



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

7. ožujka 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Nacionalni program potpore nacionalnim proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora koji predviđa dodjelu zelenih certifikata kojima se može trgovati – Uvoz električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora u drugu državu članicu – Obveza kupnje zelenih certifikata – Sankcija – Oslobođenje – Direktiva 2001/77/EZ – Direktiva 2009/28/EZ – Program potpore – Jamstva o podrijetlu – Slobodno kretanje robe – Članci 18., 28., 30., 34. i 110. UFEU-a – Državne potpore – Članci 107. i 108. UFEU-a – Državna sredstva – Selektivna prednost”

U predmetu C-558/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 16. kolovoza 2022., koju je Sud zaprimio 19. kolovoza 2022., u postupku

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)

protiv

Fallimento Esperia SpA,

Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer i M. L. Arastey Sahún, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Fallimento Esperia SpA, U. Grella i F. M. Salerno, *avvocati*,
- za Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE, S. Fidanzia i A. Gigliola, *avvocati*,

* Jezik postupka: talijanski

- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Del Gaiza i F. Tortore, *avvocati dello Stato*,
 - za Europsku komisiju, B. De Meester, G. Gattinara i F. Tomat, u svojstvu agenata,
- odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja, donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 18., 28., 30., 34., 107., 108. i 110. UFEU-a i Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 11., str. 39.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Autorite di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (Regulatorno tijelo za energiju, mreže i okoliš, Italija) (u daljnjem tekstu: ARERA), s jedne strane, te društava Fallimento Esperia SpA, u stečaju, i Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE (u daljnjem tekstu: GSE), s druge strane, u vezi s izricanjem novčane kazne društvu Fallimento Esperia zbog povrede obveze kupnje certifikata za potvrdu o obnovljivom podrijetlu (u daljnjem tekstu: zeleni certifikati) za električnu energiju uvezenu u Italiju tijekom 2010.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2001/77/EZ

- 3 Direktiva 2001/77/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. rujna 2001. o promicanju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije na unutarnjem tržištu električne energije (SL 2001., L 283, str. 33.) stavljena je izvan snage Direktivom 2009/28 s učinkom od 1. siječnja 2012. Potonja je pak stavljena izvan snage, s učinkom od 1. srpnja 2021., Direktivom (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL 2018., L 328, str. 82.).
- 4 Uvodne izjave 10., 11., 14. i 15. Direktive 2001/77 glasile su:

„(10) Na temelju ove direktive od država članica se ne zahtijeva da pribavljanje jamstva o podrijetlu od drugih država članica ili odgovarajuću kupnju električne energije priznaju kao doprinos u smislu ispunjenja obvezne nacionalne kvote. Međutim, kako bi se olakšala trgovina električnom energijom proizvedenom iz obnovljivih izvora energije i kako bi se povećala transparentnost za potrošače pri odabiru između električne energije proizvedene iz neobnovljivih i one iz obnovljivih izvora energije potrebno je jamstvo o podrijetlu takve električne energije. Predviđeni programi jamstava o podrijetlu sami po

sebi ne podrazumijevaju pravo na povlastice iz mehanizama nacionalne potpore koji su uspostavljeni u različitim državama članicama. Važno je da takva jamstva o podrijetlu obuhvaćaju sve oblike električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije.

(11) Važno je jasno razlikovati jamstva o podrijetlu od razmjenjivih zelenih certifikata.

[...]

(14) Države članice primjenjuju različite mehanizme potpore obnovljivim izvorima energije na nacionalnoj razini, posebno zelene certifikate, potporu ulaganju, porezne povlastice ili oslobođenja, povrat poreza ili programe neposredne zaštite cijena. Jedno od važnih sredstava za postizanje cilja ove Direktive jest osiguranje ispravnog funkcioniranja tih mehanizama s ciljem održavanja povjerenja ulagača, sve dok se ne počne primjenjivati usklađeni okvir Zajednice.

(15) S obzirom na ograničeno iskustvo s nacionalnim programima i na relativno nizak udio električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora sa zaštićenim cijenama u Zajednici, prerano je za odlučivanje o okviru Zajednice o programima potpore.”

5 Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet”, propisivao je:

„Cilj ove Direktive jest poticanje povećanja doprinosa obnovljivih izvora energije proizvodnji električne energije na unutarnjem tržištu električne energije i stvaranje temelja budućeg okvira Zajednice na tom području.”

6 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Okvirni nacionalni ciljevi”, u stavcima 1. i 2. propisivao je:

„1. Države članice u skladu s okvirnim nacionalnim ciljevima navedenima u stavku 2. poduzimaju odgovarajuće mjere za poticanje veće potrošnje električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije. Te mjere moraju biti proporcionalne cilju koji se želi postići.

2. Najkasnije do 27. listopada 2002., a zatim svakih pet godina, države članice donose i objavljuju izvješće u kojem za sljedećih 10 godina određuju okvirne nacionalne ciljeve buduće potrošnje električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije izražene postotkom potrošnje električne energije. U izvješću se također opisuju mjere donesene ili predviđene na nacionalnoj razini kako bi se postigli ti okvirni nacionalni ciljevi. Za određivanje tih ciljeva do 2010. godine države članice:

- uzimaju u obzir referentne vrijednosti iz Priloga,
- osiguravaju da su ti ciljevi u skladu sa svim nacionalnim obvezama preuzetima u okviru obveza povezanih s klimatskim promjenama koje je Zajednica preuzela na temelju Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime.”

7 Članak 4. te direktive, naslovljen „Programi potpore”, u stavku 1. propisivao je:

„Ne dovodeći u pitanje članke 87. i 88. Ugovora [koji su postali članci 107. i 108. UFEU-a], [Europska] [k]omisija ocjenjuje primjenu mehanizama korištenih u državama članicama, u skladu s kojima proizvođač električne energije, na temelju propisa koji su donijela javna tijela, dobiva izravnu ili

neizravnu potporu, i koji bi mogli imati učinak ograničenja trgovine, imajući u vidu da ti mehanizmi doprinose ostvarivanju ciljeva navedenih u člancima 6. i 174. Ugovora.”

8 Članak 5. Direktive 2001/77, naslovljen „Jamstvo o podrijetlu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije”, u stavcima 1. do 5. propisivao je:

„1. Države članice osiguravaju da se, najkasnije do 27. listopada 2003., podrijetlo električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije može zajamčiti u smislu ove Direktive u skladu s objektivnim, transparentnim i nediskriminacijskim kriterijima koje utvrđuje svaka država članica. Države članice osiguravaju da se jamstvo o podrijetlu u tu svrhu izdaje na zahtjev.

2. Države članice mogu naznačiti jedno ili više nadležnih tijela, koja su neovisna od djelatnosti proizvodnje i distribucije, zaduženih za nadzor nad izdavanjem jamstava o podrijetlu.

3. Jamstva o podrijetlu:

- navode energetske izvor iz kojeg je električna energija proizvedena te datume i mjesta proizvodnje, a u slučaju hidroelektričnih postrojenja, njihov kapacitet,
- imaju za cilj proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora energije omogućiti da dokažu da je električna energija koju prodaju proizvedena iz obnovljivih izvora energije.

4. Jamstva o podrijetlu, izdana u skladu sa stavkom 2., države članice trebale bi uzajamno priznati, isključivo kao dokaz elemenata iz stavka 3. Svako odbijanje priznavanja jamstva o podrijetlu kao takvog dokaza, posebno zbog razloga povezanih sa sprječavanjem prijevare, mora se temeljiti na objektivnim, transparentnim i nediskriminirajućim kriterijima. Kod odbijanja priznanja jamstva o podrijetlu Komisija može obvezati na priznanje stranu koja ga odbija, posebno s obzirom na objektivne, transparentne i nediskriminirajuće kriterije na kojima se takvo priznanje temelji.

5. Države članice ili nadležna tijela uspostavljaju primjerene mehanizme za osiguranje da jamstva o podrijetlu budu istodobno precizna i pouzdana te – u izvješću navedenom u članku 3. stavku 3. – opisuju mjere utvrđene za osiguranje pouzdanosti sustava jamstava.”

Direktiva 2009/28

9 Uvodne izjave 25., 52. i 56. Direktive 2009/28 glasile su:

„(25) Države članice imaju različite mogućnosti za razvoj obnovljive energije i na nacionalnoj razini provode različite programe potpore za energiju iz obnovljivih izvora. Velik dio država članica provodi programe potpore u okviru kojih je pomoć namijenjena isključivo energiji iz obnovljivih izvora koja se proizvodi na njihovom državnom području. Za ispravno funkcioniranje nacionalnih programa potpore iznimno je važno da države članice nadziru djelovanje i troškove nacionalnih programa potpore u skladu s različitim mogućnostima. Važno sredstvo za ostvarenje cilja ove Direktive je osiguravanje ispravnog funkcioniranja nacionalnih programa potpore u skladu s Direktivom 2001/77/EZ kako bi se sačuvalo povjerenje ulagača i omogućilo državama članicama da pripreme učinkovite nacionalne mjere za ispunjavanje ciljeva. Cilj je ove Direktive omogućiti prekograničnu potporu za energiju iz obnovljivih izvora i pritom ne utjecati na nacionalne programe potpore. Direktivom se uvode neobvezni mehanizmi suradnje među državama članicama

koji im omogućuju da se dogovore u kojoj mjeri jedna država članica podržava proizvodnju energije iz obnovljivih izvora u drugoj državi članici i kakav bi trebao biti udio nacionalnih ciljeva proizvodnje energije iz obnovljivih izvora u svakoj od tih država članica. Kako bi se osigurala učinkovitost mjera za ispunjavanje ciljeva, tj. nacionalnih programa potpore i mehanizama za suradnju, bitno je da države članice mogu odlučiti u kojoj se mjeri njihovi programi nacionalne potpore provode za energiju iz obnovljivih izvora proizvedenu u drugim državama članicama (te provode li se uopće za takvu energiju) i o tome se dogovoriti pomoću mehanizama za suradnju koji su predviđeni ovom Direktivom.

