



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE  
JULIANE KOKOTT  
od 21. ožujka 2013.<sup>1</sup>

**Predmeti C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11**

**Iberdrola, SA i dr.  
protiv  
Administración del Estado**

**(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal Supremo (Španjolska))**

„Okoliš – Direktiva 2003/87/EZ – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova –  
Besplatna raspodjela emisijskih jedinica – Poravnanje „neočekivane dobiti““

### I – Uvod

1. Europski sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova iz Direktive 2003/87<sup>2</sup> treba riješiti ekološko-politički problem pomoću tržišnog mehanizma. No, bitan element njegova uvođenja protivi se tržišnoj logici: 95 % prava na emisije trebalo je u predmetnom razdoblju besplatno podijeliti iako ih se na sekundarnom tržištu može prodavati za gotovinu.
2. Ovaj slučaj proizlazi iz nastojanja Španjolske da riješi posljedice ovog postupanja. Naime, ta država članica poravnava takozvanu „nepredviđenu dobit“ koju ostvare poduzeća koja proizvode električnu energiju jer u cijenu električne energije uvrštavaju vrijednost iskorištene besplatno dodijeljene emisijske jedinice.
3. Treba ispitati krši li se ovim poravnanjem obveza besplatne raspodjele emisijskih jedinica. Pri tome je bitan i cilj Direktive 2003/87 u vidu smanjivanja emisije stakleničkih plinova putem tržišnog mehanizma.

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Direktivom 2004/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. listopada 2004. (SL L 338, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 16., str. 80.). Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u svrhu poboljšanja i proširenja sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (SL L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3.), koja ovdje još nije primjenjiva, značajno su izmijenjene odredbe koje treba ispitati.

## II – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

4. Ciljevi i predmet Direktive 2003/87 utvrđeni su u članku 1.:

„Ova Direktiva utvrđuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice (dalje u tekstu ‚sustav Zajednice’) s ciljem promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu.”

5. Sljedećim uvodnim izjavama Direktive naglašava se tržišno usmjerena priroda tog sustava:

„(5) [...] Cilj je ove Direktive doprinijeti učinkovitijem ispunjavanju obveza Europske zajednice i njezinih država članica putem učinkovitog europskog tržišta emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, uz najmanje moguće smanjivanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja.

(6) [...]

(7) Nužno je donošenje odredaba Zajednice o raspodjeli emisijskih jedinica koje dodjeljuju države članice da bi se doprinijelo očuvanju cjelovitosti unutarnjeg tržišta i izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja.

[...]

(20) Ova će Direktiva potaknuti korištenje energetske učinkovitijih tehnologija [...] što znači manje emisija po jedinici [...]

[...]

(23) Trgovanje emisijskim jedinicama trebalo bi biti dio sveobuhvatnog i koherentnog paketa politika i mjera koje se provode na razini država članica i na razini Zajednice. Ne dovodeći u pitanje primjenu članaka 87. i 88. Ugovora, kad su djelatnosti uključene u sustav Zajednice, države članice mogu razmatrati implikacije regulatorne, fiskalne i drugih politika koje su usmjerene na postizanje istih ciljeva. [...]

[...]

(26) Unatoč raznolikom potencijalu mehanizama temeljenih na tržišnim odnosima, strategija Europske unije s ciljem ublažavanja klimatskih promjena trebala bi se temeljiti na uravnoteženoj primjeni sustava Zajednice i drugih vrsta djelatnosti na razini Zajednice te na nacionalnoj i međunarodnoj razini.”

6. Raspodjela emisijskih jedinica uređena je člankom 10. Direktive 2003/87:

„Za trogodišnje razdoblje koje počinje 1. siječnja 2005. države članice raspodjeljuju najmanje 95 % emisijskih jedinica besplatno. Za petogodišnje razdoblje koje počinje 1. siječnja 2008., države članice raspodjeljuju najmanje 90 % emisijskih jedinica besplatno.”

7. Prema članku 9. stavku 1. Direktive 2003/87 nacionalni plan raspodjele emisijskih jedinica mora se temeljiti na kriterijima iz Priloga III. Valja istaknuti načelo jednakog postupanja prema točki 5.:

„U skladu sa zahtjevima Ugovora, posebno članaka 87. i 88., plan ne smije diskriminirati poduzeća i sektore tako da neopravdano pogoduje nekim poduzećima ili djelatnostima.”

B – Španjolsko pravo

8. Kod proizvodnje električne energije člankom 2. Kraljevske zakonodavne uredbe 3/2006 predviđeno je uračunavanje vrijednosti besplatno raspodijeljenih emisijskih jedinica:

„[...] 1. Od 2. ožujka 2006. prilikom prilagodbi s danom 3. ožujka 2006. naknada za proizvodnju električne energije [...] smanjuje se za iznos koji odgovara vrijednosti emisijskih jedinica stakleničkih plinova koje su proizvođačima električne energije [...] besplatno raspodijeljene.

Za izračun iznosa mogućih negativnih stanja prilikom obračuna tarife za 2006. godinu za razdoblje od 1. siječnja 2006. do 2. ožujka 2006. odgovarajući se iznosi [...] smanjuju za iznos koji odgovara vrijednosti emisijskih jedinica koje su [...] raspodijeljene za to razdoblje.

2. Referentna jedinična vrijednost emisijske jedinice je transparentno i objektivno izračunana tržišna vrijednost u njihovu odnosnom razdoblju.”

9. Radi prenošenja ovih odredbi ministar industrije, turizma i trgovine donio je Uredbu ITC/3315/2007 od 15. studenoga 2007. o određivanju smanjivanja naknade za proizvodnju električne energije za 2006. godinu za iznos koji odgovara vrijednosti besplatno raspodijeljenih emisijskih jedinica stakleničkih plinova (Orden por la que se regula, para el año 2006, la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe equivalente al valor de los derechos de emisión de gases de efecto de invernadero asignados gratuitamente)<sup>3</sup>.

10. Prema članku 3. stavku 1. Uredbe ITC/3315/2007 poduzeća koja proizvode električnu energiju u Španjolskoj načelno podliježu za razdoblje od 3. ožujka 2006. do 31. prosinca 2006. porezu čija je namjena smanjiti naknadu za električnu energiju za vrijednost besplatno raspodijeljenih emisijskih jedinica.

11. Člankom 3. stavkom 2. Uredbe ITC/3315/2007 to je smanjenje definirano kako slijedi:

„Iznos smanjenja razmjern je dodatnim primicima koji su ostvareni na tržištu po osnovi internalizacije vrijednosti emisijskih jedinica, [...]”

