



Výbor pro právní záležitosti
předseda

15.1.2018

Pan Jerzy Buzek
předseda
Výbor pro průmysl, výzkum a energetiku
BRUSEL

Věc: Stanovisko k právnímu základu návrhu směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (přepřacované znění) (COM(2016)0767 – C8-0500/2016 – 2016/0382(COD))

Vážený pane předsedo,

dopisem ze dne 8. prosince 2017 jste podle čl. 39 odst. 2 jednacího řádu požádal Výbor pro právní záležitosti o ověření vhodnosti právního základu výše uvedeného návrhu.

Výbor projednal výše uvedenou otázku na své schůzi dne 15. ledna 2018

Právním základem, který navrhuje Komise, je čl. 194 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Pozměňovací návrh, který odhlasoval výbor ITRE usiluje o nahrazení výše uvedeného právního základu článkem 194 SFEU ve spojení s čl. 191 odst. 1 SFEU.

I – Souvislosti

Tento návrh stanoví zásady, na jejichž základě mohou členské státy kolektivně a kontinuálně zajistit, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů na celkové konečné spotřebě energie v EU dosáhl v roce 2030 nejméně 27 %, a to nákladově efektivním způsobem napříč třemi sektory – elektrické energie (OZE-E), vytápění a chlazení (OZE-VCH) a dopravy (OZE-D).

Podle rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, který v říjnu 2014 přijala Evropská rada¹, je 27% cíl závazný na úrovni EU a bude ho dosaženo prostřednictvím příspěvků členských států vedených potřebou kolektivně dosáhnout unijního cíle. Nový rámec také umožňuje, aby tato společná realizace nebránila členským státům v tom, aby si stanovily

¹ Viz „Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030“ (COM/2014/015 final).

vlastní vnitrostátní cíle, které mohou být i ambicióznější. Členské státy mohou podporovat energii z obnovitelných zdrojů při dodržení pravidel pro státní podporu.

Evropská rada několikrát požádala Komisi, aby přezkoumala a vypracovala právní předpisy týkající se mimo jiné energie z obnovitelných zdrojů, které podpoří splnění dohodnutého cíle na rok 2030¹. Rovněž Evropský parlament Komisi vyzval, aby předložila právní předpisy ohledně energie z obnovitelných zdrojů a stanovila ještě ambicióznější cíl – alespoň 30 %².

Odhady týkající se energetického systému EU naznačují, že pokud nebudou zavedeny nové politiky, bude na základě současné energetické politiky členských států a EU v roce 2030 dosaženo podílu spotřeby energie z obnovitelných zdrojů ve výši pouze přibližně 24,3 %. To by bylo výrazně méně, než stanoví závazný cíl spotřeby energie z obnovitelných zdrojů na úrovni EU ve výši 27 %, na němž se dohodla Evropská rada, a Unie by tak nemohla splnit společné závazky formulované v Pařížské dohodě z roku 2015. Pokračování ve stávající politice by také vážně ohrozilo dosažení politické ambice Unie, již je dosažení vedoucího postavení v odvětví energie z obnovitelných zdrojů na celosvětové úrovni. Znamenalo by to také vzdát se výhod v oblasti bezpečnosti, které zvýšení dodávek energie z domácích zdrojů nabízí, a snížit účast spotřebitelů na energetickém systému.

II – Relevantní články Smlouvy

Komise jako právní základ svého návrhu předkládá následující článek Smlouvy o fungování Evropské unie, který je uveden v třetí části SFEU („Vnitřní politiky a činnosti Unie“) hlavě X („Energetika“) (zvýraznění doplněno):

Článek 194

1. V rámci vytváření a fungování vnitřního trhu a s přihlédnutím k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí má politika Unie v oblasti energetiky v duchu solidarity mezi členskými státy za cíl:

- a) zajistit fungování trhu s energií;*
- b) zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii;*
- c) podporovat energetickou účinnost a úspory energie jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie; a*
- d) podporovat propojení sítí.*

2. Aniž je dotčeno použití jiných ustanovení Smluv, přijmou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření nezbytná pro dosažení cílů uvedených v odstavci 1. Tato opatření se přijmou po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem

¹ Závěry ze zasedání Evropské rady ve dnech 19.–20. března 2015, 17.–18. prosince 2015 a 17.–18. března 2016.