[...]

(52) Jedina je namjena jamstava o podrijetlu izdanih za potrebe ove Direktive dokazati krajnjem korisniku da je određeni udio ili određena količina energije proizvedena iz obnovljivih izvora. [...] Važno je razlikovati zelene certifikate koji se upotrebljavaju za programe potpore i jamstva o podrijetlu.

[...]

(56) Jamstva o podrijetlu sama po sebi ne osiguravaju pravo na prednosti iz nacionalnih programa potpore.”

10 Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet i područje primjene”, propisivao je:

„Ovom Direktivom utvrđuje se zajednički okvir za promicanje energije iz obnovljivih izvora. Direktiva postavlja obvezne nacionalne ciljeve za ukupan udio energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije i za udio energije iz obnovljivih izvora u prometu. Direktivom se propisuju pravila koja se odnose na statističke prijenose među državama članicama, zajedničke projekte među državama članicama i zajedničke projekte između država članica i trećih zemalja, jamstva o podrijetlu, upravne postupke, informacije i osposobljavanje te pristup elektroenergetskoj mreži za energiju iz obnovljivih izvora. Nadalje, njome se utvrđuju kriteriji održivosti za pogonska biogoriva i druga tekuća biogoriva.”

11 Članak 2. navedene direktive, naslovljen „Definicije”, predviđao je:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se definicije Direktive 2003/54/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ (SL 2003., L 176, str. 37.)].

Također se primjenjuju i sljedeće definicije:

[...]

(j) ‚jamstvo o podrijetlu’ znači elektronički dokument čija je jedina svrha dokazati krajnjem kupcu da je određeni udio ili količina energije proizvedena iz obnovljivih izvora kako to zahtijeva članak 3. stavak Direktive 2003/54/EZ;

(k) ‚program potpore’ znači svaki instrument, program ili mehanizam koji primjenjuje država članica ili skupina država članica koji potiče uporabu energije iz obnovljivih izvora smanjenjem troškova te energije, povećanjem cijene po kojoj se može prodati ili povećanjem količine nabavljene energije na temelju obveze koja se odnosi na obnovljivu energiju ili na drugi način. To uključuje, ali se ne ograničuje na, investicijsku pomoć, oslobađanje od poreza

ili njegovo smanjenje, povrat poreza, programe potpore koji obvezuju na uporabu obnovljive energije uključujući programe koji primjenjuju zelene certifikate i neposredne programe zaštite cijena uključujući tarife za opskrbu energijom i plaćanje premija;

- (l) ‚obveza povezana s obnovljivom energijom‘ znači nacionalni program potpore kojim se od proizvođača energije zahtijeva da u svoju proizvodnju uključe određeni udio energije iz obnovljivih izvora, kojim se od dobavljača energije zahtijeva da u svoju isporuku uključe određeni udio energije iz obnovljivih izvora ili kojim se od potrošača energije zahtijeva da u svoju potrošnju uključe određeni udio energije iz obnovljivih izvora. To uključuje programe u okviru kojih se ti zahtjevi mogu ispuniti uporabom zelenih certifikata;

[...]”

- 12 Članak 3. te direktive, naslovljen „Obvezni nacionalni opći ciljevi i mjere za uporabu energije iz obnovljivih izvora”, u staccima 1. do 4. propisivao je:

„1. Svaka država članica osigurava da je udio energije iz obnovljivih izvora, izračunan u skladu s člancima od 5. do 11., u konačnoj bruto potrošnji energije u 2020. barem jednak njezinom nacionalnom općem cilju za udio energije iz obnovljivih izvora te godine, kako je naveden u trećemu stupcu tablice u Prilogu I. dijelu A. Takvi obvezni opći nacionalni ciljevi u skladu su s ciljem od najmanje 20 % udjela energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije u Zajednici u 2020. Radi lakšeg ostvarenja ciljeva navedenih u ovom članku, svaka država članica razvija i promiče energetska učinkovitost i uštedu energije.

2. Države članice uvode učinkovite mjere kako bi osigurale da udio energije iz obnovljivih izvora bude jednak udjelu navedenom u okvirnim smjernicama iz Priloga I. dijela B ili da ga premaši.

3. Kako bi se ostvarili ciljevi utvrđeni u staccima 1. i 2. ovog članka države članice mogu, *inter alia*, primijeniti sljedeće mjere:

(a) programe potpore;

(b) mjere suradnje između različitih država članica i između država članica i trećih zemalja za ostvarivanje svojih nacionalnih općih ciljeva u skladu s člancima od 5. do 11.

Ne dovodeći u pitanje članke 87. i 88. Ugovora [koji su postali članci 107. i 108. UFEU-a], države članice u skladu s člancima od 5. do 11. ove Direktive imaju pravo odlučiti u kojoj će mjeri poduprijeti energiju iz obnovljivih izvora koja se proizvodi u drugoj državi članici.

4. Svaka država članica osigurava da udio energije iz obnovljivih izvora u svim oblicima prometa 2020. bude barem 10 % ukupne potrošnje energije u prometu u toj državi članici.”

- 13 Članak 15. Direktive 2009/28, naslovljen „Jamstva o podrijetlu električne energije te energija za grijanje i hlađenje proizvedena iz obnovljivih izvora energije”, u staccima 1. i 9. propisivao je:

„1. Kako bi krajnjim kupcima dokazale koliki je udio ili količina energije iz obnovljivih izvora u mješavini energetska izvora u energiji dobavljača u skladu s člankom 3. stavkom 6. Direktive 2003/54/EZ, države članice osiguravaju da se podrijetlo električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije može zajamčiti u smislu ove Direktive u skladu s objektivnim, transparentnim i nediskriminacijskim kriterijima.

[...]

9. Države članice priznaju jamstva o podrijetlu koja izdaju druge države članice u skladu s ovom Direktivom isključivo kao dokaz elemenata iz stavka 1. i stavka 6. točaka od (a) do (f). [...]"

14 Članak 26. te direktive, naslovljen „Izmjene i stavljanje izvan snage”, predviđao je:

„1. U Direktivi 2001/77/EZ briše se članak 2., članak 3. stavak 2. i članci od 4. do 8. s pravnim učinkom od 1. travnja 2010.

[...]

3. Direktive 2001/77/EZ i 2003/30/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 8. svibnja 2003. o promicanju uporabe biogoriva ili drugih obnovljivih goriva za prijevoz (SL 2003., L 123, str. 42.)] stavlja se izvan snage s učinkom od 1. siječnja 2012.”

15 U skladu s člankom 27. stavkom 1. Direktive 2009/28:

„Ne dovodeći u pitanje članak 4. stavke 1., 2. i 3. države članice donose zakone i druge propise potrebne za ispunjavanje odredaba ove Direktive do 5. prosinca 2010.”

Talijansko pravo

Zakonodavna uredba br. 79/1999

16 Kako bi potaknula uporabu električne energije iz obnovljivih izvora (u daljnjem tekstu: zelena električna energija), Talijanska Republika donijela je decreto legislativo n. 79 – Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica (Zakonodavna uredba br. 79 o prenošenju Direktive 96/92/EZ o utvrđivanju zajedničkih pravila za unutarnje tržište električne energije) od 16. ožujka 1999. (GURI br. 75, od 31. ožujka 1999., str. 8., u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 79/1999).

17 Tom zakonodavnom uredbom uspostavljen je program potpore proizvodnji zelene električne energije utemeljen, među ostalim, na besplatnoj dodjeli zelenih certifikata svim talijanskim proizvođačima zelene električne energije proporcionalno proizvedenoj zelenoj električnoj energiji.

18 Članak 11. navedene zakonodavne uredbe propisivao je:

„1. Kako bi se poduprli uporaba obnovljivih izvora energije, uštede energije, smanjenje emisija ugljičnog dioksida i uporaba nacionalnih energetske resursa, od 2001. uvoznici i operatori odgovorni za postrojenja koja svake godine uvoze ili proizvode električnu energiju iz neobnovljivih izvora imaju obvezu u nacionalnu električnu mrežu tijekom sljedeće godine unijeti kvotu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora u postrojenjima koja su stupila u pogon ili koja su povećala svoju proizvodnju, u granicama dodatnih proizvodnih kapaciteta, nakon stupanja na snagu ove uredbe.

2. Obveza iz stavka 1. primjenjuje se na uvoz i proizvodnju električne energije, ne uključujući kogeneraciju, vlastitu potrošnju elektrane i izvoz iznad 100 GWh; kvota iz stavka 1. prvotno se određuje na dva posto te energije koja prelazi 100 GWh.

3. Isti operatori mogu ispuniti tu obvezu i stjecanjem, u cijelosti ili djelomično, ekvivalentne kvote ili pripadajućih prava od drugih proizvođača, pod uvjetom da u nacionalnu električnu mrežu unesu obnovljivu energiju, ili od [Gestorea della rete di trasmissione nazionale (Operator nacionalne prijenosne mreže, Italija), koji je postao GSE]. [...] Kako bi se nadoknadile fluktuacije u godišnjoj proizvodnji ili nedostatak ponude, [GSE] može kupiti ili prodati prava proizvodnje iz obnovljivih izvora, neovisno o stvarnoj dostupnosti, uz obvezu nadoknade na trogodišnjoj osnovi eventualnih izdanih prava u nedostatku dostupnosti.”

- 19 Ta kupnja prava proizvodnje iz obnovljivih izvora koju provodi GSE, poznatih i kao „zeleni certifikati”, izvršena je upotrebom prihoda od tarifne komponente A 3 koju su potrošači električne energije plaćali na svojem računu.