12. Izračun ovog poreza utvrđen je u članku 4. Uredbe ITC/3315/2007. Točkom (a) uređen je porez za postrojenja za koja nisu potrebne emisijske jedinice.

$$„Y_{Ti} = Q_{Ti} \times F_{Em} \times PCO_{2T}$$

pri čemu

$Y_{Ti}$  predstavlja plaćanja u eurima za postrojenje  $i$ , kojemu emisijske jedinice nisu dodijeljene. [...]

$Q_{Ti}$  predstavlja ukupna proizvodnja električne energije postrojenja  $i$ ...

$PCO_{2T}$  predstavlja prosječnu cijenu po toni ekvivalenta  $CO_2$  u razdoblju  $T$ , koje teče od 3. ožujka do uključujući 31. prosinca 2006., izraženo u eurima po toni ekvivalenta  $CO_2$ . [...]

$F_{Em}$  predstavlja faktor emisije postrojenja s ciklusom kombiniranim s prirodnim plinom u tonama ekvivalenta  $CO_2$  po megavatsatu.  $F_{Em}$  odgovara vrijednosti od 0,365 tona  $CO_2/MWh$ .”

3 — BOE br. 275. od 16. studenoga 2007., str. 53807.

13. Člankom 4. točkom (b) Uredbe ITC/3315/2007 uređen je izračun poreza za postrojenja za koja su potrebne emisijske jedinice:

$$„XT_i = (d / 365) \times DA_{2006i} \times PCO_{2T} \times (FEm / FE_i)$$

pri čemu

$XT_i$  predstavlja plaćanje u eurima koje se mora izvršiti za postrojenje  $i$ , kojemu su emisijske jedinice dodijeljene [...] Za svako postrojenje, kojemu su emisijske jedinice dodijeljene, najviša vrijednost za  $XT_i$  predstavlja iznos koji se dobije kada se za to postrojenje primijeni formula iz članka 4. točke (a) kojom je određeno oduzimanje za tehnologije za koje emisijske jedinice nisu raspodijeljene.

$d$  predstavlja broj dana komercijalnog iskorištavanja postrojenja  $i$  u razdoblju  $T$ . [...]

$DA_{2006i}$  predstavlja količinu emisijskih jedinica koja je u nacionalnom planu raspodjele za 2005. do 2007. dodijeljena postrojenju  $i$  u tonama ekvivalenta  $CO^2$ .

$FE_i$  predstavlja faktor emisije postrojenja  $i$  za 2006. godinu u tonama ekvivalenta  $CO^2$  po megavatsatu.

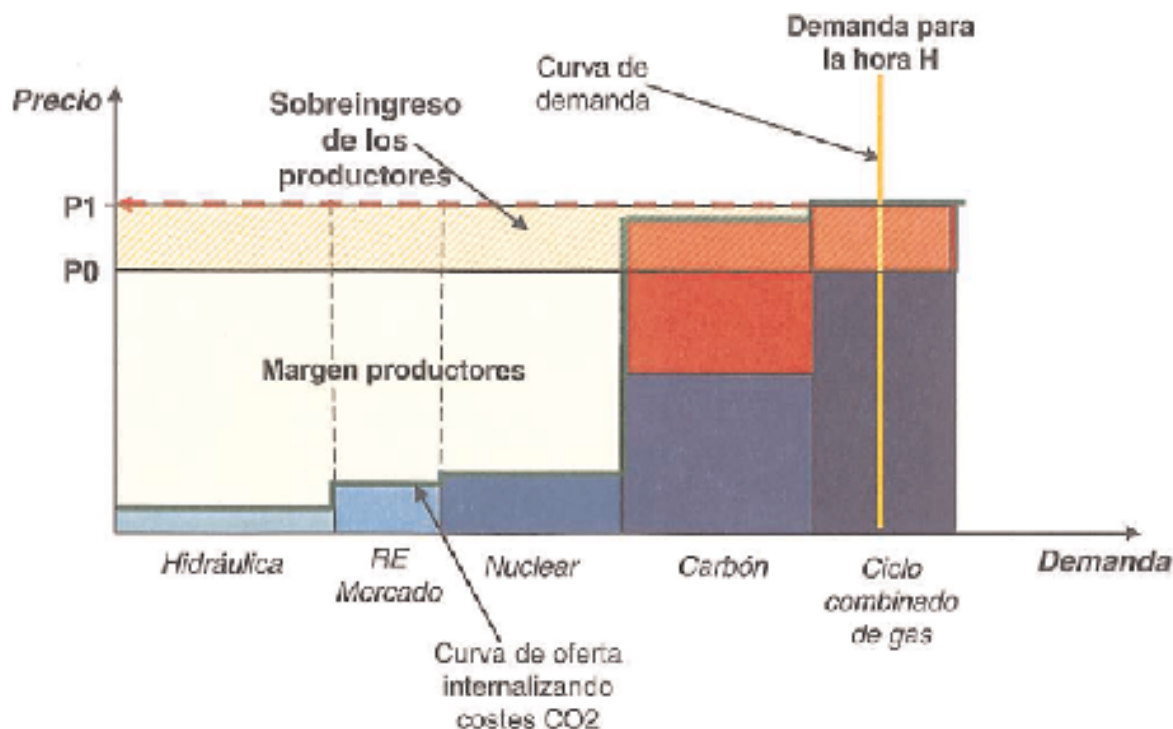
$FEm$  i  $PCO_{2T}$  predstavljaju varijable koje su definirane u prethodnoj točki”.

14. U člancima 5. i 6. Uredbe ITC/3315/2007 utvrđena su odgovarajuća pravila za razdoblje od 1. siječnja 2006. do 2. ožujka 2006.

### III – Zahtjev za prethodnu odluku

15. Ovaj slučaj počiva na tome da od poduzeća koja proizvode električnu energiju Španjolska ubire porez kako bi poravnala nepredviđenu dobit.

16. Formiranje cijene električne energije na španjolskom veleprodajnom tržištu i u njoj sadržane nepredviđene dobiti prikazano je sljedećim grafikonom koji je podnijela Španjolska:



17. Podrobnije:

18. U Španjolskoj se cijena električne energije na veleprodajnoj razini određuje dražbom na kojoj proizvođači po određenim cijenama nude isporuku određenih količina električne energije za određena razdoblja. Cijena koja proizađe iz te dražbe odgovara najskupljoj ponudi koju se mora prihvatiti kako bi se u cijelosti zadovoljila potražnja za električnom energijom za predmetno razdoblje. Ta se cijena plaća *svim* ponuditeljima čije su ponude prihvaćene, pa čak i ponuditeljima koji su dali značajno povoljnije ponude. Ona odgovara liniji P1 na grafikonu.