² Viz usnesení EP „k rámci politik v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030“ a „o zprávě o pokroku v oblasti energie z obnovitelných zdrojů“.

regionů.

Nedotýkají se práva členského státu stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií, aniž je dotčen čl. 192 odst. 2 písm. c).

3. Odchylně od odstavce 2 přijme Rada opatření podle uvedeného odstavce zvláštním legislativním postupem jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem, pokud jsou především fiskální povahy.

III – Navrhovaný právní základ

Dotčený pozměňovací návrh výboru ITRE navrhuje změnit právní základ návrhu, a to tak, že se odstraní odkaz na odstavce 2 článku 194 SFEU (a bude se tedy odkazovat na celý článek 194 SFEU) a že se přidá odkaz na čl. 191 odst. 1 SFEU spadající pod hlavu XX („životní prostředí“). Toto nově přidané ustanovení zní takto:

Článek 191

(bývalý článek 174 Smlouvy o ES)

1. Politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k sledování následujících cílů:

- zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí;
- ochrana lidského zdraví;
- uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů;
- podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů, a zejména boj proti změně klimatu.

2. [...]

3. [...]

4. [...]

Pro účely naší analýzy je rovněž relevantní článek 192 SFEU, který zní (zvýraznění doplněno):

Článek 192

(bývalý článek 175 Smlouvy o ES)

1. Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů rozhodnou, jakou činnost bude Unie vyvíjet, aby bylo dosaženo cílů uvedených v článku 191.

2. Odchylně od rozhodovacího postupu stanoveného v odstavci 1 a aniž je dotčen článek 114, přijme Rada zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů jednomyslně:

a) předpisy především fiskální povahy;

b) opatření týkající se:

– územního plánování,

– hospodaření s vodními zdroji nebo týkající se přímo nebo nepřímo dostupnosti vodních zdrojů,

– využívání půdy, s výjimkou hospodaření s odpady;

c) opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií.

Rada může na návrh Komise jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů rozhodnout o použití řádného legislativního postupu na oblasti uvedené v prvním pododstavci.

3. Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů všeobecné programy činnosti, v nichž stanoví přednostní cíle, kterých má být dosaženo.

Opatření nezbytná pro provádění těchto programů se přijmou za podmínek uvedených v odstavci 1 nebo 2, podle povahy věci.

4. [...]

5. [...]

IV – Judikatura

Podle ustálené judikatury Soudního dvora „se musí volba právního základu aktu Společenství zakládat na objektivních faktorech, které podléhají soudnímu přezkumu a mezi něž patří zejména cíl a obsah aktu“¹. Volba nesprávného právního základu proto může být důvodem pro prohlášení dotyčného aktu za neplatný. V této souvislosti jsou přání orgánu aktivněji se podílet na přijetí daného opatření, okolnosti, za kterých bylo opatření přijato, i práce vykonaná z jiných důvodů v dané oblasti pro určení správného právního základu irelevantní².

Pokud přezkum daného opatření ukáže, že toto opatření sleduje dvojitý účel nebo má dvě složky, a pokud je možné jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako

¹ Věc C-45/86, *Komise v. Rada* (Všeobecné celní preference), [1987], Sb. rozh. 1439, bod 5; věc C-440/05, *Komise v. Rada*, [2007], Sb. rozh. I- 9097; věc C-411/06, *Komise v. Parlament a Rada*, [2009], Sb. rozh. I-7585.

