

1. Kolokvium energetického práva

Evropské a soutěžněprávní aspekty provozní podpory OZE jako veřejné podpory

Brno, 26.02.2025

Martin Nedelka, Nedelka Kubáč advokáti

Provozní podpora OZE z pohledu primárního a sekundárního práva EU (1)

- Zásady jednotného evropského trhu: rovný přístup na trh a **spravedlivé podmínky hospodářské soutěže**
- Zásahy členských států EU do podmínek volného trhu formou veřejné podpory jsou v principu neslučitelné s vnitřním trhem EU → **obecný zákaz veřejné podpory**
- Právo veřejné podpory:
 - upraveno na úrovni EU (primární a sekundární právo EU; zejména čl. 107-109 SFEU)
 - hlavní role svěřena Komisi; vedle toho národní soudy
- Při splnění určitých podmínek může být veřejná podpora povolena:
 - schválení Komisí - povinná notifikace
 - přímé výjimky dle § 107 odst. 2 SFEU a automatické výjimky (např. nařízení o blokových výjimkách, de minimis)

Provozní podpora OZE z pohledu primárního a sekundárního práva EU (2)

- Čl. 107 odst. 1 SFEU

„podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem“.
- Opatření je veřejnou podporou při kumulativním splnění podmínek:
 - opatření státu (ovlivnění veřejných rozpočtů přímo či nepřímo)
 - založena selektivní ekonomická výhoda pro určité podniky
 - důsledkem je narušení hospodářské soutěže či hrozba jejího narušení
 - dopad na obchod mezi členskými státy EU

Provozní podpora OZE z pohledu primárního a sekundárního práva EU (3)

- Zásada: veřejná podpora je neslučitelná s vnitřním trhem → **zákaz poskytování**
- Opatření naplňující definici veřejné podpory – v zásadě lze rozlišit tři případy:
 - Veřejná podpora oznámená Komisi (tzv. notifikace) - nemusí být zakázána, pokud bude schválena Komisí jako slučitelná s vnitřním trhem (= legální poskytnutí podpory)
 - Veřejná podpora naplňující podmínky některé z automatických výjimek (zejména obecné nařízení o blokových výjimkách/nařízení GBER, pravidla de minimis a služby obecného hospodářského významu) – slučitelnost s vnitřním trhem se předpokládá ⇒ nepodléhá notifikaci (= legální poskytnutí podpory)
 - Nepovolená podpora = podpora, která ani nespadá pod automatickou výjimku ani nebyla schválena Komisí

Provozní podpora OZE z pohledu primárního a sekundárního práva EU (4)

- Čl. 108 odst. 3 SFEU: členské státy nesmějí provádět opatření zakládající veřejnou podporu, dokud ji neschválí Komise, tzv. „**stand still obligation**“
- Přímý účinek a důležitý prostředek nápravy:
 - subjekty, které jsou či mohou být postižené protiprávní veřejnou podporou → možnost podání přímé žaloby k vnitrostátním soudům (náhrada škody, navrácení podpory, včetně úroků, předběžná opatření)
 - povinnost národních soudů tuto ochranu poskytnout (čl. 108 odst. 3 SFEU - primární právo EU)
- Souběžně může běžet řízení u Komise o posouzení slučitelnosti veřejné podpory; výsledek ale nemá vliv na aplikaci čl. 108 odst. 3 SFEU.

Provozní podpora OZE z pohledu primárního a sekundárního práva EU (5)

- Systém provozní podpory výroby elektřiny z OZE v ČR jako veřejné podpory:
 - Proběhla notifikace ke Komisi
 - Rozhodnutí Komise SA.35177 (2014/NN) ze dne 11.06.2014 týkající se zařízení vyrábějících elektřinu z OZE uvedených do provozu od 01.01.2013 a rozhodnutí Komise SA.40171 (2015/NN) ze dne 28.11.2016 týkající se zařízení uvedených do provozu od 01.01.2006 do 31.12.2012
 - Komise shledala naplnění znaků veřejné podpory
 - Závěr o slučitelnosti s vnitřním trhem (čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU)

Provozní podpora OZE z pohledu primárního a sekundárního práva EU (6)

- Z citovaných rozhodnutí Komise ve vztahu k provozní podpoře OZE v ČR vyplývá:
 - Orgánem, který řídí poskytování podpory, je OTE (administrace)
 - **Příjemcem podpory** jsou provozovatelé zařízení na výrobu elektřiny z OZE
 - **Zdroje financování podpory:** podpora je poskytována přímo ze státního rozpočtu ČR nebo prostřednictvím výběru zvláštního odvodu, tj. pomocí finančních zdrojů, které jsou pod kontrolou českých orgánů