Zakonodavna uredba br. 387/2003

- 20 Iz članka 4. decreta legislativo n. 387 – Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettrica (Zakonodavna uredba br. 387 o prenošenju Direktive 2001/77/EZ o promicanju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije na unutarnjem tržištu električne energije), od 29. prosinca 2003. (redovni dodatak GURI-ju br. 25, od 31. siječnja 2004., u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 387/2003), proizlazi da je na Operatoru nacionalne prijenosne mreže, koji je postao GSE, da provjeri poštovanje obveze predviđene člankom 11. Zakonodavne uredbe br. 79/1999 i da o eventualnim povredama obavijesti Autoritu per l'energia elettrica, il gas et sistema idrico (Tijelo za električnu energiju, plin i vodnu mrežu, Italija), koja je postala ARERA, a koja je u takvom slučaju bila nadležna za izricanje sankcija predviđenih leggeom n. 481 – Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (Zakon br. 481 o pravilima tržišnog natjecanja i uređenju komunalnih usluga. Osnivanje regulatornih tijela za komunalne usluge), od 14. studenoga 1995. (GURI br. 270, od 18. studenoga 1995., redovni dodatak br. 136).

- 21 Članak 11. stavak 6. Zakonodavne uredbe br. 387/2003 glasio je:

„U jamstvu o podrijetlu navodi se lokacija postrojenja, obnovljivi izvor energije iz kojeg je proizvedena električna energija, korištena tehnologija, nazivna snaga postrojenja, neto proizvodnja električne energije ili, u slučaju hibridnih elektrana, proizvodnja za svaku kalendarsku godinu. [...]”

- 22 Članak 20. stavak 3. te zakonodavne uredbe određivao je:

„Operatori koji uvoze električnu energiju proizvedenu u drugim državama članicama Europske unije i koji podliježu obvezi predviđenoj člankom 11. Zakonodavne uredbe [br. 79/1999] mogu od operatora mreže zahtijevati izuzeće od te obveze u pogledu dijela te uvezene električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora. Uz zahtjev se prilaže barem ovjerena preslika jamstva o podrijetlu koje je u skladu s člankom 5. Direktive 2001/77/EZ izdano u državi u kojoj se nalazi proizvodno postrojenje. [...]”.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 23 Društvo Esperia SpA bilo je društvo koje je uvozilo električnu energiju u Italiju radi omogućavanja njezine prodaje na veliko ili malo.
- 24 Odlukom od 28. lipnja 2016. ARERA mu je izrekla novčanu kaznu u iznosu od 2 803 500 eura jer nije ispunilo svoju obvezu kupnje 17 753 zelenih certifikata za električnu energiju koju je tijekom 2010. uvezlo u Italiju.
- 25 Društvo Esperia osporavalo je tu kaznu pred Tribunaleom amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud za Lombardiju, Italija). Nakon podnošenja tužbe nad tim je društvom otvoren stečaj i otada se naziva Fallimento Esperia. Stečajni upravitelj društva Fallimento Esperia ipak je zadržao navedenu tužbu pred tim sudom.
- 26 Presudom od 8. kolovoza 2018. navedeni sud djelomično je prihvatio tužbu društva Fallimento Esperia smatrajući da je iznos kazne koja mu je izrečena pretjeran. ARERA i društvo Fallimento Esperia podnijeli su žalbu protiv te presude Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), sudu koji je uputio zahtjev.
- 27 Postupak pred potonjim sudom prekinut je nakon što je on 3. rujna 2019. Sudu podnio zahtjev za prethodnu odluku u predmetu Axpo Trading koji je također pokrenut pred sudom koji je uputio zahtjev. Taj je zahtjev u tajništvu Suda upisan pod brojem C-705/19.
- 28 Nakon što je 3. prosinca 2020. izneseno mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Camposa Sánchez-Bordone u predmetu Axpo Trading (C-705/19, EU:C:2020:989), društvo Axpo Trading odustalo je od postupka pred sudom koji je uputio zahtjev i taj je predmet brisan rješenjem od 9. rujna 2021., Axpo Trading (C-705/19, EU:C:2021:755).
- 29 Glavni postupak pred sudom koji je uputio zahtjev stoga je nastavljen.
- 30 Pred navedenim sudom društvo Fallimento Esperia izrazilo je sumnje u pogledu usklađenosti, s obzirom na pravo Unije, talijanskog zakonodavstva koje poduzetnicima koji uvoze električnu energiju, a da pritom nisu podnijeli jamstva o podrijetlu, nameće, pod prijetnjom sankcija, obvezu da kupuju zelenu električnu energiju ili zelene certifikate, što je obveza koja se ne primjenjuje na nacionalne proizvođače te iste energije. Prema mišljenju tog društva, to se zakonodavstvo može smatrati državnom potporom u korist proizvođača zelene energije koji svoje djelatnosti obavljaju u Italiji, davanjem s istovrsnim učinkom kao carina i mjerom s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza. GSE sa svoje strane smatra da je talijansko zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s Direktivom 2001/77.
- 31 Sud koji je uputio zahtjev upućuje na mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Camposa Sánchez-Bordone u predmetu Axpo Trading (C-705/19, EU:C:2020:989) i na vlastiti zahtjev za prethodnu odluku u navedenom predmetu.
- 32 U tom je zahtjevu objasnio, među ostalim, da mu se čini da je talijanski program potpore zelenoj električnoj energiji u skladu s pravilima UFEU-a u području državnih potpora. Naime, tim se programom ne mobilizira nikakvo državno sredstvo. Nema izravnog ili neizravnog prijenosa javnih sredstava u korist proizvođača zelene energije koji djeluju u Italiji. U svakom slučaju, navedeni je program u skladu, s jedne strane, s Direktivom 2009/28 koja utvrđuje nacionalne ciljeve u području zelene energije i koja pogoduje mjerama država članica koje podupiru

isključivo proizvođače čiste energije s poslovnim nastanom na njihovu području i, s druge strane, s ciljem zaštite okoliša. Isto tako, predmetna mjera potpore ne može se smatrati selektivnom jer je referentni sustav uspostavljen Direktivom 2009/28 sam po sebi namjerno selektivan jer ima za cilj davanje prednosti proizvodnji zelene energije u svakoj državi članici.

- 33 Osim toga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, imajući u vidu taj cilj Direktive 2009/28, taj sustav ne uvodi ni davanje s istovrsnim učinkom kao carina ni mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje, namećući uvoznicima energije proizvedene u inozemstvu kupnju zelenih certifikata. Navedeni program subjektima koji posluju u Italiji pridržava pravo na potporu s ciljem usklađivanja s obvezujućim nacionalnim ciljevima za udio energije iz obnovljivih izvora u konačnoj potrošnji iz Direktive 2009/28 a da pritom uvoznici čiste energije proizvedene u drugoj državi članici nisu podvrgnuti obvezi ili suočeni s preprekama.
- 34 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev smatra da je taj program u skladu s člancima 18. i 110. UFEU-a jer jednako postupa prema svim operatorima u sektoru električne energije koji u nacionalnu mrežu unose energiju koja nije proizvedena iz talijanskog obnovljivog izvora.
- 35 Međutim, Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se:

- članku 18. UFEU-a, u dijelu u kojem se unutar područja primjene Ugovorâ zabranjuje svaka diskriminacija na temelju državljanstva;
- člancima 28. i 30. UFEU-a, u dijelu u kojem se određuje ukidanje carina na uvoz i mjere s istovrsnim učinkom;
- članku 110. UFEU-a, u dijelu kojim se zabranjuje veće oporezivanje uvoza od onog koje se izravno ili neizravno primjenjuje na slične nacionalne proizvode;
- članku 34. UFEU-a, u dijelu kojim se zabranjuje usvajanje mjera s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza;
- člancima 107. i 108. UFEU-a, u dijelu kojim se zabranjuje provedba mjere državne potpore koja nije prijavljena Komisiji niti je u skladu s unutarnjim tržištem;
- Direktivi [2009/28], u dijelu u kojem se određuje da je cilj promicanje trgovine zelenom električnom energijom unutar Zajednice promičući pritom proizvodne kapacitete pojedinačnih država članica,

nacionalni zakon poput onoga [...] opisanog [u zahtjevu za prethodnu odluku] koji uvoznicima zelene električne energije nameće novčanu obvezu koja se ne primjenjuje na nacionalne proizvođače istog proizvoda?”