19. „Nepredviđena dobit” zasniva se na tome da poduzeća koja proizvode električnu energiju u ponude koje su mjerodavne za cijenu u cijelosti uvrštavaju vrijednost emisijskih jedinica, koje im je španjolska država besplatno dodijelila, i to kao takozvani oportunitetni trošak. Oportunitetni trošak su prihodi kojih se poduzeće odriče kada emisijske jedinice ne prodaje na sekundarnom tržištu, nego ih koristi za proizvodnju električne energije. Oportunitetni trošak odgovara na grafikonu gornjim (crvenim) dijelovima obaju stupaca na desnoj strani (Carbón, to jest ugljen, i Ciclo combinado de gas, to jest elektrane s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom).

20. Doduše, „nepredviđena dobit” u slučajevima svih ponuditelja ne odgovara uvrštenom oportunitetnom trošku. Nasuprot tomu, ta dobit nastaje samo u visini iznosa za koji se cijena električne energije u najvišoj prihvaćenoj ponudi povećala zbog uvrštavanja oportunitetnog troška.

21. Prema navodima Španjolske, najviše prihvaćene ponude tijekom predmetnog razdoblja dale su elektrane s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom čije su ponude na grafikonu prikazane desnim stupcem. Slijedom toga, za ovu vrstu elektrane „nepredviđena dobit” odgovara u cijelosti vrijednosti iskorištenih besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica.

22. Sve druge vrste elektrana imaju niže troškove i stoga podnose niže ponude. Budući da njihova naknada ovisi o najskupljoj ponudi, njihova „nepredviđena dobit” odgovara oportunitetnom trošku za korištenje emisijskih jedinica u okviru najskuplje ponude, to jest u ovom slučaju ponude elektrana s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom. Na grafikonu se nepredviđena dobit nalazi u gornjem, šrafiranom sloju.

23. Porez za poravnanje ove „nepredviđene dobiti” izračunava se pomoću formula iz članka 4. točke (b) i članka 6. točke (b) Uredbe ITC/3315/2007.

24. Središnji čimbenik u ovim formulama je energetska učinkovitost elektrana. Pri tome se radi o količini ugljikova dioksida u tonama koja se ispušta kada elektrana proizvede megavatsat električne energije. Budući da radi proizvodnje te količine električne energije elektrana na ugljen ispusti otprilike jednu tonu ugljikova dioksida, vrijednost za tu vrstu elektrane iznosi 1. Kombinirane plinsko-parne elektrane s vrijednošću 0,365 energetske su znatno učinkovitije; one, dakle, ispuštaju samo jednu trećinu količine ugljikova dioksida koju bi ispuštala usporediva elektrana na ugljen.

25. Navedenim je formulama predviđeno da se vrijednost energetske učinkovitosti elektrana s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom dijeli odgovarajućom vrijednošću predmetne elektrane i da se rezultat tog dijeljenja množi količinom emisijskih jedinica koje su besplatno dodijeljene toj elektrani. Potonja količina ovisi o potrebi te elektrane, to jest o njezinoj energetske učinkovitosti. Slijedom toga se u slučaju energetske neučinkovitijih elektrana manji koeficijent – kod elektrana na ugljen  $0,365/1 = 0,365$  – množi većim brojem dodijeljenih emisijskih jedinica, a kod energetske učinkovitijih elektrana se veći koeficijent – u slučaju elektrana s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom  $0,365/0,365 = 1$  – množi manjom količinom dodijeljenih emisijskih jedinica. Ti izračuni bi načelno trebali dovesti do približavanja vrijednosti<sup>4</sup>.

26. Budući da sve druge vrste elektrana, za koje su emisijske jedinice potrebne, rade energetske neučinkovitije nego elektrane s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom, njihov porez odgovara udjelu vrijednosti besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica koji je znatno niži nego kod elektrana s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom. Tako taj udio kod elektrana na kameni ugljen, kod kojih se za proizvodnju iste količine električne energije mora upotrijebiti tri puta više emisijskih jedinica nego kod elektrana s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom, iznosi tek oko jedne trećine udjela koji se primjenjuje na elektrane s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom.

27. Dodatno valja ukazati na to da i elektrane za koje emisijske jedinice nisu potrebne, to jest osobito nuklearne elektrane i hidroelektrane, podliježu porezu. Električna energija koju one proizvode tako je opterećena na temelju članka 4. točke (a) i članka 6. točke (a) Uredbe ITC/3315/2007 kao da je proizvedena u elektranama s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom, koje koriste isključivo besplatno dodijeljene emisijske jedinice.

28. Različita španjolska poduzeća iz sektora električne energije osporavaju ovaj porez. Nakon što ona na početku nisu uspjela u postupcima, isti se sada vode pred Tribunalom Supremo.

29. Budući da se ta poduzeća pozivaju, među ostalim, na članak 10. Direktive 2003/87, u predmetima C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11 Tribunal Supremo upućuje Sudu sljedeće pitanje:

Treba li članak 10. Direktive 2003/87 tumačiti na način da mu se protivi primjena nacionalnih zakonodavnih mjera kao što su one koje se ispituje u ovom postupku, a čija se svrha i učinak sastoje od toga da se naknadu za proizvodnju električne energije smanjuje za iznos koji odgovara vrijednosti emisijskih jedinica stakleničkih plinova koje su besplatno raspodijeljene za odgovarajuće razdoblje?

4 — Odstupanja mogu proizaći iz različitog vremena rada, ali se u formulama vodi računa o njima.

30. Rješenjem od 18. siječnja 2012. predsjednik Suda spojio je sve navedene predmete u svrhu nastavka postupka.

31. U pisanom postupku kao i na raspravi od 7. veljače 2013. sudjelovali su Iberdrola, S. A., Gas Natural SDG, S. A., Tarragona Power, S. L., Bizkaia Energía, S. L., Bahía de Bizkaia Electricidad, S. L., E.ON Generación, S. L. i Endesa, S. A., kao stranke u glavnom postupku, te Kraljevina Španjolska i Europska komisija.

#### IV – Pravna analiza

##### A – Tumačenje zahtjeva za prethodnu odluku

32. Tribunal Supremo pita smije li se naknadu za proizvodnju električne energije (na veleprodajnom tržištu) smanjiti za iznos koji odgovara vrijednosti emisijskih jedinica stakleničkih plinova koje su besplatno raspodijeljene za odgovarajuće razdoblje. To pitanje preuzima formulaciju iz članka 2. Kraljevske zakonodavne uredbe 3/2006 te članka 3 stavka 1. i članka 5. stavka 1. Uredbe ITC/3315/2007 kojima je predviđeno odgovarajuće smanjenje odnosno porez.