Protiprávní podpora / zneužití veřejné podpory (1)

- Rozlišování mezi „protiprávní podporou“ a „zneužitím podpory“
- **Dle subjektu**, který porušil pravidla poskytování veřejné podpory:
 - orgán poskytující podporu nebo
 - příjemce podpory
- **Protiprávní podpora** = nová podpora, která byla uvedena v platnost v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, tedy v rozporu s povinností „*stand still*“
 - Dle judikatury ESD široký dopad: „*podpora, která byla předmětem rozhodnutí o schválení a na kterou se v důsledku změny, jež nesplnila podmínku stanovenou tímto rozhodnutím za účelem zajištění slučitelnosti této podpory s vnitřním trhem, již nevztahuje rozhodnutí, kterým byla schválena, může představovat novou podporu*“ [Komise v. Itálie C-467/15 P]
- **Zneužití podpory** = situace, kdy příjemce použil podporu v rozporu se schvalovacím rozhodnutím Komise

Protiprávní podpora / zneužití veřejné podpory (2)

- Případy výrobců elektřiny z OZE, u kterých došlo k získání licence na základě trestného činu:
 - Veřejná podpora byla poskytnuta z veřejných zdrojů v souladu se schvalovacím rozhodnutím Komise o režimu podpory → nejedná se o protiprávní podporu
 - Výrobci ztratili způsobilost čerpat veřejnou podporu → přičitatelné pouze výrobcům → **zneužití podpory**

Důsledky zneužití veřejné podpory (1)

- **Povinnost členského státu zajistit navrácení zneužitě veřejné podpory od příjemce**

Právní úprava

- SFEU sice neobsahuje výslovné ustanovení o vracení zneužitě veřejné podpory – bylo dovozeno judikaturou ESD jako vyplývající z čl. 107 odst. 1 SFEU a čl. 108 odst. 3 SFEU
- Sekundární právo (zejména):
 - Nařízení Rady (EU) 2015/1589 (procesní nařízení EU)
 - Nařízení Komise (ES) 794/2004 (prováděcí nařízení EU)
- Sdělení Komise (zejména):
 - Sdělení Komise o navrácení protiprávních a neslučitelných státních podpor (2019/C 247/01)
 - Oznámení Komise o prosazování pravidel státní podpory vnitrostátními soudy (2021/C 305/01)

Důsledky zneužití veřejné podpory (2)

- Zneužití podpory může ovlivnit fungování vnitřního trhu podobným způsobem jako protiprávní podpora → podobné postupy → role Komise a národních soudů

Pravomoc Komise

- Komise může zahájit (i) formální vyšetřovací řízení nebo (ii) řízení u ESD o nesplnění povinnosti členským státem (čl. 20 procesního nařízení EU)
- Na konci formálního šetření může Komise rozhodnout tak, že (i) vyzve členský stát, aby zrušil nebo změnil zneužitou podporu, případně (ii) nařídit navrácení neoprávněně vyplacené podpory podle čl. 16 odst. 1 procesního nařízení EU

Pravomoc národních soudů

- Bylo sporné, zda vnitrostátní soudy mohou rozhodovat o případném zneužití podpory stejným způsobem jako v případě protiprávní podpory, tj. „stand still“(celkový počet případů zneužití podpory je omezený)

Důsledky protiprávní podpory / zneužití veřejné podpory (3)

Pravomoc národních soudů nedávno dovozena ESD

- Aktuální rozsudek ESD ve věc Komise v. Braesch a další C-284/21: **zneužití podpory lze rovněž považovat za protiprávní podporu**, což umožňuje vnitrostátním soudům nařídít navrácení podpory:

*„V souladu s tím by jakékoli nedodržení závazků společnosti ... vedlo ke zneužití dotčené podpory ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 1 písm. g) nařízení 2015/1589. Tato podpora by totiž byla v této situaci **příjemcem použita v rozporu s rozhodnutím přijatým podle čl. 4 odst. 3 uvedeného nařízení ve smyslu jeho čl. 1 písm. g)**, neboť **příjemce by tak prováděl jiná opatření podpory, než která Komise schválila ve sporném rozhodnutí [...]**.“*

*Provedená podpora, která neodpovídá podpoře oznámené a schválené Komisí ve sporném rozhodnutí, by navíc mohla být považována za „novou podporu“ ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení 2015/1589 ve spojení s jeho čl. 1 písm. b), která by po poskytnutí v rozporu s čl. 108 odst. 3 poslední větou SFEU představovala „protiprávní podporu“ ve smyslu čl. 1 písm. f) uvedeného nařízení, **v důsledku čehož by vnitrostátní soudy mohly rovněž nařídít její navrácení [...]**.“*