O prethodnom pitanju

Uvodne napomene

- 36 Kao prvo, valja istaknuti da je talijansko pravo primjenjivo na činjenice u glavnom postupku predviđalo mjeru na temelju članka 11. Zakonodavne uredbe br. 79/1999 koja obvezuje uvoznike električne energije koja potječe iz druge države članice, a koji nisu dokazali da je zelena podnoseći jamstva o podrijetlu, da otkupe zelenu električnu energiju ili zelene certifikate od nacionalnih proizvođača ovisno o količini električne energije koju su uvezli, pod prijetnjom izricanja sankcije.
- 37 Kao drugo, ta mjera, na koju se odnosi ovo prethodno pitanje, dio je nacionalnog programa potpore proizvodnji zelene električne energije koji obvezuje uvoznike i operatore odgovorne za postrojenja koja uvoze ili proizvode električnu energiju iz obnovljivih izvora da na godišnjoj osnovi unesu kvotu zelene električne energije u nacionalnu električnu mrežu. Kako bi se ispunila ta obveza, taj program predviđa da ti uvoznici i ti operatori mogu ili sami proizvoditi zelenu električnu energiju ili od nacionalnih proizvođača kupovati zelenu električnu energiju ili zelene certifikate. Osim toga, i dalje prema navedenom programu, nacionalna tijela te certifikate besplatno izdaju nacionalnim proizvođačima zelene električne energije ovisno o količini zelene električne energije koju proizvode kako bi ih mogli preprodati proizvođačima i uvoznicima koji su dužni ispuniti navedenu obvezu.
- 38 Kao treće, također valja istaknuti da je uvoz električne energije koji je predmet glavnog postupka izvršen tijekom 2010., tako da se na njega može primjenjivati kako Direktiva 2001/77 tako i Direktiva 2009/28. Naime, kao što to proizlazi iz članka 26. Direktive 2009/28, članak 2., članak 3. stavak 2. i članci 4. do 8. Direktive 2001/77 brisani su s učinkom od 1. travnja 2010., dok su ostale odredbe te direktive stavljene izvan snage njezinim stavljanjem izvan snage, koje je stupilo na snagu 1. siječnja 2012. Osim toga, u skladu s njezinim člankom 27. stavkom 1., Direktiva 2009/28 trebala je biti prenesena najkasnije do 5. prosinca 2010.
- 39 Kao četvrto, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se članak 18. UFEU-a, kojim se propisuje opće načelo zabrane svake diskriminacije na temelju državljanstva, samostalno primjenjuje samo u situacijama uređenima pravom Unije za koje se u UFEU-u ne predviđaju posebna pravila o nediskriminaciji (presuda od 10. listopada 2019., *Krah*, C-703/17, EU:C:2019:850, t. 19. i navedena sudska praksa). U području slobodnog kretanja robe načelo nediskriminacije provedeno je člancima 28., 30., 34. i 110. UFEU-a. Osim toga, Sud je već presudio da je električna energija roba u smislu odredbi UFEU-a (presuda od 17. srpnja 2008., *Essent Netwerk Noord i dr.*, C-206/06, EU:C:2008:413, t. 43. i navedena sudska praksa). Stoga ne treba primijeniti članak 18. UFEU-a u kontekstu mjere poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.
- 40 S obzirom na prethodno navedeno, pitanje suda koji je uputio zahtjev treba shvatiti na način da se njime u biti želi saznati treba li direktive 2001/77 i 2009/28 kao i članke 28., 30., 34., 107., 108. i 110. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalna mjera koja, s jedne strane, uvoznike električne energije koja potječe iz druge države članice, a koji ne dokazuju da je ta električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora podnoseći jamstva o podrijetlu, obvezuje da od nacionalnih proizvođača kupuju zelene certifikate ili zelenu električnu energiju razmjerno količini električne energije koju uvoze i, s druge strane, predviđa izricanje sankcije u slučaju nepoštovanja te obveze, dok nacionalni proizvođači zelene električne energije nemaju takvu obvezu kupnje.

Direktive 2001/77 i 2009/28

Direktiva 2001/77

- 41 Što se tiče pitanja treba li Direktivu 2001/77 tumačiti na način da joj se protivi mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, valja podsjetiti na to da je cilj te direktive, kao što to proizlazi iz njezina članka 1., poticanje povećanja udjela obnovljivih izvora energije u proizvodnji energije na unutarnjem tržištu i stvaranje temelja budućeg okvira Zajednice na tom području.
- 42 Osim toga, iz članka 4. te direktive, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 14., proizlazi da je važno sredstvo za postizanje cilja navedene direktive, sve dok se ne uspostavi okvir Zajednice, osigurati ispravno funkcioniranje različitih mehanizama potpore obnovljivim izvorima energije na nacionalnoj razini, među kojima je i mehanizam zelenih certifikata.
- 43 Što se tiče tih mehanizama potpore, Sud je već presudio, uzimajući u obzir članak 4. stavak 1. Direktive 2001/77, da ona priznaje državama članicama široku marginu prosudbe za usvajanje i provedbu takvih mehanizama za proizvođače zelene električne energije (presuda od 29. rujna 2016., *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 60. i navedena sudska praksa).
- 44 Međutim, ti mehanizmi, kao što to proizlazi iz članka 3. stavaka 1. i 2. Direktive 2001/77, moraju biti prikladni kako bi doprinijeli tomu da države članice ostvare okvirne nacionalne ciljeve buduće potrošnje zelene električne energije. Oni stoga u načelu moraju dovesti do povećanja domaće proizvodnje zelene električne energije (vidjeti u tom smislu presudu od 29. rujna 2016., *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 62. i navedenu sudska praksu). Osim toga, u skladu s istim člankom 3. stavkom 1., navedeni mehanizmi moraju biti proporcionalni cilju koji se želi postići.
- 45 Nadalje, Sud je presudio, s obzirom na uvodne izjave 10. i 11. kao i članak 5. stavke 3. i 4. navedene direktive, da zakonodavac Unije nije namjeravao državama članicama koje su se odlučile za program potpore koji primjenjuje zelene certifikate nametnuti da povlastice iz tog programa prošire na zelenu električnu energiju proizvedenu na području druge države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2014., *Essent Belgium*, C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, t. 66.).
- 46 Iz prethodno navedenog proizlazi da Direktiva 2001/77 nije provela iscrpno usklađivanje područja koje uređuje na način da nacionalni programi potpore proizvodnji zelene električne energije iz članka 4. te direktive moraju udovoljiti zahtjevima koji proizlaze iz članaka 34. i 36. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 29. rujna 2016., *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 64. i navedenu sudska praksu).
- 47 U ovom slučaju i podložno ocjeni suda koji je uputio zahtjev, čini se da mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku, time što za uvoznike električne energije koji nisu dokazali, podnošenjem jamstva o podrijetlu, da je ona zelena predviđa obvezu da od nacionalnih proizvođača električne energije kupuju zelenu električnu energiju ili zelene certifikate, pridonosi ostvarenju cilja Direktive 2001/77. Naime, takva obveza može potaknuti nacionalnu proizvodnju zelene električne energije bilo povećanjem potražnje za tom električnom energijom bilo omogućavanjem nacionalnim proizvođačima navedene električne energije da ostvare dodatni prihod od prodaje zelenih certifikata.

- 48 Stoga je mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku prikladna za poticanje povećanja potrošnje zelene električne energije jer nalaže unos kvote te električne energije u nacionalnu mrežu. Što se tiče proporcionalnosti te mjere, sud koji je uputio zahtjev morat će uzeti u obzir ocjene iz točaka 110. do 122. ove presude koje se odnose na poštovanje načela proporcionalnosti u kontekstu tumačenja članaka 34. i 36. UFEU-a.
- 49 S obzirom na prethodno navedeno i podložno potonjoj ocjeni, Direktivu 2001/77 treba tumačiti na način da joj se ne protivi mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

Direktiva 2009/28

- 50 Što se tiče pitanja treba li Direktivu 2009/28 tumačiti na način da joj se protivi mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, valja primijetiti da je cilj te direktive, kao što to proizlazi iz njezina članka 1., utvrđivanje zajedničkog okvira za promicanje energije iz obnovljivih izvora određivanjem, među ostalim, nacionalnih obveznih ciljeva za ukupan udio energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije.
- 51 Tako, na temelju članka 3. stavaka 1. i 2. Direktive 2009/28, države članice imaju obvezu, s jedne strane, osigurati da udio energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije u 2020. barem odgovara nacionalnom općem cilju, kako je utvrđen u Prilogu I. dijelu A te direktive i, s druge strane, uvesti mjere kako bi se osiguralo da je njihov udio energije iz obnovljivih izvora barem jednak udjelu navedenom u „okvirnim smjernicama” iz Priloga I. dijela B navedene direktive.
- 52 Sud je, osim toga, pojasnio da iz uvodne izjave 25. Direktive 2009/28 kao i iz članka 1., članka 2. drugog stavka točke (k) i članka 3. stavka 3. te direktive proizlazi da zakonodavac Unije nije namjeravao provesti iscrpno usklađivanje nacionalnih programa potpore proizvodnji zelene energije u navedenoj direktivi (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 59. do 63.).
- 53 Naprotiv, kao što je to Sud presudio, iz samog teksta članka 3. stavka 3. Direktive 2009/28, prema kojem države članice „mogu” primjenjivati programe potpore, proizlazi da navedene države članice raspoložu širokom marginom prosudbe u pogledu mjera koje mogu donijeti radi postizanja ciljeva utvrđenih u članku 3. stavcima 1. i 2. te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 3. ožujka 2021., Promociones Oliva Park, C-220/19, EU:C:2021:163, t. 68. i navedenu sudsku praksu). Konkretno, u okviru te margine prosudbe, države članice mogu odabrati programe potpora koji se temelje na obvezi kupnje zelene električne energije ili zelenih certifikata. Naime, članak 2. drugi stavak točke (k) i (l) navedene direktive definira pojam „program potpore” izričito upućujući na nacionalne programe potpore povezane s obvezom uporabe energije iz obnovljivih izvora, uključujući one koji primjenjuju zelene certifikate.
- 54 Direktivi 2009/28 ne protivi se ni program potpora koji stavlja u povoljniji položaj isključivo nacionalnu proizvodnju zelene električne energije. Naime, s obzirom na uvodne izjave 25., 52. i 56. kao i članke 2., 3. i 15. te direktive, Sud je već presudio da zakonodavac Unije nije namjeravao državama članicama koje su se odlučile za program potpore koji primjenjuje zelene certifikate nametnuti da povlastice iz tog programa prošire na zelenu električnu energiju proizvedenu na području druge države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 49. do 53.).