33. No, pitanjem nije u cijelosti obuhvaćeno činjenično stanje. Prema članku 3. stavku 2. te članku 5. stavku 2. Uredbe ITC/3315/2007, porez odgovara dodatnim prihodima koji su na tržištu ostvareni na temelju uvrštavanja vrijednosti emisijskih jedinica. Iz članaka 4. i 6. Uredbe kao i navoda stranaka proizlazi da se naknada ne smanjuje uvijek za ukupnu vrijednost besplatno raspodijeljenih emisijskih jedinica. Kao što se izričito priznaje u zahtjevima za prethodnu odluku, vlada se s obzirom na besplatan primitak emisijskih jedinica ograničila na to da neutralizira njihov učinak na konačne cijene električne energije. Te se zakonodavne mjere zasnivaju na zamisli da će i bez smanjivanja proizvođači električne energije ostvariti „nepredviđene dobiti”.

34. Zahtjev za prethodnu odluku valja stoga shvatiti kao pitanje protivi li se članku 10. Direktive 2003/87 primjena nacionalnih zakonodavnih mjera kao što su one koje se ispituje u ovom postupku, a čiji se učinak sastoji od toga da se naknada za proizvodnju električne energije smanjuje porezom i to za iznos za koji se ta naknada povećala zbog besplatnog primitka emisijskih jedinica.

##### B – Tumačenje članka 10. Direktive 2003/87

35. Prema članku 10. Direktive 2003/87, za predmetno razdoblje države članice raspodjeljuju najmanje 95 % emisijskih jedinica besplatno. Toj se odredbi, već prema njezinu tekstu, protive porezi koji bi predstavljali naknadu za *raspodjelu* emisijskih jedinica.

36. S druge strane, članak 10. Direktive 2003/87 ne uređuje *korištenje* emisijskih jedinica. U tom pogledu iz članka 12. proizlazi da osobe koje posjeduju emisijske jedinice iste mogu prenijeti na druge osobe ili ih potrošiti, tako da ih se ispusti u postrojenjima koja su obuhvaćena Direktivom. Direktivom nije predviđeno u kojoj se mjeri to korištenje smije opteretiti mjerama država članica.

37. Valja poći od toga da se Direktivi 2003/87 načelno ne protive opće odredbe koje uzrokuju troškove u vezi s korištenjem emisijskih jedinica, kao što je na primjer porez na promet ili porez na dobit.

38. Doduše, načelo besplatne raspodjele ne smije se zaobilaziti mjerama koje prema svojem vanjskom obliku nisu povezane s raspodjelom, ali se zapravo svode na ubiranje naknade za raspodjelu.

39. Nadalje, niti druge odredbe, kojima se opterećenje posredno povezuje s raspodjelom, također nisu spojive s Direktivom 2003/87, a osobito s člankom 10., ako bi one po svojim učincima proturječile sustavu i cilju Direktive.

40. Stoga ću prvo ispitati treba li španjolski porez izravno ili neizravno smatrati naknadom za raspodjelu emisijskih jedinica (dio (1)), a potom istražiti ciljeve Direktive (dio (2)). Zaključno ću razmotriti još i Povelju Europske unije o temeljnim pravima (dio (3)).

#### 1. Naknada za raspodjelu emisijskih jedinica

41. Španjolski propisi ne dovode do toga da proizvođači moraju neposredno platiti za raspodjelu predmetnih emisijskih jedinica. Umjesto toga, oni te emisijske jedinice dobivaju besplatno.

42. No, porez je povezan s prodajom električne energije na tržištu električne energije. Obveze plaćanja prilikom prodaje električne energije mogu u načelu posredno povrijediti načelo besplatne raspodjele emisijskih jedinica. Ovdje u prilog tomu ide osobito okolnost da se besplatnu raspodjelu certifikata za proizvodnju električne energije uzima u obzir prilikom izračuna poravnjanja. U tome bi se mogao nalaziti naknadno ubrani porez za raspodjelu emisijskih jedinica.

43. Protiv toga govori, međutim, okolnost da porez nije izravno razmjernan količini raspodijeljenih emisijskih jedinica, nego ovisi o vrsti elektrane. Njega treba – kao što to pokazuju na primjer podaci koje su predočili Iberdrola i Tarragona Power<sup>5</sup> – načelno tako izračunavati da se njime poravna samo uvećanje cijene koja se zasniva na uvrštavanju oportunitetnog troška kod elektrana s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom<sup>6</sup>.

44. Kako Španjolska nadalje navodi, porez važi ne samo za proizvođače električne energije koji za proizvodnju električne energije koriste besplatno dodijeljene emisijske jedinice, već na temelju članka 4. točke (a) i članka 6. točke (a) Uredbe ITC/3315/2007 i za proizvođače električne energije za koje emisijske jedinice nisu potrebne, na primjer operatore hidroelektrana i nuklearnih elektrana. Zbog jedinstvene cijene električne energije i ti operatori elektrana imaju koristi od toga da operatori elektrana s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom uvrstavaju oportunitetni trošak.

45. Naposljetku treba tomu dodati da se porez ne treba plaćati ako besplatno dodijeljene emisijske jedinice operatori elektrana prodaju na sekundarnom tržištu.

46. Stoga se nasuprot navodima poduzeća ne radi o posrednoj naknadi za raspodjelu emisijskih jedinica, nego o porezu na proizvodnju električne energije. Raspodjela je samo jedan od više čimbenika koji su relevantni pri njegovu izračunu.

#### 2. Ciljevi Direktive 2003/87

47. Direktivu 2003/87, a osobito članak 10. ne smije se tumačiti na način da se njima dopušta opterećenje primatelja emisijskih jedinica ako se prilikom tog opterećenja pored ostalih kriterija uzima u obzir i besplatna raspodjela i ako bi ono bilo nespojivo sa sustavom i ciljevima Direktive.

48. Prema članku 1. Direktiva 2003/87 utvrđuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova s ciljem promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu.

5 — Podnesak od 18. siječnja 2013., prilog, str. 8. (tablica 3, usporedba elektrana Anlles i Palos 2). Vidjeti također t. 15. podneska E.ON-a od 18. siječnja 2013.

6 — Vidjeti gornju t. 26. i donju t. 79. i sljedeće.



49. Stoga iako je krajnji cilj sustava trgovanja emisijskim jedinicama zaštititi okoliš smanjenjem emisija stakleničkih plinova, ovaj sustav ne smanjuje sam po sebi te emisije, nego potiče i promiče potragu za najnižim troškom za postizanje smanjenja tih emisija na određenu razinu<sup>7</sup>.

50. Iz toga proizlazi također da se ekonomska logika sustava trgovanja emisijskim jedinicama sastoji od toga da se smanjenje emisija stakleničkih plinova sprovede na troškovno najučinkovitiji način. Dozvoljavanjem prodaje emisijskih jedinica koje su bile dodijeljene, sustav nastoji potaknuti sudionika u sustavu da emitira manju količinu stakleničkih plinova nego li mu je prvobitno dodijeljeno emisijskih jedinica, kako bi prodao višak drugom sudioniku koji je emitirao više nego li mu je dozvoljeno<sup>8</sup>.