² Věc C-269/97 *Komise v. Rada*, [2000], Sb. rozh. I-2257, bod 44.

hlavní nebo převažující, zatímco druhý účel nebo druhá složka je pouze vedlejší, musí být opatření založeno na jediném právním základu, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím cílem nebo složkou¹. Pokud má však opatření několik souběžných cílů nebo složek, které jsou neodlučně spjaty a z nichž žádná není podružná nebo nepřímá ve vztahu k ostatním, bude mít dané opatření různé odpovídající právní základy², pokud jsou postupy stanovené pro příslušné právní základy slučitelné s právem Evropského parlamentu a neoslabují jej³.

V – Cíl a obsah návrhu

První bod odůvodnění vysvětluje důvod přepracování 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: je jím zajištění jasnosti.

V bodech odůvodnění 2 a 3 se opakuje, že podpora obnovitelných forem energie je jedním z cílů energetické politiky a že tato opatření jsou zapotřebí ke snižování emisí skleníkových plynů v souladu s Pařížskou dohodou z roku 2015 a k podpoře zabezpečení dodávek energie a technologické inovace, přičemž rovněž přispějí ke snížení závislosti Unie na dovážené ropě a plynu.

Článek 3 proto stanoví cíl pro podíl energie z obnovitelných zdrojů na spotřebě energie v Unii pro rok 2030, tj. nejméně 27 %, a způsob, jakým budou členské státy přispívat k nákladově efektivnímu a pružnému snižování emisí skleníkových plynů, a to vytvořením finančního rámce usnadňujícího investice do projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a využíváním finančních nástrojů a výměnami osvědčených postupů mezi příslušnými vnitrostátními nebo regionálními orgány nebo subjekty.

Článek 4 se zaměřuje na režimy podpory pro elektřinu z obnovitelných zdrojů a stanoví záruky pro jejich uplatňování členskými státy, které mají za cíl zajistit, aby nedošlo k narušení trhu s elektřinou, aby byly tyto režimy v souladu s pravidly pro státní podporu a aby fungovaly transparentně a podporovaly jasnost pro investory a spotřebitele a účinné monitorování.

Článek 7 reguluje způsob výpočtu podílu energie z obnovitelných zdrojů a stanoví také snížení maximálního podílu biopaliv a biokapalin vyrobených z potravin nebo plodin počínaje rokem 2012.

Článek 16 stanoví povolovací proces pro projekty v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, s jedním určeným kontaktním místem a maximální délkou trvání povolovacího procesu, a článek 19 mění systém záruk původu, mj. jej rozšiřuje o plyn z obnovitelných zdrojů, činí jej povinným

¹ Věc C-137/12, *Komise v. Rada*, EU:C:2013:675, bod 53; věc C-490/10, *Parlament v. Rada*, EU:C:2012:525, bod 45; věc C-155/07, *Parlament v. Rada*, Sb. rozh. 2008, s. I-08103, bod 34.

² Věc C-211/01, *Komise v. Rada*, [2003], Sb. rozh. I-08913, bod 40; věc C-178/03, *Komise v. Evropský parlament a Rada*, [2006], Sb. rozh. I-107, body 43–56.

³ Věc C-300/89, *Komise v. Rada* („oxid titaničitý“), [1991], Sb. rozh. I-2867, body 17–25; věc C-268/94, *Portugalsko v. Rada*, [1996], Sb. rozh. I-6177.

pro vytápění a chlazení na základě žádosti výrobce elektřiny a zlepšuje administrativní postupy tím, že má být uplatňována norma CEN.

Články 21–24 posilují postavení i) spotřebitelů, kteří mají nárok provozovat vlastní spotřebu bez nepřiměřených omezení, ii) komunit obnovitelné energie, které mohou vstoupit na trh, iii) spotřebitelů energie, kteří mohou přestat kupovat teplo či chlazení od systému ústředního vytápění/chlazení, pokud mohou prostřednictvím opatření provedených na budově dosáhnout podstatně lepší energetické účinnosti.