- 55 U ovom se slučaju, zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točki 47. ove presude, čini da mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku pridonosi ostvarenju cilja Direktive 2009/28 te se *a priori* čini prikladnom za poticanje povećanja potrošnje zelene električne energije.
- 56 Međutim, kada države članice usvajaju mjere kojima provode pravo Unije, one su obvezne poštovati opća načela tog prava, među kojima je i načelo proporcionalnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 11. srpnja 2019., Agrenergy i Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 i C-287/18, EU:C:2019:605, t. 28.). Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni spojivost mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku s obzirom na to načelo, uzimajući u obzir ocjene iz točaka 110. do 122. ove presude, koje se odnose na poštovanje načela proporcionalnosti u kontekstu tumačenja članka 34. i 36. UFEU-a.
- 57 Prema tome, podložno toj ocjeni suda koji je uputio zahtjev, Direktivu 2009/28 treba tumačiti na način da joj se ne protivi mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.
- 58 Osim toga, budući da, kao što to proizlazi iz točaka 46. i 52. ove presude, ni Direktiva 2001/77 ni Direktiva 2009/28 nisu provele iscrpno usklađivanje područja koje uređuju, valja ispitati doseg primarnog prava na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

Pravila u području državnih potpora

- 59 Što se tiče odredbi primarnog prava na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev, valja ocijeniti, kao prvo, mogu li se na mjeru o kojoj je riječ u glavnom postupku primjenjivati članci 107. i 108. UFEU-a.
- 60 Naime, na temelju sustava nadzora državnih potpora uspostavljenog tim odredbama, i nacionalni sudovi i Komisija nadležni su za utvrđivanje postojanja programa ili mjere potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Budući da je Sud nadležan za pružanje tim sudovima svih elemenata za tumačenje prava Unije koji im mogu omogućiti da ocijene usklađenost programa ili nacionalne mjere s tim pravom u svrhu donošenja odluke u postupku koji se pred njima vodi, on može navedenim sudovima pružiti elemente za tumačenje koji će im omogućiti da utvrde može li se program ili nacionalna mjera kvalificirati kao „državna potpora” u smislu prava Unije. Nasuprot tomu, ocjena spojivosti tog sustava ili te mjere s unutarnjim tržištem u isključivoj je nadležnosti Komisije, koja djeluje pod nadzorom suda Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 27. siječnja 2022., Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, t. 83. i 84. i navedenu sudsku praksu).
- 61 Iz toga slijedi da, kada nacionalni sud utvrdi postojanje programa potpora, on nije nadležan za ocjenu usklađenosti uvjeta tog programa s odredbama UFEU-a koje imaju izravan učinak, osim onih koje se odnose na državne potpore, ako su ti uvjeti neodvojivo povezani sa samim predmetom potpore (vidjeti u tom smislu presudu od 2. svibnja 2019., A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, t. 46. do 49. i navedenu sudsku praksu).
- 62 Što se tiče moguće kvalifikacije mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku od strane suda koji je uputio zahtjev kao „državne potpore” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da takva kvalifikacija zahtijeva ispunjenje svih sljedećih uvjeta. Kao prvo, mora biti riječ o državnoj mjeri ili mjeri koja se dodjeljuje putem državnih sredstava. Kao drugo, mjera mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Kao treće, ona

mora pružiti selektivnu prednost svojem korisniku. Kao četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (presuda od 27. siječnja 2022., Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, t. 86. i navedena sudska praksa).

- 63 Prije nego što se sudu koji je uputio zahtjev pruže elementi za tumačenje svakog od tih četiriju uvjeta, valja istaknuti da program o kojem je riječ u glavnom postupku, kako je opisan u točki 37. ove presude, *a priori* može dati dvije ekonomske prednosti talijanskim proizvođačima zelene električne energije, odnosno, s jedne strane, prednost mogućnosti prodaje svoje električne energije bez obveze kupnje zelene električne energije ili zelenih certifikata i, s druge strane, prednost mogućnosti prodaje zelenih certifikata koje su besplatno primili razmjerno zelenoj električnoj energiji koju su proizveli proizvođačima ili uvoznicima električne energije proizvedene iz neobnovljivih izvora.

Utjecaj na trgovinu među državama članicama i na tržišno natjecanje

- 64 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, za kvalifikaciju nacionalne mjere kao „državne potpore” nije potrebno utvrditi stvarni utjecaj potpore na trgovinu među državama članicama i stvarno narušavanje tržišnog natjecanja, nego jedino ispitati može li ta potpora utjecati na trgovinu i narušiti tržišno natjecanje (presuda od 27. siječnja 2022., Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, t. 100. i navedena sudska praksa).
- 65 U ovom slučaju uvoznici i proizvođači električne energije svoju djelatnost obavljaju na tržištu električne energije koje je nakon liberalizacije otvoreno za tržišno natjecanje. Dodjela prednosti iz točke 63. ove presude nacionalnim proizvođačima zelene električne energije stoga može utjecati na tržišno natjecanje između tih nacionalnih proizvođača i uvoznika električne energije koji nisu dobili oslobođenje od obveze kupnje zelene električne energije ili zelenih certifikata. Osim toga, budući da se ta obveza otkupa nameće uvoznicima električne energije koji nisu dobili oslobođenje, ona usto može utjecati na trgovinu među državama članicama.
- 66 Stoga mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku može utjecati na trgovinu među državama članicama i narušiti tržišno natjecanje.

Postojanje intervencije države ili intervencije putem državnih sredstava

- 67 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, kako bi se prednosti mogle kvalificirati kao „potpore” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, one moraju, s jedne strane, izravno ili neizravno biti dodijeljene putem državnih sredstava i, s druge strane, biti pripisive državi (vidjeti u tom smislu presudu od 12. siječnja 2023., DOBELES HES, C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, t. 32. i navedenu sudska praksu).
- 68 Kako bi se ocijenila, kao prvo, pripisivost mjere državi, valja ispitati jesu li javna tijela na ovaj ili onaj način bila uključena u donošenje te mjere (presuda od 21. listopada 2020., Eco TLC, C-556/19, EU:C:2020:844, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 69 U ovom slučaju i mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku i program potpore kojem ona pripada uspostavljeni su zakonodavnim aktima, odnosno Zakonodavnom uredbom br. 79/1999 i Zakonodavnom uredbom br. 387/2003. Stoga treba smatrati da se ta mjera i taj program mogu pripisati državi, u smislu sudske prakse navedene u prethodnoj točki.

- 70 Kao drugo, kako bi se utvrdilo je li potpora dodijeljena izravno ili neizravno putem državnih sredstava, valja podsjetiti na to da razlika koja je u članku 107. stavku 1. UFEU-a utvrđena između potpora koje dodjeljuju „države” i onih koje se dodjeljuju „putem državnih sredstava” ne znači da su sve prednosti koje dodijeli država članica potpore, bez obzira na to financiraju li se iz državnih sredstava ili ne. Tom se razlikom samo nastoji izbjeći da se samim stvaranjem samostalnih institucija zaduženih za dodjelu potpora omogući zaobilaženje pravila UFEU-a o državnim potporama (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija, C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 53. i 54. i navedenu sudsku praksu).
- 71 Stoga sredstva na koja se odnosi zabrana iz članka 107. stavka 1. UFEU-a obuhvaćaju sva novčana sredstva kojima se javne vlasti mogu stvarno koristiti za potporu poduzetnicima, neovisno o tome pripadaju li ta sredstva trajno državnoj imovini ili ne (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija, C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 72 Ona obuhvaćaju, s jedne strane, ona koja su izravno pod državnim nadzorom, odnosno sva sredstva koja pripadaju državnoj imovini i, s druge strane, ona koja su to neizravno, osobito zato što su dio imovine javnih ili privatnih tijela koja je država osnovala ili odredila za upravljanje potporama (vidjeti u tom smislu presudu od 15. svibnja 2019., Achema i dr., C-706/17, EU:C:2019:407, t. 50. i navedenu sudsku praksu). Tako se sredstva javnih poduzetnika mogu smatrati državnim sredstvima ako država izvršavanjem svojeg prevladavajućeg utjecaja može usmjeriti njihovu upotrebu za financiranje prednosti u korist drugih poduzetnika (presuda od 13. rujna 2017., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, t. 31. i navedena sudska praksa). U istom smislu ako subjekti odvojeni od tijela javne vlasti u skladu sa zakonodavstvom države upravljaju i raspoređuju sredstva koja se financiraju putem obveznih doprinosa nametnutih tim zakonodavstvom, ta se sredstva mogu smatrati državnim sredstvima ako je država ovlastila takve subjekte za upravljanje tim sredstvima, a ne ih samo obvezala na kupnju iz vlastitih sredstava (vidjeti u tom smislu presude od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija, C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 58. i 59. i od 15. svibnja 2019., Achema i dr., C-706/17, EU:C:2019:407, t. 54. i 55. i navedenu sudsku praksu).
- 73 Međutim, valja podsjetiti na to da zahtjev da se potpore izravno ili neizravno dodjeljuju putem državnih sredstava podrazumijeva da njihova dodjela mora utjecati na ta sredstva. Stoga mora postojati dovoljno izravna veza između, s jedne strane, prednosti koju dodjeljuju te potpore i, s druge strane, smanjenja tih sredstava, odnosno dovoljno konkretnog gospodarskog rizika za opterećenje tih sredstava (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija, C-405/16 P, EU:C:2019:268, t. 60. i navedenu sudsku praksu). Tako je Sud presudio da takva veza ne postoji u slučaju u kojem se raspodjela državnih sredstava mjere koja obvezuje privatne poduzetnike koji opskrbljuju električnom energijom da električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije kupuju po fiksnim minimalnim cijenama sastojala samo od smanjenja poreznih prihoda države zbog negativnih posljedica te obveze na gospodarske rezultate poduzetnika podvrgnutih navedenoj obvezi (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2001., PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, t. 62.).
- 74 S obzirom na prethodno navedenu sudsku praksu, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni, kao prvo, može li besplatno stavljanje na raspolaganje zelenih certifikata nacionalnim proizvođačima zelene električne energije mobilizirati državna sredstva. U tom pogledu najprije valja pojasniti da se čini da to stavljanje na raspolaganje ne podrazumijeva prijenos sredstava pod nadzorom države talijanskim proizvođačima zelene električne energije. Naime, iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da navedeno stavljanje na raspolaganje podrazumijeva bilo kakvo gospodarsko

iskorištavanje koje provode tijela koja se mogu izjednačiti s državom. Čini se da ti zeleni certifikati imaju gospodarsku vrijednost samo zbog zakonske obveze određenih proizvođača i uvoznika da ih kupuju. Međutim, kada ti proizvođači i uvoznici ispunjavaju tu obvezu kupujući ih od proizvođača zelene električne energije, ne čini se da su iznosi koje su primili pod nadzorom države u smislu sudske prakse navedene u točkama 71. i 72. ove presude jer se čini da se financijska preraspodjela o kojoj je riječ u glavnom postupku odvija od privatnog subjekta do drugog, bez dodatne intervencije države. Stoga se čini da se prednost koju čini dodjela tih certifikata nacionalnim proizvođačima zelene električne energije financira samo sredstvima koja potječu od proizvođača ili uvoznika koji su obvezni kupovati navedene certifikate a da pritom ne postoji državni nadzor nad njima.