51. Stoga se španjolski porez može protiviti Direktivi 2003/87 ako porez ograničava tržišni mehanizam uspostavljen Direktivom (dio (a)) ili cilj smanjenja emisija koji se nastoji ostvariti tim mehanizmom (dio (b)).

#### a) Tržišni mehanizam

##### Sustavna nužnost „nepredviđene dobiti”

52. Navodi poduzeća zasnivaju se u konačnici na zamisli da je poravnanje „nepredviđene dobiti” suprotno sustavu. Budući da im se na temelju Direktive 2003/87 besplatno dodjeljuju prava koja mogu gospodarski iskoristiti, ona bi također trebala biti u mogućnosti zadržati dobit ostvarenu iz tih prava, to jest u ovom slučaju „nepredviđenu dobit”.

53. S tim se stajalištem treba složiti utoliko što sustav Direktive uzima u obzir mogućnost takve „nepredviđene dobiti” te ne propisuje niti poravnanje niti na bilo kojem mjestu ističe neodobravanje „nepredviđenih dobiti”.

54. No, on ipak proturječi temeljnim načelima pravednosti, osobito načelu jednakog postupanja, ako Unija daje određenim poduzećima prednosti koje se ne zasnivaju na protučinidbi ili drugom opravdanju. U ovom slučaju poduzeća koja proizvode električnu energiju besplatno dobivaju emisijske jedinice, a da za to ne daju protučinidbu. Ona ih mogu prodavati ili koristiti za proizvodnju električne energije te pri prodaji električne energije u svoje cijene uvrstiti oportunitetni trošak emisijskih jedinica. Nasuprot tomu, poduzeća koja nisu obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/87, ne dobivaju emisijske jedinice. I ako se ta druga poduzeća bave lokalnom opskrbbom električnom energijom, pri kupnji električne energije ona moraju čak financirati prednost elektrana, to jest njihovu „nepredviđenu dobit”.

55. Direktivu 2003/87 ne smije se stoga shvatiti na način da se njome državama članicama načelno zabranjuje da poduzećima koja proizvode električnu energiju oduzmu prednosti u vidu korištenja besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica. Navode poduzeća može se stoga prihvatiti samo ako je „nepredviđena dobit” nužna iz drugih razloga utvrđenih u Direktivi.

7 — Presude od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (C-127/07, Zb., str. I-9895., t. 31.) i od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, još neobjavljeno u Zborniku, t. 139.).

8 — Presude Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (navedena u bilješci 7., t. 32.) kao i Air Transport Association of America i dr. (navedena u bilješci 7., t. 140.).

## Postupno uvođenje sustava

56. Prema Komisijinu prijedlogu Direktive 2003/87 emisijske jedinice za razdoblje o kojemu je ovdje riječ trebale su biti besplatno dodijeljene jer još nisu postojale međunarodne obveze za ograničenje emisija<sup>9</sup>. Nije bila poznata niti cijena za pravâ na emisiju<sup>10</sup>. Na temelju stečenih iskustava Komisija je za predstojeća razdoblja raspodjele htjela odlučiti o metodi raspodjele<sup>11</sup>. To odgovara postupanju korak po korak koje obilježava uvođenje sustava trgovanja emisijskim jedinicama<sup>12</sup>.

57. Takvo postupanje može opravdati da se emisijske jedinice prvo besplatno raspodjeli. No, ono ne isključuje poravnanje prednosti koja proizađe iz te raspodjele, ako se njezin opseg može utvrditi.

## Međunarodno tržišno natjecanje

58. Nadalje valja pretpostaviti da besplatna raspodjela spada u cilj koji je naveden u uvodnoj izjavi 5. Direktive 2003/87 i koji se sastoji od najmanjeg mogućeg smanjivanja gospodarskog razvoja i zapošljavanja. Tom načelno legitimnom cilju<sup>13</sup> prije svega odgovara da se ograniči opterećenje poduzeća koja sudjeluju u međunarodnom tržišnom natjecanju. Kao što Komisija navodi, ako konkurenti poduzeća ne moraju snositi odgovarajuće troškove, ona samo uz poteškoće mogu uvrstiti troškove emisijskih jedinica u svoje cijene.

59. Međutim, poduzeća koja proizvode električnu energiju u pravilu ne sudjeluju u međunarodnom tržišnom natjecanju. Stoga ona mogu što je više moguće uvrstiti troškove emisijskih jedinica u svoje cijene<sup>14</sup> te im nije potrebna ta zaštita.

## Tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu

60. Doduše, prema uvodnoj izjavi 7. Direktive 2003/87 nužno je također donošenje odredaba Unije o raspodjeli emisijskih jedinica da bi se doprinijelo očuvanju cjelovitosti unutarnjeg tržišta i izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja<sup>15</sup>. Dakle, pretežito besplatna raspodjela također služi ovim ciljevima.

61. Tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu moglo bi se u načelu ograničiti ako se određena poduzeća koriste „nepredviđenim dobitima” na temelju uvrštavanja oportunitetnog troška besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica, dok druga moraju, s druge strane, platiti tu dobit<sup>16</sup>. To se odnosi i na sektor električne energije jer Španjolska u Francuskoj i Portugalu održava odnose u vezi s opskrbom<sup>17</sup>.

9 — COM(2001) 581 *final*, t. 1.2. (str. 3.)

10 — Navedeno u bilješki 9., t. 13. (str. 11. i sljedeća)

11 — Navedeno u bilješki 9., t. 13. (str. 12.)

12 — Presuda Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (navedena u bilješki 7., t. 61. i sljedeće)

13 — Presuda od 7. srpnja 2009., S. P. C. M. i dr. (C-558/07, Zb., str. I-5783., t. 57.). Vidjeti također presude od 29. ožujka 2012., Komisija/Poljska (C-504/09 P, t. 77.) i Komisija/Estonija (C-505/09 P, t. 79.).

14 — Vidjeti uvodnu izjavu 19. Direktive 2009/29. Vidjeti Komunikaciju Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o procjeni nacionalnih planova za raspodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u drugom razdoblju sustava trgovanja emisijskim jedinicama EU-a koji prate odluke Komisije o nacionalnim planovima za raspodjelu Njemačke, Grčke, Irske, Latvije, Litve, Luksemburga, Malte, Slovačke, Švedske i Ujedinjene Kraljevine u skladu s Direktivom 2003/87/EZ [COM(2006) 725 *final*, str. 13., t. 2.4., podnaslov Javne dražbe] kao i Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u svrhu poboljšanja i proširenja sustava EU-a za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova [COM(2008) 16 *final*, str. 8., t. 4.].

