



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
YVESA BOTA  
predstavljeni 28. januarja 2014<sup>1</sup>

**Zadeva C-573/12**

**Ålands Vindkraft AB  
proti  
Energimyndigheten**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo förvaltningsrätten i Linköping (Švedska))

„Prosti pretok blaga — Ukrepi z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve — Direktiva 2009/28/ES — Nacionalni programi podpore za energijo iz obnovljivih virov — Zeleni certifikati, dodeljeni za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov — Dodelitev, prihranjena za proizvajalce iz Švedske ali iz države članice, s katero je Kraljevina Švedska sklenila sporazum o sodelovanju“

1. V tej zadevi ima Sodišče vnovič priložnost, da odloči, ali so določbe nacionalnih programov podpore za energijo iz obnovljivih virov<sup>2</sup> – ki upravičenost do podpore omejujejo zgolj na proizvajalce električne energije na nacionalnem ozemlju – skladne s pravom Unije.
2. Vprašanje, ki ga zaznamuje napetost med načelom prostega pretoka blaga in zahtevami varstva okolja, se je že pojavilo v zadevi *Essent Belgium* (od C-204/12 do C-208/12), o kateri poteka postopek pred Sodiščem in v kateri sem 8. maja 2013 predstavil sklepne predloge, pri čemer sem izrazil stališče tako glede načela prostega pretoka blaga kot določb Direktive 2001/77/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. septembra 2001 o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo<sup>3</sup>.
3. Čeprav je dejansko stanje podobno, spada ta zadeva v drugačen pravni okvir, saj je treba glede na pojasnila, ki jih je dalo förvaltningsrätten i Linköping (Švedska), izpodbijan švedski program presoditi ob upoštevanju določb Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES.<sup>4</sup>
4. To pripelje do vprašanja, ali določbe Direktive 2009/28 omogočajo vzpostavitev nacionalnega programa podpore za električno energijo iz obnovljivih virov<sup>5</sup>, v katerem so proizvajalcem zelene električne energije dodeljeni certifikati električne energije, ki jih morajo ponudniki električne energije in nekateri uporabniki nato obvezno kupiti v določeni kvoti glede na skupno količino električne energije, ki jo dobavljajo ali uporabljajo, pri čemer navedeni program dodelitev teh certifikatov prihranja le za proizvajalce zelene električne energije iz zadevne države članice.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Zaradi jezikovne poenostavitve bo ta energija poenostavljeno opredeljena kot „zelena energija“.

3 — UL, *posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 121*.

4 — UL L 140, str. 16.

5 — V nadaljevanju: zelena električna energija.

5. Če je odgovor pritrđen, se bo postavilo tudi vprašanje o določitvi, ali so teritorialne omejitve dostopa do programov podpore za zeleno energijo v skladu z zahtevami načela prostega pretoka blaga, kar bo pripeljalo do vprašanja veljavnosti Direktive 2009/28 glede na določbe člena 34 PDEU.

6. V teh sklepnih predlogih bom najprej zatrdil, da čeprav Direktiva 2009/28 take teritorialne omejitve dovoljuje, jim člen 34 PDEU nasprotuje.

7. Na podlagi tega bom nato sklepal, da je člen 3(3) Direktive 2009/28 neveljaven, ker državam članicam daje pooblastilo, da proizvajalcem, katerih obrati za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov so v drugi državi članici, prepovejo ali omejijo dostop do njihovih programov podpore.

8. Zaradi pravne varnosti bom nazadnje predlagal, naj se učinki te ugotovitve neveljavnosti časovno omejijo.

## I – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

9. Direktiva 2009/28, ki je začela veljati 25. junija 2009 in je morala biti prenesena najpozneje 5. decembra 2010, je s 1. januarjem 2012 razveljavila Direktivo 2001/77.

10. V uvodnih izjavah 1, od 13 do 15, 25, 36, 52 in 56 Direktive 2009/28 je navedeno:

„(1) Nadzor porabe energije v Evropi ter večja uporaba [zeleno] energije skupaj s prihranki energije in večjo energetske učinkovitostjo so pomembni deli svežnja ukrepov, potrebnih za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in izpolnitev Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o podnebnih spremembah ter nadaljnjih obveznosti Skupnosti in mednarodnih obveznosti glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov po letu 2012. Prav tako imajo ta dejstva pomembno vlogo pri spodbujanju zanesljivosti oskrbe z energijo in tehnološkega razvoja in inovacij ter zagotavljanju možnosti za zaposlovanje in regionalni razvoj, zlasti na podeželskih in odročnih območjih.