- 75 Kao drugo, na sudu koji je uputio zahtjev jest da ocijeni uključuje li mehanizam predviđen programom o kojem je riječ u glavnom postupku radi jamstva određene vrijednosti zelenim certifikatima državna sredstva. U tom pogledu čini se da taj program ne nameće samo konvencionalnim proizvođačima električne energije i uvoznicima da kupuju navedene certifikate kada ne proizvode niti kupuju zelenu električnu energiju kako bi postigli kvotu zelene električne energije koju moraju unijeti u nacionalnu mrežu. Također se čini da iz članka 11. stavka 3. Zakonodavnog dekreta br. 79/1999 i informacija koje su dostavili sud koji je uputio zahtjev i stranke u glavnom postupku proizlazi da navedeni program talijanskim proizvođačima zelene električne energije jamči minimalnu gospodarsku vrijednost navedenim zelenim certifikatima. Naime, čini se da ta odredba GSE-u, subjektu koji nadzire talijansko Ministarstvo gospodarstva i financija, nameće kupnju zelenih certifikata ako su ti certifikati višak u odnosu na one koji su nužni za subjekte koji su ih obvezni kupovati. Ta moguća intervencija GSE-a tako sprečava to da prekomjerna ponuda zelenih certifikata može ugroziti potporu nacionalnim proizvođačima zelene električne energije.
- 76 Međutim, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da sredstva kojima GSE raspolaže za kupnju viška zelenih certifikata potječu od prihoda ostvarenih po osnovi tarifne komponente A3, novčane naknade nametnute talijanskim zakonodavstvom talijanskim potrošačima električne energije koja se uplaćuje na račune GSE-a kako bi mu se omogućila ta kupnja. Stoga je smanjenje sredstava pod državnim nadzorom, zbog toga što GSE kupuje višak zelenih certifikata, u dovoljno izravnoj vezi s prednošću koja se sastoji od besplatne dodjele tih zelenih certifikata nacionalnim proizvođačima zelene električne energije kako bi ih mogli preprodati na tržištu.
- 77 Slijedom toga i pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, čini se da kupnju viška zelenih certifikata obavlja subjekt koji se može izjednačiti s državom, na temelju ovlaštenja koje mu je dalo talijansko zakonodavstvo, putem prihoda koji proizlazi iz tarifne komponente koji u tu svrhu plaćaju potrošači.
- 78 Na temelju toga i s obzirom na to da su, kao što to tvrdi društvo Fallimento Esperia u svojim pisanim očitovanjima, takve GSE-ove kupnje stvarno obavljene tijekom 2010., valja utvrditi da program potpore kojem pripada mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku podrazumijeva prijenos državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 79 Stoga se čini da je ta mjera pripisiva talijanskoj državi i čini se da se prednosti koje se njome dodjeljuju neizravno dodjeljuju putem državnih sredstava.

Selektivnost prednosti

- 80 Što se tiče uvjeta koji se odnosi na dodjelu selektivne prednosti, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da ocjena tog uvjeta zahtijeva utvrđivanje toga može li u okviru dotičnog pravnog sustava nacionalna mjera staviti u povoljniji položaj „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe” u usporedbi s drugima koji se, s obzirom na cilj koji se želi postići navedenim sustavom, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji i koji na taj način trpe različit tretman koji bi se u biti mogao okvalificirati kao diskriminatoran (presude od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 41. i od 15. svibnja 2019., Achema i dr., C-706/17, EU:C:2019:407, t. 84. i navedena sudska praksa).
- 81 Budući da se ispitivanje selektivne prednosti mora provesti „u okviru određenog pravnog sustava”, ono u načelu podrazumijeva prethodno definiranje referentnog okvira u kojem se nalazi predmetna mjera, pri čemu valja pojasniti da ta metoda nije rezervirana za ispitivanje poreznih mjera (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 54. i 55.).
- 82 Referentni okvir proizlazi iz nacionalnog prava dotične države članice. Mora se sastojati od pravnih normi u području koje nije iscrpno usklađeno na razini prava Unije i te norme moraju težiti cilju spojivom s tim pravom (vidjeti u tom smislu presudu od 16. ožujka 2021., Komisija/Mađarska, C-596/19 P, EU:C:2021:202, t. 44.).
- 83 Osim toga, sam taj referentni okvir ne smije biti nespojiv s pravom Unije u području državnih potpora, čiji je cilj osigurati pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta Unije jamčeći da mjere koje države članice donose u korist poduzetnika ne narušavaju tržišno natjecanje na tom tržištu (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2018., Komisija/FIH Holding i FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, t. 45. i navedenu sudsku praksu).
- 84 Određivanje tog referentnog okvira mora proizlaziti iz objektivnog ispitivanja sadržaja, odnosa i konkretnih učinaka pravnih pravila primjenjivih na temelju nacionalnog prava dotične države članice (presuda od 8. studenoga 2022., Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija, C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859, t. 72. i navedena sudska praksa). Nakon tog ispitivanja utvrđeni referentni okvir mora imati samostalnu pravnu logiku s vlastitim ciljem i ne može biti povezan s koherentnom normativnom cjelinom izvan njega. Ako je takva mjera jasno odvojiva od navedenog sveukupnog sustava, ne može se isključiti da je referentni okvir koji se mora uzeti u obzir uži ili čak da ga čini sama ta mjera, ako se ona sastoji od pravila koje ima samostalnu pravnu logiku i ako je nemoguće utvrditi koherentnu normativnu cjelinu izvan te mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., Banco Santander i dr./Komisija, C-53/19 P i C-65/19 P, EU:C:2021:795, t. 63.).
- 85 Taj se referentni okvir u načelu određuje neovisno o cilju koji je nacionalno tijelo željelo postići prilikom donošenja mjere ispitane s obzirom na pravila primjenjiva u području državnih potpora. Osim toga, regulatorna tehnika koju nacionalni zakonodavac primjenjuje za to određivanje nije odlučujuća. Naposljetku, navedeno određivanje ne može dovesti do referentnog okvira koji se sastoji od nekoliko odredbi koje su umjetno izdvojene iz šireg zakonodavnog okvira (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., Banco Santander i dr./Komisija, C-53/19 P i C-65/19 P, EU:C:2021:795, t. 62., 65. i 94. i navedenu sudsku praksu).

- 86 Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da se pojam „državna potpora” ne odnosi na državne mjere koje uvode razliku između poduzetnika i koje su time *a priori* selektivne kada ta razlika potječe iz prirode ili strukture sustava kojeg su one dio (presude od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 41. i od 26. travnja 2018., ANGED, C-234/16 i C-235/16, EU:C:2018:281, t. 35. i navedena sudska praksa).
- 87 Međutim, Sud je nekoliko puta presudio da željeni cilj državnih intervencija nije dovoljan kako bi one automatski izbjegle kvalifikaciju kao „potpore” u smislu članka 107. UFEU-a (presuda od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 84.). Konkretno, presudio je da, iako je zaštita okoliša jedan od osnovnih ciljeva Unije, nužnost uzimanja u obzir tog cilja ne opravdava isključenje selektivnih mjera iz područja primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a (presuda od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, t. 75.). Osim toga, on je isključio da se tim odstupanjem može obuhvatiti mjera kojom se uvodi razlikovanje između poduzetnika, koja je, iako se temelji na objektivnom kriteriju, nedosljedna sa sustavom kojeg je dio i stoga se ne može opravdati njegovom prirodom i strukturom (vidjeti u tom smislu presudu od 8. studenoga 2001., Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, t. 48. do 55.).
- 88 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz tumačenja direktiva 2001/77 i 2009/28 u točkama 41. do 58. ove presude, pravila sadržana u zakonodavnim dekretima br. 79/1999 i 387/2003 ulaze u područje koje nije bilo predmet usklađivanja na razini prava Unije i teže legitimnom cilju s obzirom na to pravo u pogledu podupiranja proizvodnje i uporabe energije iz obnovljivih izvora.
- 89 Međutim, kako bi mogla činiti referentni okvir, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni mogu li ta pravila činiti koherentnu i samostalnu normativnu cjelinu. U tom pogledu valja podsjetiti na to da se navedena pravila odnose na proizvodnju i stavljanje na tržište zelene električne energije radi promicanja potrošnje energije iz obnovljivih izvora. Stoga valja utvrditi mogu li se ta pravila povezati sa svim pravilima koja uređuju proizvodnju, distribuciju i prodaju električne energije čiji je cilj stvoriti i osigurati odgovarajuće funkcioniranje konkurentnog tržišta električne energije.
- 90 U slučaju da sud koji je uputio zahtjev zaključi da je referentni okvir o kojem je riječ u glavnom postupku opći sustav kojim se uređuje proizvodnja, prodaja i potrošnja električne energije u Italiji, valjalo bi utvrditi da mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku daje *a priori* selektivnu prednost nacionalnim proizvođačima zelene električne energije. Naime, s obzirom na cilj koji se želi postići tim regulatornim okvirom, to jest stvaranje i osiguranje funkcioniranja konkurentnog tržišta električne energije, ti se proizvođači nalaze u pravnoj i činjeničnoj situaciji usporedivoj sa situacijom uvoznika električne energije koji nisu dokazali da je električna energija koju uvoze zelena jer svaki od tih operatora stavlja u prodaju električnu energiju na talijanskom tržištu električne energije. Oni tako pridonose ostvarenju cilja koji se sastoji od raspolaganja u Italiji tržištem električne energije koje je uređeno zakonom ponude i potražnje.
- 91 Međutim, kao što to proizlazi iz točke 86. ove presude, mjere koje su *a priori* selektivne ne čine državne potpore kada razlikovanje između poduzetnika uvedeno državnim mjerama proizlazi iz prirode ili strukture sustava kojeg su one dio.
- 92 U ovom slučaju, iako je razvidno da bez programa potpore o kojem je riječ u glavnom postupku ne može postojati ponuda zelene električne energije na talijanskom tržištu električne energije, razlikovanje između proizvođača zelene električne energije te proizvođača i uvoznika električne energije iz neobnovljivih izvora može se opravdati prirodom i strukturom općeg sustava kojim se uređuje proizvodnja, prodaja i potrošnja električne energije u Italiji. Naime, prikladno

funkcioniranje konkurentnog tržišta električne energije u Italiji koje slijedi taj opći sustav može zahtijevati da na tom tržištu postoji konkurentna ponuda zelene električne energije. Prikladnost funkcioniranja tržišta može, naime, definirati talijanski zakonodavac vodeći računa o potrebi da se osigura zaštita okoliša.