15 — Vidjeti presude Komisija/Poljska i Komisija/Estonija navedene u bilješki 13.

16 — Vidjeti Komisijin prijedlog (naveden u bilješki 9., t. 13. [str. 11.]).

17 — Vidjeti Red Eléctrica de España „Intercambios internacionales físicos de energía eléctrica” ([http://www.ree.es/sistema\\_electrico/series\\_estadisticas.asp](http://www.ree.es/sistema_electrico/series_estadisticas.asp), posjećeno 12. veljače 2013.).

62. No, niti na unutarnjem tržištu nije potrebno potpuno usklađivanje poreza. Razlike u pravu država članica mogu ovisno o slučaju staviti pojedince u povoljniji ili nepovoljniji položaj<sup>18</sup>. Stoga se načelu besplatne raspodjele emisijskih jedinica također i s aspekta zaštite tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu ne može protiviti svako opterećenje koje države članice posredno povezuju s raspodjelom.

63. Stoga u tom pogledu mora biti odlučno to što španjolski porez nije vezan uz raspodjelu emisijskih jedinica, nego uz njihovo korištenje za proizvodnju električne energije. Dok raspodjela podliježe zajedničkim pravilima iz Direktive 2003/87, to ne vrijedi za poreze na korištenje emisijskih jedinica. Poravnanje „nepredviđene dobiti”, koja je dodatno nastala, ima znatno manje učinke na tržišno natjecanje nego razni troškovi za raspodjelu emisijskih jedinica, to jest stjecanje nužnih proizvodnih sredstava.

64. Pri tome je nužna zaštita unutarnjeg tržišta zajamčena time da države članice prilikom poravnanja „nepredviđene dobiti” moraju poštivati i pravo Unije<sup>19</sup>, a osobito temeljne slobode. Međutim, količinsko ograničenje izvoza u smislu članka 35. UFEU-a, koje je ovdje relevantno, pretpostavlja da dotična mjera zapravo jače pogađa izvoz nego prodaju na unutarnjem tržištu<sup>20</sup>. Ipak, spornim se porezom „nepredviđena dobit” poravnava prilikom izvoza isto kao i prilikom prodaje električne energije u tuzemstvu.

65. Neka od poduzeća koja sudjeluju prigovaraju u vezi s porezom i to da se on odnosi samo na proizvodnju električne energije, ali ne i na druge ekonomske djelatnosti, koje također besplatno dobivaju emisijske jedinice.

66. Međutim nije vidljivo da se proizvodnja električne energije nalazi u neposrednom tržišnom natjecanju s drugim ekonomskim djelatnostima. Opskrba umrežene električne energije teško da se može zamijeniti pod gospodarski održivim uvjetima. Stoga različito postupanje s ekonomskim djelatnostima ne može osjetno ograničiti tržišno natjecanje ili učinkovitost tržišnog mehanizma.

#### Privremeni zaključak

67. Zaključno valja utvrditi da se porez koji je predmet spora u glavnom postupku ne protivi tržišnom mehanizmu Direktive 2003/87.

#### b) Cilj smanjivanja emisija

68. Doduše, u okviru tog tržišnog mehanizma porez ne smije dovesti do pobuda koje bi proturječile cilju Direktive 2003/87 u vidu smanjivanja emisije stakleničkih plinova.

#### Potrošačke cijene

69. Prvi sukob s ciljem smanjivanja mogao bi proizaći iz učinaka poreza na *potrošačke cijene*. Proizvođači električne energije koji sudjeluju u postupku ističu da je prilikom donošenja Direktive 2003/87 zakonodavac Unije pošao od toga da će vrijednost besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica biti uvrštena u cijene<sup>21</sup>.

18 — Vidjeti presude od 19. ožujka 2002., Hervein i dr. (C-393/99 i C-394/99, Zb., str. I-2829, t. 51.), od 29. travnja 2004., Weigel (C-387/01, Zb., str. I-4981, t. 55.), i od 15. lipnja 2010., Komisija/Španjolska (C-211/08, Zb., str. I-5267, t. 61.).

19 — Vidjeti presude od 21. rujna 1999., Saint-Gobain ZN (C-307/97, Zb., str. I-6161, t. 57.), i od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, t. 69.).

20 — Presuda od 16. prosinca 2008., Gysbrechts i Santurel Inter (C-205/07, Zb., str. I-9947, t. 43.).

21 — Vidjeti Zelenu knjigu o trgovanju emisijama stakleničkih plinova unutar Europske unije od 8. ožujka 2000. [COM(2000) 87 *final*, t. 7.3. (str. 23.)].

70. Ta se tvrdnja temelji na načelno točnom razmatranju. Ako se oportunitetni trošak emisijskih jedinica uvrsti u potrošačke cijene, preko tog cjenovnog signala potrošači dobivaju dodatni poticaj da troše manje struje i time doprinesu smanjenju emisije stakleničkih plinova.

71. Iako se u Direktivi 2003/87 ne govori izričito o tom poticaju za krajnje potrošače, on je razvidan iz logike tržišnog mehanizma koji je uspostavljen tom direktivom. Tim se mehanizmom upravo treba odrediti cijena za utjecaj na okoliš tako da se ti troškovi uključe u odluke svih relevantnih subjekata.

72. Poravnanje „nepredviđene dobiti”, koja proizlazi iz uključivanja tih troškova, nije nužno u suprotnosti s tim ciljem tržišnog mehanizma. Naime, cjenovni signal krajnjim potrošačima nije ograničen time što poduzeća koja proizvode električnu energiju moraju isplatiti mogući višak prihoda na veleprodajnom tržištu.

73. No, predmetni bi porez mogao proturječiti tom mehanizmu utoliko što je usmjeren na to da se krajnji potrošači rasterete „nepredviđene dobiti” poduzeća koja proizvode električnu energiju.

74. Naime, kako navodi Tribunal Supremo, on je povezan s potraživanjem koje će vjerojatno u budućnosti morati ispuniti privatni krajnji potrošači. To potraživanje odgovara takozvanom tarifnom deficitu. Taj deficit nastaje jer u Španjolskoj država određuje potrošačke cijene. Unazad nekoliko godina tako određene cijene bile su preniske za pokrivanje troškova lokalnih opskrbnih poduzeća koja električnu energiju nabavljaju na veleprodajnom tržištu. Tako je kod ovih poduzeća nastao deficit. Sporno se poravnanje u skladu s dodatnom odredbom Uredbe ITC/3315/2007 oduzima od iznosa tog deficita i tako doprinosi njegovu smanjenju. Ako se pretpostavi da će španjolska država jednog dana potrošačima nametnuti tarifni deficit lokalnih opskrbnih poduzeća posredstvom viših cijena električne energije, poravnanje bi time posredno rasteretilo potrošače.