[...]

(13) [...] [P]rimerno [je] določiti obvezne nacionalne cilje, skladne z 20-odstotnim deležem [zeleno] energije [...] v porabi energije Skupnosti do leta 2020.

(14) Glavni namen zavezujočih nacionalnih ciljev je zagotoviti gotovost za investitorje in spodbuditi trajen razvoj tehnologij, s katerimi se pridobiva energijo iz vseh vrst obnovljivih virov. [...]

(15) Izhodišča, potenciali [zeleno] energije in nabori energetskih virov držav članic se razlikujejo. Zato je treba 20-odstotni cilj Skupnosti prevesti v posamezne cilje za vsako državo članico ob ustreznem upoštevanju poštene in ustrezne porazdelitve, različnih izhodišč in potencialov držav članic, vključno z obstoječim deležem [zeleno] energije in naborom energetskih virov. [...]

[...]

(25) Države članice imajo različne možnosti za razvoj obnovljive energije in na nacionalni ravni uporabljajo različne programe podpore za [zeleno] energijo. Večina držav članic uporablja programe podpore, v okviru katerih je pomoč namenjena le [zeleni] energiji [...], ki se proizvede na njihovem ozemlju. Za dobro delovanje nacionalnih programov podpore je bistvenega pomena,

da lahko države članice nadzorujejo učinke in stroške svojih nacionalnih programov podpore v skladu s svojim potencialom. [...] Namen te direktive je omogočiti čezmejno podporo za [zeleno] energij[o] [...] brez poseganja v nacionalne programe podpore. Direktiva uvaja neobvezne mehanizme za sodelovanje med državami članicami, v okviru katerih se lahko dogovorijo, v kolikšni meri ena država članica podpira proizvodnjo energije v drugi državi članici in kakšen delež nacionalnih ciljev naj bi proizvodnja [zelene] energije [...] predstavljala v eni izmed teh držav članic. Da bi zagotovili učinkovitost obeh ukrepov za izpolnjevanje ciljev, namreč nacionalnih programov podpore in mehanizmov za sodelovanje, je bistvenega pomena, da države članice lahko določijo, ali in v kolikšni meri se njihovi programi nacionalne podpore uporabljajo za [zeleno] energijo [...], proizvedeno v drugih državah članicah, in da se o tem dogovorijo s pomočjo mehanizmov za sodelovanje, predvidenih v tej direktivi.

[...]

- (36) Da se ustvarijo priložnosti za zmanjšanje stroškov za doseganje ciljev iz te direktive, je ustrezno, da se v državah članicah spodbuja uporaba [zelene] energije, proizvedene [...] v drugih državah članicah, in da se državam članicam omogoči, da lahko upoštevajo [zeleno] energijo, porabljeno v drugih državah članicah, pri doseganju svojih nacionalnih ciljev. Zato so potrebni ukrepi za prožnost, vendar ostanejo pod nadzorom držav članic, da ne bo prizadeta njihova zmožnost uresničevanja nacionalnih ciljev. Ukrepi za prožnost so v obliki statističnih prenosov, skupnih projektov med državami članicami ali skupnih programov podpore.

[...]

- (52) Potrdila o izvoru, izdana za namen te direktive, imajo edini namen dokazati končnemu odjemalcu, da sta bila določen delež oziroma določena količina energije proizvedena iz obnovljivih virov. [...] Pomembno je razlikovati med zelenimi certifikati, ki se uporabljajo za programe podpore, in potrdila o izvoru.

[...]