- 93 Međutim, ako se pokaže da viši trošak proizvodnje zelene električne energije u odnosu na trošak električne energije iz neobnovljivih izvora sprečava konkurentsku ponudu te robe na tržištu, razlikovanje u postupanju između proizvođača zelene električne energije te proizvođača i uvoznika električne energije proizvedene iz neobnovljivih izvora do koje dovodi sustav o kojem je riječ u glavnom postupku moglo bi se opravdati potrebom da se ispravi taj nedostatak na tržištu. Međutim, takvo opravdanje moguće je samo pod uvjetom da je potpora koja je dodijeljena tim sustavom strogo ograničena na ono što je nužno za ispravljanje tog tržišnog nedostatka i da je dodijeljena na potpuno dosljedan način s obzirom na opći sustav o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 94 Osim toga, ako se mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može opravdati s obzirom na prirodu i strukturu referentnog sustava kojeg je dio, neprijavlivanje te mjere i njezina provedba prije nego što Komisija odluči o njezinoj spojivosti čine povredu članka 108. UFEU-a. U takvom bi slučaju bilo na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi sve posljedice povrede te odredbe i ispravi provedbu potpora (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2019., Arriva Italia i dr., C-385/18, EU:C:2019:1121, t. 84. i navedenu sudsku praksu). Osim toga, nezakonitost predmetnog programa potpora dovela bi do nezakonitosti sankcije predviđene za osiguranje provedbe tog sustava (vidjeti u tom smislu rješenje od 11. siječnja 2024., Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, C-220/23, EU:C:2024:34, t. 31. i 32. i navedenu sudsku praksu).
- 95 Iz toga slijedi da, ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da je prednost koja je mjerom o kojoj je riječ u glavnom postupku dodijeljena proizvođačima zelene električne energije opravdana prirodom i strukturom referentnog sustava kojeg je dio, članke 107. i 108. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi takva mjera.

Pravila u području slobodnog kretanja robe

- 96 Kao što to proizlazi iz točke 61. ove presude, ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćena sustavom državnih potpora ili da je odvojiva od drugih odredbi tog programa, na njemu je i da ocijeni spojivost te mjere s pravilima Unije u području carinske unije i slobodnog kretanja robe.
- 97 U tom pogledu na njemu je da najprije ocijeni može li navedena mjera biti protivna člancima 28., 30. i 110. UFEU-a i, zatim, može li biti protivna članku 34. UFEU-a. Naime, područje primjene članka 34. UFEU-a ne obuhvaća prepreke na koje se odnose druge posebne odredbe, a prepreke porezne naravi ili prepreke koje imaju učinak istovrstan carinama iz članaka 28., 30. i 110. UFEU-a nisu obuhvaćene zabranom iz članka 34. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 18. siječnja 2007., Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

Zabrana uvođenja carina i davanja s istovrsnim učinkom

- 98 Članci 28. i 30. UFEU-a zabranjuju uvođenje uvoznih i izvoznih carina i davanja s istovrsnim učinkom među državama članicama. Carina u smislu tih odredbi jest namet koji država članica naplaćuje na robu kada ona prijeđe njezinu granicu. Nadalje, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, svaka novčana naknada, makar i minimalna, bez obzira na njezin naziv ili način primjene, kojom se jednostrano opterećuje roba zato što je prešla granicu, a nije riječ o carini u strogom značenju te riječi, čini davanje s istovrsnim učinkom kao i carina (presuda od 6. prosinca 2018., FENS, C-305/17, EU:C:2018:986, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 99 Mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja obvezuje operatore koji uvoze električnu energiju da kupuju zelene certifikate, ne može se kvalificirati kao carina jer nije ni namet koji naplaćuju nacionalna tijela ni pristojba koja se naplaćuje kada električna energija proizvedena u inozemstvu prijeđe nacionalnu granicu. Ne čini se ni da takva obveza čini davanje s istovrsnim učinkom kao carina jer se ne čini da pogađa električnu energiju zbog toga što prelazi nacionalnu granicu.
- 100 Iz toga slijedi da se člancima 28. i 30. UFEU-a ne protivi mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

Zabrana donošenja diskriminirajućih nacionalnih poreza

- 101 Što se tiče zabrane državama članicama da propisuju diskriminirajuće nacionalne poreze iz članka 110. UFEU-a, tom je odredbom obuhvaćena novčana naknada koja proizlazi iz općeg sustava nacionalnog oporezivanja koji prema istim objektivnim kriterijima sustavno obuhvaća kategorije proizvoda neovisno o njihovoj podrijetlu ili odredištu (presuda od 6. prosinca 2018., FENS, C-305/17, EU:C:2018:986, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 102 U ovom se slučaju ne čini da je obveza kupnje zelenih certifikata ili zelene električne energije koja je nametnuta mjerom o kojoj je riječ u glavnom postupku novčana naknada koja proizlazi iz općeg sustava nacionalnih poreza. Naime, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, takva obveza nije porezne ili parafiskalne naravi i stoga nije obuhvaćena zabranom iz članka 110. UFEU-a.
- 103 Članak 110. UFEU-a stoga treba tumačiti na način da mu se ne protivi mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

Zabrana donošenja količinskih ograničenja uvoza

- 104 Slobodno kretanje robe među državama članicama temeljno je načelo UFEU-a koje svoj izričaj nalazi u članku 34. UFEU-a (presuda od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 65. i navedena sudska praksa), koji državama članicama zabranjuje da među sobom donose količinska ograničenja uvoza kao i sve mjere s istovrsnim učinkom.
- 105 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ta odredba obuhvaća sve nacionalne mjere koje mogu izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, ograničiti trgovinu unutar Unije (presuda od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 66. i navedena sudska praksa).

- 106 U ovom slučaju mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku može stvoriti prepreku uvozu električne energije u Italiju po dvostrukoj osnovi. S jedne strane, stvara takvu prepreku namećući uvoznicima koji žele ostvariti oslobođenje obvezu da zahtijevaju to pravo i da u tu svrhu podnesu jamstva o podrijetlu. U tom pogledu valja podsjetiti na to da nacionalna mjera nije izuzeta od zabrane propisane člankom 34. UFEU-a samo zato što je stvorena prepreka uvozu slaba i što postoje druge mogućnosti prodaje uvezenih proizvoda (presuda od 29. rujna 2016., *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 99. i navedena sudska praksa). S druge strane, ona stvara takvu prepreku obvezujući uvoznike koji ne traže takvo oslobođenje da kupuju zelene certifikate ili zelenu električnu energiju pod prijetnjom izricanja sankcije.
- 107 Međutim, nacionalni propis ili praksa koji jesu mjera s istovrsnim učinkom kao i mjere ograničavanja mogu se opravdati nekim od razloga od općeg interesa nabrojanih u članku 36. UFEU-a ili, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, obveznim zahtjevima. Nacionalna mjera mora i u jednom i u drugom slučaju biti u skladu s načelom proporcionalnosti, koje zahtijeva da je mjera prikladna za ostvarenje cilja kojemu teži i ne smije prelaziti ono što je nužno za njegovo postizanje (vidjeti u tom smislu presude od 1. srpnja 2014., *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 76. i od 17. prosinca 2020., *Onofrei*, C-218/19, EU:C:2020:1034, t. 32. i navedenu sudsku praksu).
- 108 U tom smislu Sud je već presudio da se nacionalne mjere koje mogu ograničiti trgovinu unutar Unije mogu opravdati važnim razlozima zaštite okoliša i željom za promicanjem povećanja uporabe obnovljivih izvora energije za proizvodnju električne energije koja je korisna za tu zaštitu i koja također ima za cilj zaštitu zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka, što su razlozi u općem interesu nabrojani u članku 36. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 29. rujna 2016., *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 101. i od 4. listopada 2018., *L. E. G. O.*, C-242/17, EU:C:2018:804, t. 64. i 65. i navedenu sudsku praksu).
- 109 U ovom slučaju, kako obveza uvoznika da kupuju zelene certifikate ili zelenu električnu energiju kako bi mogli uvesti svoju električnu energiju tako i obveza davanja jamstava o podrijetlu kako bi bili oslobođeni od te obveze kupnje kada je uvezena električna energija zelena može se opravdati promicanjem proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije. Činjenica da je nacionalni program potpore o kojem je riječ u glavnom postupku osmišljen na način da izravno više pridonosi proizvodnji zelene električne energije nego njezinoj potrošnji može se osobito objasniti s obzirom na okolnost da se činjenica da je električna energija zelena tiče samo načina njezine proizvodnje i da se stoga ciljevi zaštite okoliša koji odgovaraju smanjenju emisija stakleničkih plinova mogu učinkovito ostvariti ponajprije u stadiju proizvodnje (vidjeti po analogiji presudu od 29. rujna 2016., *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 105. i navedenu sudsku praksu).
- 110 Međutim, sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti jesu li ta ograničenja u skladu s načelom proporcionalnosti.
- 111 Kad je riječ o obvezi traženja oslobođenja i podnošenja u tu svrhu jamstava o podrijetlu, valja primijetiti da je, nakon što je zelena električna energija unesena u prijenosnu ili distribucijsku mrežu, teško utvrditi njezino podrijetlo i osobito identificirati izvor energije iz kojeg je proizvedena (presuda od 20. travnja 2023., *EEW Energy from Waste*, C-580/21, EU:C:2023:304, t. 52. i navedena sudska praksa). S obzirom na tu poteškoću, člankom 5. Direktive 2001/77, a zatim i člankom 15. Direktive 2009/28, državama članicama naloženo je da uspostave i nadziru

program jamstava o podrijetlu kako bi proizvođači električne energije iz obnovljivih izvora energije mogli dokazati da je električna energija koju prodaju proizvedena iz obnovljivih izvora energije.