- **V případech zneužití podpory by tedy mělo platit:**
 - Pravomoc Komise zahájit formální šetření a případně nařídít vrácení podpory
 - Možnost zásahu národních soudů, včetně rozhodnutí o vrácení zneužití podpory

Procesní postup vracení (zneužitě) podpory (1)

- ESD uznává zásadu procesní autonomie (členské státy si mohou zvolit, jakým způsobem budou plnit povinnosti vyplývající ze SFEU) x aplikace této zásady nesmí mít nepříznivý dopad na oblast působnosti a účinnosti práva EU
- Je primárně ponecháno na členských státech, jakými nástroji národního práva budou (zneužitou) podporu vymáhat x při vymáhání musí členský stát postupovat tak, aby zajistil:
 - **Bezprostřední a efektivní vymáhání (zneužitě) podpory** (viz např. rozsudek ESD ve věci Komise v. Braesch a další C-284/21 a rozsudek ESD ve věci Komise v. Německo C-527/12)
 - **Odstranění pokřivení na trhu**, k němuž došlo v důsledku (zneužitě) podpory

Procesní postup vracení (zneužitě) podpory (2)

Citace z rozsudku ESD ve věci Komise v. Braesch a další C-284/21

„(89) Soudní dvůr dospěl k závěru, že úkolem vnitrostátních soudů je zajistit, aby v souladu s jejich vnitrostátním právem byla přijata veškerá vhodná opatření k řešení důsledků porušení čl. 108 odst. 3 poslední věty SFEU, zejména pokud jde o platnost opatření, kterými se podpora uskutečňuje, i o navrácení finanční podpory poskytnuté v rozporu s tímto ustanovením, podstatou jejich úkolu je tedy přijmout vhodná opatření k nápravě protiprávnosti provádění podpory tak, aby podpora nezůstala volně k dispozici příjemci až do doby, než bude vydáno rozhodnutí Komise. [...] V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora jsou jak správní orgány, tak vnitrostátní soudy, které jsou v rámci výkonu svých pravomocí povolány k použití ustanovení práva EU, povinny tato ustanovení plně provést [...].“

Hlavní zásady vracení podpory (1)

- **Odpovědnost členského státu:** členský stát je povinen učinit **všechna nezbytná opatření**, aby příjemce podporu navrátil (viz čl. 16 odst. 1 procesního nařízení)
- Cílem je zajistit **odstranění narušení hospodářské soutěže** ⇒ obnovení stavu na trhu, který předcházel poskytnutí veřejné podpory
- Protiprávní veřejnou podporu/zneužitou veřejnou podporu musí **vrátit příjemce**, který z ní měl **skutečný prospěch** (viz např. rozsudek ESD ve věci Německo v. Komise C-277/00)
- **Zásada úplného vracení:** podpora musí být vrácena v plné výši, včetně úroků počítaných ode dne poskytnutí (zneužitá) podpory ⇒ plná kompenzace finančního zvýhodnění
- **Retroaktivní účinek:** vracení podpory je retroaktivní, neboť (zneužitá) podpora musí být vrácena od okamžiku jejího poskytnutí ⇒ pouze tak může být zajištěno, že příjemci nezůstane výhoda ze (zneužitá) podpory

Hlavní zásady vrácení podpory (2)

- Zásady přednosti a účinnosti práva EU znamenají, že se členské státy ani příjemci podpory nemohou dovolávat zásady právní jistoty za účelem omezení navrácení podpory
- Poskytnutí protiprávní veřejné podpory/zneužití veřejné podpory nevytváří u příjemce legitimní očekávání
- Členský stát se nemůže dovolávat existence nemožnosti navrácení podpory na základě pravidel vnitrostátního práva (např. právní vakuum)
- Povinnost navrácení není dotčena ani hospodářskou situací příjemce

Způsob vymáhání (zneužitě) podpory OZE v ČR

- Přijala ČR právní nástroj vymáhání (zneužitě) podpory OZE v souladu s výše uvedenými zásadami práva EU (*zákonodárce*)?
- Postupuje ČR při vymáhání (zneužitě) podpory OZE v souladu s výše uvedenými zásadami práva EU (*exekutiva*)?
- Postupují národní soudy v souladu s výše uvedenými zásadami práva EU (*soudy*)?
- Civilní v. správní vymáhání (zneužitě) podpory OZE
- Obstojí rozsudek NSS 10 As 158/2024-45 ze dne 26.09.2024 (ALSOL v. SEI)?

Děkuji za pozornost!

Martin Nedelka

nedelka@nka.eu

Nedelka Kubáč advokáti

Olivova 4

110 00 Praha 1

T: 210 320 260

F: 210 320 270

www.nka.eu