- (56) Potrdila o izvoru sama po sebi ne pomenijo pravice do prednosti iz nacionalnih programov podpor.“

11. Člen 1 Direktive 2009/28, naslovljen „Predmet in področje uporabe“, določa:

„Ta direktiva določa skupen okvir za spodbujanje [zelene] energije [...]. Določena sta obvezna nacionalna cilja za skupni delež [zelene] energije [...] v končni bruto porabi energije [...]“

12. Člen 2, drugi pododstavek, točke od (j) do (l), Direktive 2009/28, vsebuje te opredelitve:

- „(j) ‚potrdilo o izvoru‘ pomeni elektronski dokument, katerega edini namen je končnemu odjemalcu dokazati, da sta bila določen delež oziroma določena količina energije proizvedena iz obnovljivih virov [...];
- (k) ‚program podpore‘ pomeni vsak instrument, program ali mehanizem, ki ga uporabi država članica ali skupina držav članic in spodbuja uporabo [zelene] energije [...] z zmanjševanjem stroškov te energije, povečanjem cene, po kateri se lahko prodaja, ali povečanjem količine nabavljene energije na podlagi obveznosti glede obnovljive energije ali drugače. Sem med drugim spadajo naložbena pomoč, davčne oprostitve ali olajšave, vračilo davkov, programi podpore, ki zavezujejo k uporabi [zelene] energije, vključno s tistimi programi, ki uporabljajo zelene certifikate, in neposredni programi zaščite cen, vključno s tarifami za dovajanje toka in plačili premij;

- (l) ‚obveznost glede [zelene] energije‘ pomeni nacionalni program podpore, ki od proizvajalcev energije zahteva, da v svojo proizvodnjo vključijo določen delež [zelene] energije [...], ki od dobaviteljev energije zahteva, da v svojo dobavo vključijo določen delež [zelene] energije [...], ali ki od porabnikov energije zahteva, da v svojo porabo vključijo določen delež [zelene] energije. Sem sodijo tudi programi, pri katerih se tovrstne zahteve lahko izpolnijo z zelenimi certifikati“.

13. Člen 3 Direktive 2009/28 v odstavkih od (1) do (3) določa:

„1. Vsaka država članica zagotovi, da je delež [zelene] energije [...], izračunan v skladu s členi [od] 5 do 11, v končni bruto porabi energije v letu 2020 najmanj enak njenemu nacionalnemu splošnemu cilju za delež [zelene] energije [...] v tem letu, določenemu v tretjem stolpcu razpredelnice v delu A Priloge I. [...]

2. Države članice uvedejo učinkovito oblikovane ukrepe, da bi zagotovile, da je delež [zelene] energije [...] enak ali večji od deleža iz okvirne usmeritve iz dela B Priloge I.

3. Da bodo države članice dosegle cilje iz odstavkov 1 in 2 tega člena, lahko med drugim uporabijo naslednje ukrepe:

- (a) programe podpore;
- (b) ukrepe sodelovanja med različnimi državami članicami in s tretjimi državami, da bi dosegle svoje nacionalne splošne cilje v skladu s členi [od] 5 do 11.

Brez poseganja v člena 87 in 88 Pogodbe imajo države članice v skladu s členi [od] 5 do 11 pravico odločiti, v kakšni meri bodo podpirale [zeleno] energijo [...], proizvedeno v drugih državah članicah.“

14. Člen 5 Direktive 2009/28 določa:

„1. Končna bruto poraba [zelene] energije [...] v vsaki državi članici se izračuna kot vsota:

- (a) končne bruto porabe [zelene] električne energije [...];

[...]

3. Za namene odstavka 1(a) se končna bruto poraba [zelene] električne energije [...] izračuna kot količina električne energije, proizvedene v državi članici iz obnovljivih virov energije, pri čemer ni vključena proizvodnja električne energije v akumulacijskih prečrpovalnih napravah iz vode, ki se najprej prečrpa navzgor.

[...]“

15. Člen 11 Direktive 2009/28, naslovljen „Skupni programi podpore“, v odstavku 1 določa:

„Ne glede na obveznosti držav članic iz člena 3 se lahko dve ali več držav članic prostovoljno odloči, da bodo združile svoje nacionalne programe podpore oziroma jih deloma uskladile. V takšnih primerih se lahko določena količina [zelene] energije [...], ki je bila proizvedena na ozemlju ene od udeleženih držav članic, šteje za del nacionalnega splošnega cilja druge države članice udeleženke [...]

16. Člen 15 Direktive 2009/28, naslovljen „Potrdila o izvoru električne energije ter energije za ogrevanje in hlajenje, proizvedenih iz obnovljivih virov energije“, določa:

„1. Da bi končnim odjemalcem dokazale, kolikšen je delež oziroma količina [zelene] energije [...] v naboru energetskih virov dobavitelja energije, države članice v skladu s členom 3(6) Direktive 2003/54/ES [6] zagotovijo, da se lahko izvor [zelene] električne energije [...] zajamči v smislu te direktive v skladu z objektivnimi, jasnimi in nediskriminatornimi merili.