75. Doduše, taj je učinak rasterećenja previše neizvjestan da se ograniči cjenovni signal. Naprotiv, taj se signal sprečava državnim određivanjem potrošačkih cijena jer su one toliko niske da uvršteni oportunitetni trošak potrošači ne osjećaju.

76. Stoga, moguće rasterećenje potrošača putem poravnanja kao takvog ne proturječi Direktivi 2003/87.

#### Kažnjavanje učinkovitijih elektrana

77. Iberdrola i Tarragona Power, koje podupiru Gas Natural, Bizkaya Energia i Bahía de Bizkaia Electricidad, navode da se porezom kažnjava energetska učinkovitija elektrana. Zapravo se u slučaju osobito energetska učinkovitih elektrana s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom poravnava znatno viši udio tržišne vrijednosti besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica, nego kod energetska neučinkovitijih elektrana. U primjerima, koje su prikazali Iberdrola i Taragona Power<sup>22</sup> za elektranu s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom dodijeljene su emisijske jedinice u vrijednosti od oko 11,9 milijuna eura te je ubran porez u visini od 7,4 milijuna eura, to jest oko 62 %. Nasuprot tomu, za elektranu na ugljen, koja je dobila emisijske jedinice u vrijednosti od oko 12,7 milijuna eura, trebalo je platiti poreze u visini od samo 3 milijuna eura, to jest 23,6 %. Ovaj različit intenzitet u opterećenju dovodi do neopravdanog kažnjavanja.

78. Ova tvrdnja počiva na zamisli istaknutoj u uvodnoj izjavi 20. Direktive 2003/87 da se smanjenje emisije stakleničkih plinova treba postići i energetska učinkovitijom proizvodnjom. Ovom bi cilju proturječile mjere kojima bi se ograničavalo poticaje za korištenje energetska učinkovitijih tehnologija.

22 — T. 17. podneska od 18. siječnja 2013.

79. Doduše, opterećenje različitih vrsta elektrana djeluje neujednačeno samo u odnosu na besplatnu raspodjelu emisijskih jedinica. Zapravo su sve vrste elektrana jednako opterećene, to jest u visini njihove nastale „nepredviđene dobiti”. No, ona ne odgovara u svakom slučaju količini besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica.

80. Ovaj učinak proizlazi iz gore prikazanog formiranja cijena za električnu energiju na veleprodajnom tržištu u Španjolskoj<sup>23</sup>. Budući da je cijena određena ponudama elektrana s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom, sve elektrane s povoljnijom proizvodnjom ionako za svoju električnu energiju dobivaju profitnu maržu u visini razlike između svojih ostalih troškova i cijene elektrana s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom. „Nepredviđena dobit” odgovara samo udjelu te profitne marže za koji se poveća zbog uvrštavanja oportunitetnog troška emisijskih jedinica kod elektrana s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom. To pokazuje i činjenica da se tu „nepredviđenu dobit” u istoj visini poravnava čak i u slučaju elektrana za koje uopće nisu potrebne emisijske jedinice ili koje ih nisu dobile<sup>24</sup>.

81. Sveobuhvatnije poravnanje u slučaju drugih elektrana ne bi se više moglo opravdati „nepredviđenom dobiti”. Njime bi se posegnulo za prihodima koji bi nastali i bez uvrštavanja oportunitetnog troška za besplatne emisijske jedinice.

82. Stoga se osobito energetske učinkovite kombinirane elektrane s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom ne kažnjava u odnosu na druge elektrane. Prije će biti da njihovo razmjerno veće opterećenje proizlazi iz toga da one određuju cijenu električne energije, a oportunitetni trošak emisijskih jedinica koji one uvrštavaju predstavlja „nepredviđenu dobit” koju treba poravnati. Naposljetku, to je nužna posljedica njihovih viših troškova proizvodnje.

Kažnjavanje poboljšanja energetske učinkovitosti

83. Španjolski porez je doduše tako oblikovan da ograničava poticaje za smanjenje emisija. Naime, na zahtjev Suda Španjolska je potvrdila da se porez povećava prema primijenjenoj formuli ako se energetska učinkovitost elektrane poboljša.

84. Taj učinak uzrokuje struktura formule za izračun poreza. Naime, u njoj se faktor emisije za elektranu s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom dijeli faktorom emisije elektrane čiji porez treba izračunati. Faktor emisije određenog postrojenja jest količina ugljikova dioksida u tonama koja se stvori prilikom proizvodnje jednog megavata električne energije.

85. Zbog poboljšanja energetske učinkovitosti određene elektrane nastaje manje ugljikova dioksida prilikom proizvodnje električne energije; dakle, njezin faktor emisije je manji. Rezultat navedenog dijeljenja faktora emisije određene elektrane s plinskim turbinama s kombiniranim ciklusom smanjenim faktorom emisije zato je veći. Budući da svi drugi faktori u formuli ostaju isti, porez se u tom slučaju mora povećati.

86. No, Španjolska pojašnjava da povećanje energetske učinkovitosti predstavlja gospodarsku prednost već zbog toga što je potrebno manje emisijskih jedinica. No ta je gospodarska prednost uslijed povećanog poreza u najmanju ruku znatno smanjena.

23 — Vidjeti gornju t. 17. i sljedeće.

24 — Vidjeti gornje t. 12. i 27.

87. To pokazuje primjer primjene članka 4. točke (b) Uredbe ITC/3315/2007 koji je Španjolska opisala na zahtjev Suda. Analizirana hipotetska elektrana izvorno bi proizvodnjom jednog megavatsata električne energije proizvodila jednu tonu ugljikova dioksida. Prilikom ukupne proizvodnje od 2259 gigavatsati nastalo bi 2 258 762 tona ugljikova dioksida. Potrebne emisijske jedinice pri cijeni od 15,6636 eura po toni ugljikova dioksida imale bi vrijednost od 35 380 339 eura. Porez bi iznosio 9 699 252 eura.

88. Ako bi energetska učinkovitost te elektrane bila tako poboljšana da prilikom proizvodnje jednog megavatsata električne energije nastane još samo 0,8 tona ekvivalenta ugljikova dioksida, bilo bi potrebno još samo emisijskih jedinica u vrijednosti od 28 304 271 eura. Porez bi ipak iznosio 12 124 065 eura.

89. Stoga se troškovna prednost od 7 076 068 eura zbog uštede na emisijskim jedinicama smanjuje zbog povećanja poreza na 4 651 255 eura.

90. Za vrste postrojenja koje su energetske učinkovitije nego analizirani primjer moguće je čak i veće smanjenje gospodarske prednosti. Osim toga, porez bi se smanjio ako se energetska učinkovitost pogorša.