Článek 25 stanoví na úrovni EU povinnost, aby dodavatelé paliv poskytovali určitý podíl nízkoemisních a obnovitelných paliv s cílem stimulovat dekarbonizaci a energetickou diverzifikaci a zajistit nákladově efektivní příspěvek daného odvětví k dosažení celkového cíle. Konečně, článek 26 posiluje stávající unijní kritéria udržitelnosti pro bioenergii, mj. rozšiřuje jejich působnost i na biomasu a bioplyn pro vytápění a chlazení a výrobu energie, a článek 27 vyjasňuje systém hmotnostní bilance a upravuje jej tak, aby zahrnoval společnou digesci bioplynu a vtačování biometanu do rozvodné sítě zemního plynu.

VI – Rozbor a určení vhodného právního základu

Z výše uvedeného jasně vyplývá, že cílem návrhu je napravit stav, kdy panuje nejistota pro investory, a to způsobem, který přihlíží ke střednědobým a dlouhodobým cílům dekarbonizace, zajistit nákladově efektivní využívání elektřiny z obnovitelných zdrojů a integraci trhu s ní a také kolektivní dosažení celounijních cílů míry využívání energie z obnovitelných zdrojů v roce 2030 a rozvíjet dekarbonizační potenciál pokročilých biopaliv a potenciál energie z obnovitelných zdrojů v odvětví vytápění a chlazení.

Obnovitelné zdroje energie přispívají prostřednictvím snižování emisí skleníkových plynů ke zmírňování změny klimatu a k dosažení udržitelného rozvoje, chrání životní prostředí a zlepšují zdraví občanů. Energie z obnovitelných zdrojů je navíc ve stále větší míře hybatelem hospodářského růstu podporujícího začlenění, který vytváří pracovní místa a zvyšuje v celé Evropě energetickou bezpečnost. Podle judikatury Soudního dvora je rozvoj energie z obnovitelných zdrojů jedním z cílů, jimiž se musí řídit energetická politika EU.¹

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je článek 194 specifickým právním základem pro opatření v oblasti energetiky, jejichž cílem je zajistit fungování trhu s energií a bezpečnost dodávek energie v Unii, podporovat energetickou účinnost a úspory energie a rozvoj nových a obnovitelných forem energie nebo podporovat propojování energetických sítí.

Pozměňovací návrh výboru ITRE má za cíl změnit právní základ návrhu, a to tak, že se odstraní odkaz na odstavec 2 článku 194 SFEU, a bude se tedy odkazovat na celý článek 194 SFEU, a že se doplní odkaz na čl. 191 odst. 1 SFEU. Zní takto:

¹ Spojené věci C-215/16, C-216/16, C-220/16 a C-221/16 *Elecdey Carcelen SA a další v Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*, ECLI:EU:C:2017:705, bod 38.

Pozměňovací návrh 1
Návrh směrnice
Právní východisko 1

Znění navržené Komisí

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na **čl. 194 odst. 2** této smlouvy,

Pozměňovací návrh

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na **článek 194 a čl. 191 odst. 1** této smlouvy,

Zaprvé, pokud jde o použití článku 194 SFEU jako celku jako právního základu, je třeba mít na zřeteli, že článek 194 SFEU ve skutečnosti obsahuje v odstavcích 2 a 3 dva různé právní základy pro opatření odlišné povahy. Zatímco článek 3 je určen pro opatření především fiskální povahy, odstavec 2 je určen k přijímání opatření nezbytných k dosažení cílů z odstavce 1. Vzhledem k tomu, že daný návrh patří jednoznačně do druhé kategorie opatření, je zapotřebí konkrétně uvést čl. 194 odst. 2 SFEU jako právní základ.

Mimoto stanoví článek 194 SFEU různé legislativní postupy podle povahy daného opatření. Podle čl. 194 odst. 3 SFEU se pro opatření především fiskální povahy použije zvláštní legislativní postup, při němž je akt s Parlamentem pouze konzultován a v Radě je vyžadována jednomyslnost; naproti tomu podle čl. 194 odst. 2 SFEU se při přijímání opatření nezbytných k dosažení cílů uvedených v č. 194 odst. 1 použije řádný legislativní postup.