2. [...] Potrdilo o izvoru ni povezano s spoštovanjem člena 3 s strani držav članic. Prenosi potrdil o izvoru [...] ne vplivajo na [...] izračun končne bruto porabe [zelene] energije [...] v skladu s členom 5.

[...]

9. Države članice priznavajo potrdila o izvoru, ki jih izda druga država članica, v skladu s to direktivo, izključno kot dokaz o podatkih iz odstavka 1 in odstavka 6[, od] (a) do (f). [...]

[...]“

#### B – Švedsko pravo

17. Program podpore za proizvodnjo zelene električne energije je bil uveden z zakonom št. 113 o certifikatih za električno energijo iz leta 2003 (lagen (2003:113) om elcertifikat)<sup>7</sup>, ki ga je s 1. januarjem 2012 nadomestil zakon št. 1200 o nekaterih certifikatih za električno energijo (lagen (2011:1200) om elcertifikat)<sup>8</sup>, katerega predmet je bil zlasti zagotovitev prenosa Direktive 2009/28.

18. Predložitveno sodišče poudarja, da čeprav je bila odločba Energimyndigheten z dne 9. junija 2010, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, sprejeta na podlagi zakona iz leta 2003, mora biti spor po švedskem pravu načeloma rešen v skladu z zakonom, ki velja v času presoje sodišča, kar je v obravnavanem primeru zakon iz leta 2011.

19. Program podpore, uveden s švedsko zakonodajo, temelji na dodelitvi zelenih certifikatov proizvajalcem zelene električne energije in na s tem povezani obveznosti ponudnikov električne energije in nekaterih uporabnikov glede nakupa določenega števila certifikatov, ki ustreza deležu skupne dobavljene ali porabljene količine električne energije.

20. Z zelenim certifikatom, ki dokazuje proizvodnjo megavatne ure zelene električne energije, je mogoče prosto trgovati na konkurenčnem trgu, na katerem cene določa pravilo ponudbe in povpraševanja. Njegova cena je v končni fazi prenesena na potrošnika električne energije. Število certifikatov, ki jih morajo ponudniki ali uporabniki kupiti, se razlikuje glede na cilj proizvodnje zelene električne energije, ki ga je treba doseči. Za leta od 2010 do 2012 je znašalo 0,179 zelenega certifikata na megavatno uro.

21. Predložitveno sodišče poudarja, da čeprav te omejitve ni v besedilu zakona iz leta 2011, je iz pripravljanih del zakonov iz let 2003 in 2011 razvidno, da je dodelitev zelenih certifikatov prihranjena za obrate za proizvodnjo zelene električne energije na Švedskem.

6 — Direktiva 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 211).

7 — V nadaljevanju: zakon iz leta 2003.

8 — V nadaljevanju: zakon iz leta 2011.

22. Poleg tega pojasnjuje, da poglavje 1, člen 5, zakona iz leta 2011 vključuje novo določbo, in sicer:

„Certifikati za proizvodnjo obnovljive električne energije, dodeljeni v drugi državi, se lahko uporabljajo za izpolnitev kvotnih obveznosti tega zakona pod pogojem, da je bil švedski sistem certifikatov za električno energijo usklajen s tistim iz druge države z mednarodnim sporazumom.“

23. Kraljevina Švedska je 29. junija 2011 tak sporazum sklenila s Kraljevino Norveško<sup>9</sup>. Z Republiko Finsko pa tak sporazum ne obstaja.

## II – Spor v glavni stvari

24. Družba Ålands Vindkraft AB<sup>10</sup>, ki izkorišča polje vetrnih elektrarn na Finskem na otočju Åland, vendar je glede na tožbene razloge družbe Ålands Vindkraft, povzete v predložitveni odločbi, vezana na švedsko omrežje za distribucijo električne energije, je 30. novembra 2009 zaprosila za odobritev izdaje zelenih certifikatov v skladu s švedsko zakonodajo.

25. To prošnjo je Energimyndigheten z odločbo z dne 9. junija 2010 zavrnilo, ker lahko sistem zelenih certifikatov velja le za obrate za proizvodnjo zelene električne energije na Švedskem.

