelem zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny za podmínky, že je zajištěn přístup k soustavám pro elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie poskytnutý na základě čl. 16 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/28, že požadavky uvedené v čl. 32 odst. 1 směrnice 2009/72, a v případě, že by předkládající soud určil povinnosti veřejné služby uložené totožným zařízením na výrobu elektřiny, v čl. 3 odst. 2 a 14 této směrnice jsou splněny, a pokud tato právní úprava nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle, který sleduje. Předkládajícímu soudu přísluší, aby ověřil, zda ve věci v původním řízení je tato podmínka splněna.“