91. Pri tome je nesporno da progresivnost poreza na štetu smanjenja emisije ograničava poticaj za povećanje energetske učinkovitosti i za izbjegavanje gubitaka učinkovitosti. U tom pogledu španjolski porez ugrožava sustav Direktive 2003/87 te je s njom nespojiv.

92. No, time porez nije u cijelosti doveden u pitanje. Umjesto toga je dovoljno primijeniti zakonodavstvo na način da poboljšanje energetske učinkovitosti određene elektrane ne dovede do višeg poreza.

#### Privremeni zaključak

93. Cilj smanjenja emisije protivi se porezu, koji je sporan u glavnom postupku, samo ako poboljšanje energetske učinkovitosti određene elektrane dovodi do višeg poreza.

### 3. Temeljna prava u pravu Unije

94. Radi potpunosti htjela bih još samo ukratko razmotriti Povelju Europske unije o temeljnim pravima. Ona se u skladu sa svojim člankom 51. stavkom 1. primjenjuje na države članice samo kada provode pravo Unije<sup>25</sup>.

95. Španjolski porez niti služi neposredno prenošenju Direktive 2003/87 niti ga je Španjolska uvela u izvršavanju ovlasti koje su joj povjerene Direktivom<sup>26</sup>. Doduše, porez predstavlja reakciju na problem koji počiva na načelu besplatne raspodjele koje je utvrđeno u Direktivi. Osim toga emisijske jedinice, koje su na temelju Direktive besplatno dodijeljene, predstavljaju faktor za izračun poravnjanja. Slijedom toga se porez ne može isključiti iz područja provedbe prava Unije. Stoga ću u nastavku ispitati spojivost poreza s načelom jednakog postupanja kao i s načelima zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti.

25 — U vezi s drugim jezičnim verzijama te odredbe vidjeti J. Kokott, Ch. Sobotta, „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon”, u: *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (2010.), str. 265.-271.

26 — Presuda od 26. travnja 2005., „Goed Wonen” (C-376/02, Zb., str. I-3445., t. 32.).

## Načelo jednakog postupanja

96. Načelno jednakog postupanja odnosno zabrane diskriminacije zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano<sup>27</sup>. Razlika u postupanju je opravdana kada je utemeljena na objektivnom i razumnom mjerilu odnosno kada je u vezi s pravno dopuštenim ciljem kojem teži predmetno zakonodavstvo i kada je ta razlika proporcionalna cilju koji se želi postići predmetnim postupanjem<sup>28</sup>. Stoga odnosno zakonodavstvo mora biti proporcionalno razlikama i sličnostima odnosno situacije<sup>29</sup>. U Direktivi 2003/87 to je načelo došlo do posebnog izražaja u kriteriju raspodjele iz Priloga III. točke 5. kojim se državama članicama zabranjuje da prilikom raspodjele emisijskih jedinica neopravdano pogoduju nekim poduzećima ili djelatnostima.

97. Budući da se španjolski porez odnosi samo na proizvodnju električne energije, on je spojiv s načelom jednakog postupanja ako se taj sektor dovoljno razlikuje od ostalih ekonomskih djelatnosti. U prilog tim razlikama idu prethodno iznesena razmatranja kao i okolnost da je prilikom revizije Direktive 2003/87 zakonodavac Unije utvrdio da zbog sustava Direktive sektor električne energije može prebaciti rast troškova te bi stoga emisijske jedinice u tom sektoru trebalo u cijelosti raspodijeliti putem javne dražbe<sup>30</sup>. Time je zakonodavac Unije istovremeno ukazao na to da u ovom sektoru nastaju „nepredviđene dobiti”. U pogledu drugih sektora on nije došao do sličnih utvrđenja. Naime, oni i dalje besplatno dobivaju dio potrebnih emisijskih jedinica.

## Načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti

98. Načelo pravne sigurnosti općenito zabranjuje da mjera stupi na snagu prije njezine objave; što, međutim, može biti iznimno drukčije kada se to zahtijeva ciljem od općeg interesa te ako se valjano poštuju legitimna očekivanja zainteresiranih strana<sup>31</sup>.

99. Visina predmetnog poreza utvrđena je tek Uredbom ITC/3315/2007 od 15. studenoga 2007., ali se on primjenjivao za 2006. Stoga se sukob s načelom pravne sigurnosti ne može zanemariti. No, ako su točne pretpostavke Španjolske u pogledu nastanka „nepredviđenih dobiti” zbog besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica u ovom slučaju, njihovo retroaktivno poravnanje smatram opravdanim. Ako je visina poravnanja od početka utvrđena, postoji, naime, bojazan da će ono jednostavno biti uvršteno u cijenu kao dodatan troškovni element. Međutim, budući da je s druge strane načelo poravnanja uspostavljeno već od donošenja Kraljevske zakonodavne uredbe 3/2006 u ožujku 2006., poduzeća nisu mogla legitimno očekivati da bi mogla zadržati moguće „nepredviđene dobiti”.

## V – Zaključak

100. Stoga predlažem da se na zahtjev za prethodnu odluku odgovori kako slijedi:

Članku 10. Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova načelno se ne protivi primjena nacionalnih zakonodavnih mjera kao što su one koje se ispituje u ovom postupku, a čiji se učinak sastoji od toga da se naknadu za proizvodnju električne energije

27 — Presude od 10. siječnja 2006., IATA i ELFAA (C-344/04, Zb., str. I-403., t. 95.), od 7. srpnja 2009., S. P. C. M. i dr. (C-558/07, Zb., str. I-5783., t. 74.), kao i od 14. rujna 2010., Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisija i dr. (C-550/07 P, Zb., str. I-8301., t. 55.).

28 — Presuda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (navedena u bilješci 7., t. 47.).

29 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura od 3. travnja 2008. u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 16. prosinca 2008., Huber (C-524/06, Zb., str. I-9705., t. 7.), kao i moja mišljenja od 8. rujna 2005. u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, Zb., str. I-5769., t. 107., i navedena sudska praksa), i od 10. ožujka 2009. u predmetu povodom kojeg je donesena gora navedena presuda S. P. C. M. i dr. (C-558/07, Zb., str. I-5783., t. 134.).

30 — Vidjeti upućivanja u bilješci 14.

31 — Presuda „Goed Wonen” (navedena u bilješci 26., t. 33. s drugim upućivanjima).

smanjuje porezom i to za iznos za koji se ta naknada povećala zbog besplatnog primitka emisijskih jedinica. Takvo zakonodavstvo ne smije se doduše primijeniti na način da poboljšanje energetske učinkovitosti određene elektrane dovede do višeg poreza.