- 112 Obveza traženja oslobođenja podnošenjem zelenih certifikata čini se prikladnom kako bi se osiguralo da je uvezena električna energija doista zelena i stoga doprinosi uporabi obnovljivih izvora energije radi zaštite okoliša te zdravlja i života ljudi i životinja te očuvanja bilja. Osim toga, ona se čini nužnom jer, s obzirom na zamjenjivost zelene električne energije, u kasnijoj fazi distribucije ili potrošnje ne bi bilo moguće utvrditi izvor energije iz kojeg je proizvedena i jer jamstva o podrijetlu sudjeluju u jedinstvenom mehanizmu za utvrđivanje da je električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora.
- 113 Prema tome, obveza uvoznika zelene električne energije da pruže jamstva o podrijetlu kada uvoze tu električnu energiju kako bi bili oslobođeni od obveze kupnje zelenih certifikata ili zelene električne energije nije u suprotnosti s člankom 34. UFEU-a.
- 114 Kad je riječ o obvezi uvoznika električne energije da kupuju zelene certifikate ili zelenu električnu energiju kada ne podnose jamstva o podrijetlu za električnu energiju koju uvoze, valja primijetiti da je Sud već presudio, u vezi s nacionalnim programima potpore proizvodnji zelene električne energije koji primjenjuju mehanizam „zelenih certifikata”, da obveza za opskrbljivače električnom energijom da od proizvođača zelene električne energije nabave kvotu takvih certifikata ima za cilj zajamčiti tim proizvođačima potražnju za certifikatima koji su im dodijeljeni i time olakšati prodaju zelene energije koju proizvode po cijeni višoj od tržišne cijene konvencionalne energije (presuda od 29. rujna 2016., *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 109.).
- 115 Sud je u tom pogledu osobito istaknuo da se ne čini da se može dovesti u pitanje poticajni učinak koji takav program ima na proizvođače električne energije općenito kako bi ih se navelo da povećaju svoju proizvodnju zelene električne energije, a time ni mogućnost tog programa da postigne željeni legitimni cilj promicanja uporabe obnovljivih izvora energije radi zaštite okoliša te zdravlja i života ljudi i životinja te očuvanja bilja. Osnovni je cilj takvog programa potpore zelenoj energiji, čiji se trošak proizvodnje i dalje čini prilično visokim u usporedbi s troškom proizvodnje električne energije iz neobnovljivih izvora, dugoročno gledano, potaknuti ulaganja u nova postrojenja, dajući proizvođačima određena jamstva u vezi s njihovom proizvodnjom zelene električne energije u budućnosti (presuda od 29. rujna 2016., *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 109. i 110. i navedena sudska praksa).
- 116 Tako je Sud već presudio da država članica ne prekoračuje svoju marginu prosudbe u ostvarivanju legitimnog cilja povećanja proizvodnje zelene električne energije donošenjem nacionalnog programa potpore koji primjenjuje zelene certifikate, poput onoga o kojemu riječ u glavnom postupku, radi osiguranja da dodatne troškove proizvodnje zelene električne energije izravno snosi tržište odnosno dobavljači i korisnici električne energije koji su vezani obvezom zadovoljavanja kvota i, naposljetku, potrošači (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2014., *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 109. i 110.).
- 117 Dobro funkcioniranje takvog programa podrazumijeva, međutim, da se uvedu mehanizmi koji osiguravaju uspostavljanje pravog tržišta zelenih certifikata na kojem se ponuda i potražnja stvarno mogu spojiti i uravnotežiti, tako da je dobavljačima i zainteresiranim korisnicima stvarno omogućeno da na njemu nabave certifikate pod poštenim uvjetima (presuda od 1. srpnja 2014., *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 114.).

- 118 Iz prethodno navedenog proizlazi da se čini da je mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku, u dijelu u kojem nalaže uvoznicima električne energije kupnju zelenih certifikata ili zelene električne energije, prikladna za promicanje uporabe obnovljivih izvora energije radi zaštite okoliša te zdravlja i života ljudi i životinja te očuvanja bilja. Osim toga, pod uvjetom da to provjeri nacionalni sud, čini se da postoji pravo tržište zelenih certifikata na kojem ih uvoznici mogu nabaviti i čiju učinkovitost, čini se, jamči GSE-ova intervencija. Naime, čini se da iz članka 11. stavka 3. Zakonodavnog dekreta br. 79/1999 proizlazi da GSE ima obvezu staviti zelene certifikate na tržište u slučaju nestašice ili ih otkupiti na tržištu u slučaju prekomjerne ponude, što proizvođačima zelene električne energije i operatorima koji su ih dužni kupovati jamči postojanje tržišta zelenih certifikata.
- 119 Osim toga, mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku nužna je za program kojem pripada. Naime, ako bi uvoznici električne energije za koju nije dokazano da je zelena izbjegli obvezu kupnje zelenih certifikata ili zelene električne energije, to bi dovelo u pitanje učinkovitost sustava potpore nacionalnoj proizvodnji i potrošnji zelene električne energije. U tom pogledu valja podsjetiti na to da su, kao što to proizlazi iz točaka 41. do 58. ove presude, države članice putem svojih mehanizama potpore obvezne postići nacionalne ciljeve određene direktivama 2001/77 i 2009/28 i da pravo Unije nije provelo usklađivanje nacionalnih programa potpore zelenoj električnoj energiji, tako da je državama članicama u načelu dopušteno ograničiti korištenje takvim programom na proizvodnju zelene električne energije smještenu na njihovu području (vidjeti u tom smislu presudu od 29. rujna 2016., *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 106. i 107. i navedenu sudsku praksu).
- 120 S obzirom na prethodno navedeno, čini se da je program potpore kojem pripada mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku prikladan za dosljedno i sustavno osiguranje promicanja uporabe obnovljivih izvora energije, što je uporaba koja pak doprinosi zaštiti okoliša, zdravlja i života ljudi i životinja i očuvanju biljaka. *A priori* nije razvidno da on prekoračuje ono što je nužno za postizanje tih ciljeva.
- 121 Naposljetku, s obzirom na to da propis o kojem je riječ u glavnom postupku predviđa sankciju za uvoznike električne energije koji ne pruže jamstva o podrijetlu i ne kupuju zelenu električnu energiju ili zelene certifikate razmjerno svojem uvozu, čini se da je taj propis svojim odvratajućim učinkom prikladan za promicanje uporabe obnovljivih izvora energije. Osim toga, ta se sankcija može smatrati nužnom ako se izriče kako bi se zajamčila djelotvornost uspostavljenog sustava zelenih certifikata. Međutim, načini određivanja i narav te sankcije ne smiju prekoračivati ono što je potrebno kako bi se zajamčila ta djelotvornost. Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni te elemente.
- 122 Slijedom toga, ako se zahtijeva obveza kupnje zelenih certifikata za uvoznike električne energije koji ne podnose jamstva o podrijetlu kako bi se osigurala učinkovitost propisa o kojem je riječ u glavnom postupku i ako se pokaže da stvarno postoji tržište zelenih certifikata, ne može se smatrati da taj propis prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja povećanja proizvodnje zelene električne energije.
- 123 Stoga, podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, članak 34. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

124 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti kako slijedi:

- članke 28., 30. i 110. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalna mjera koja, s jedne strane, uvoznike električne energije koja potječe iz druge države članice, a koji ne dokazuju da je ta električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora podnoseći jamstva o podrijetlu, obvezuje da od nacionalnih proizvođača kupuju zelene certifikate ili zelenu električnu energiju razmjerno količini električne energije koju uvoze i, s druge strane, predviđa izricanje sankcije u slučaju nepoštovanja te obveze, dok nacionalni proizvođači zelene električne energije nemaju takvu obvezu kupnje;
- članak 34. UFEU-a i direktive 2001/77 i 2009/28 treba tumačiti na način da im se ne protivi ta nacionalna mjera ako se utvrdi da ona ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja povećanja proizvodnje zelene električne energije;
- članke 107. i 108. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi navedena nacionalna mjera pod uvjetom da je različito postupanje između nacionalnih proizvođača zelene električne energije i uvoznika električne energije koji ne podnose jamstva o podrijetlu opravdano prirodom i strukturom referentnog sustava kojeg je dio.

Troškovi

125 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. Članke 28., 30. i 110. UFEU-a

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi nacionalna mjera koja, s jedne strane, uvoznike električne energije koja potječe iz druge države članice, a koji ne dokazuju da je ta električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora podnoseći jamstva o podrijetlu, obvezuje da od nacionalnih proizvođača kupuju certifikate za potvrdu o obnovljivom podrijetlu ili električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora razmjerno količini električne energije koju uvoze i, s druge strane, predviđa izricanje sankcije u slučaju nepoštovanja te obveze, dok nacionalni proizvođači električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora nemaju takvu obvezu kupnje.

2. Članak 34. UFEU-a te Direktivu 2001/77/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. rujna 2001. o promicanju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije na unutarnjem tržištu električne energije i Direktivu 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi ta nacionalna mjera ako se utvrdi da ona ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja povećanja proizvodnje električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora.

3. Članke 107. i 108. UFEU-a

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi navedena nacionalna mjera pod uvjetom da je različito postupanje između nacionalnih proizvođača električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora i uvoznika električne energije koji ne podnose jamstva o podrijetlu opravdano prirodom i strukturom referentnog sustava kojeg je dio.

Potpisi