Hlavní účel daného návrhu spadá, jak se zdá, plně mezi cíle politiky Unie v oblasti energetiky stanovené v čl. 194 odst. 1 SFEU. Má-li být tedy uveden právní základ způsobem, který umožňuje určit jak postup, který se má k přijetí návrhu použít, tak potřebnou většinu v Radě, je namístě zvolit jako právní základ daného návrhu čl. 194 odst. 2, nikoli článek 194 jako celek.

Pokud jde o odkaz na čl. 191 odst. 1 SFEU, který má být – jak výbor ITRE navrhuje – do právního základu návrhu doplněn, je třeba zdůraznit, že to není článek, který lze uplatnit jako právní základ. Stanoví cíle politiky EU v oblasti životního prostředí a také další zásady, které má mít Unie na zřeteli při utváření této politiky a při spolupráci s třetími zeměmi v oblasti životního prostředí. Toto ustanovení neopravňuje orgány EU k přijetí legislativních opatření v oblasti životního prostředí, a tudíž nemůže sloužit jako právní základ.

Pokud byl pozměňovací návrh veden snahou doplnit právní základ pro oblast životního prostředí, pak je takovým základem čl. 192 odst. 1 SFEU, protože ten stanoví řádný legislativní postup k dosažení cílů uvedených v článku 191 SFEU. I v takovém případě by však muselo doplnění dalšího právního základu pro životní prostředí mít své odůvodnění. Konkrétně by bylo nutno doložit, že daný návrh sleduje současně několik cílů nebo že má několik složek, které jsou neoddělitelně spjaty, aniž by jeden z cílů nebo jedna ze složek byly ve vztahu k druhým druhořadými nebo nepřímými.¹ Vzhledem k tomu, že článek 194 výslovně propojuje ochranu a zlepšování životního prostředí s rozvíjením cílů energetické politiky Unie, a se zřetelem k cíli a obsahu daného návrhu se zdá, že hlavním a převažujícím

¹ Věc C-211/01 Komise v. Rada, [2003], Sb. rozh. I-08913, bod 40; Věc C-178/03, Komise v. Evropský parlament a Rada, [2006], Sb. rozh. I-107, body 43–56.

účelem a složkou návrhu je prosazování cílů souvisejících s energetikou. Pokud jsou brána v potaz hlediska životního prostředí, jsou jednoznačně druhořadá vůči hlavnímu cíli, jímž je podpora energie z obnovitelných zdrojů ve smyslu čl. 194 odst. 1 písm. c) SFEU.

VII – Závěr a doporučení

Ve světle právě provedeného rozboru se změny právního základů, které navrhuje dotčený pozměňovací návrh výboru ITRE, jeví ve věci odkazu na článek 191 SFEU jako nevhodné odkazování na článek Smluv, který je jako právní základ neuplatnitelný a který – jak vyplývá z obsahu a cíle daného návrhu – nepředstavuje souběžný cíl. Pokud jde o použití odkazu na článek 194 SFEU jako na celek, vypuštění odkazu na jeho odstavec 2 bychom neměli přijmout, neboť by tím byl odstraněn odkaz na konkrétní typ legislativního postupu, kterým se má příslušný návrh přijímat.

Výbor pro právní záležitosti proto na své schůzi dne 15. ledna 2018 rozhodl 19 hlasy pro a proti 0 hlasům proti, přičemž 0 členů se zdrželo,¹ že doporučí vrátit se k původnímu právnímu základu obsaženému v návrhu Komise, jímž je čl. 194 odst. 2 SFEU, jako k jedinému vhodnému právnímu základu vzhledem k cíli a obsahu daného návrhu.

S pozdravem

Pavel Svoboda

¹ Konečného hlasování se zúčastnili: Pavel Svoboda (předseda), Jean-Marie Cavada (místopředseda), Mady Delvaux (místopředsedkyně), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Jytte Guteland, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jens Rohde, Virginie Rozière, József Szájer, Axel Voss, Tiemo Wölken, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka; Antanas Guoga v souladu s čl. 200 odst. 2.