26. Družba Ålands Vindkraft je pri förvaltningsrätten i Linköping zoper to odločbo vložila ničnostno tožbo, pri čemer se je sklicevala zlasti na kršitev člena 34 PDEU, ker sporni sistem učinkuje tako, da kritje potreb po električni energiji približno 18 % švedskih potrošnikov prihranja za proizvajalce zelene električne energije iz Švedske, kar škoduje uvozu iz drugih držav članic.

## III – Vprašanja za predhodno odločanje

27. Ker je imelo förvaltningsrätten i Linköping dvome pri razlagi Direktive 2009/28 in obsegu člena 34 PDEU, je prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

1. Švedski sistem certifikatov za električno energijo je nacionalni program podpore, na podlagi katerega morajo dobavitelji električne energije in nekateri porabniki električne energije v državi članici kupiti certifikat za električno energijo, ki ustreza nekemu deležu njihove prodaje ali porabe, pri čemer pa ne obstaja posebna zahteva, da se pri istem viru kupuje tudi električna energija. Certifikat za električno energijo izda švedska država in pomeni dokaz, da je bila proizvedena neka količina [zelene] električne energije [...]. Proizvajalci [zelene] električne energije s prodajo certifikata za električno energijo prejmejo dodaten dohodek k prihodku od proizvodnje električne energije. Ali je treba člena 2, [drugi pododstavek], točka (k), in 3(3) Direktive 2009/28 [...] razlagati tako, da državi članici dovoljujeta uporabo nacionalnega programa podpore, kot je naveden zgoraj, v katerem lahko sodelujejo le proizvajalci na ozemlju te države in ki za te proizvajalce ustvarja gospodarsko prednost v primerjavi s proizvajalci, ki jim ni mogoče izdati certifikata za električno energijo?
2. Ali tak sistem, kot je opisan v prvem vprašanju, glede na člen 34 PDEU pomeni količinsko omejitev pri uvozu ali ukrep z enakim učinkom?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, ali je tak sistem lahko v skladu s členom 34 PDEU, kar zadeva cilj spodbujanja proizvodnje [zelene] električne energije?

9 — Direktiva 2009/28 je bila v Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru z dne 2. maja 1992 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3), kakor je bil prilagojen s Protokolom o prilagoditvi tega sporazuma (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3), vključena s Sklepom Skupnega odbora EGP št. 162/2011 z dne 19. decembra 2011 o spremembah Priloge IV (Energetika) k Sporazumu EGP (UL L 76, str. 49 in popravek UL L 247, str. 16).

10 — V nadaljevanju: Ålands Vindkraft.

4. Kako na obravnavanje zgornjih vprašanj vpliva dejstvo, da omejitve, v skladu s katero so v program podpore lahko vključeni zgolj nacionalni proizvajalci, ni izrecno določena v nacionalnem pravu?

#### IV – Moja analiza

##### A – Prvo vprašanje

28. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, ki se deli na dva dela, na prvem mestu sprašuje, ali sistem, kakršen je v postopku v glavni stvari, pomeni program podpore v smislu člena 2, drugi pododstavek, točka (k), Direktive 2009/28, na drugem mestu, če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, pa, ali je treba določbe te direktive razlagati tako, da prepovedujejo omejitve upravičenosti do tega programa zgolj na proizvajalce, katerih obrati so na ozemlju zadevne države članice.

##### 1. Prvi del vprašanja

29. Ali sistem zelenih certifikatov, kakršen je v postopku v glavni stvari, pomeni program podpore v smislu člena 2, drugi pododstavek, točka (k), Direktive 2009/28?

30. Po mnenju družbe Ålands Vindkraft se Direktiva 2009/28 uporablja za sheme pomoči za uporabo zelene električne energije, in ne za njeno proizvodnjo, medtem ko mora biti po mnenju Energimyndigheten, po mnenju vseh vlad, ki so predložile stališča, in po mnenju Evropske komisije shema pomoči za proizvodnjo zelene električne energije opredeljena kot „program podpore“ v smislu te direktive.

31. Brez zadržkov se pridružujem drugi presoji, ki izhaja iz razlage opredelitev iz člena 2, drugi pododstavek, točki (k) in (l) navedene direktive, in sicer iz teh razlogov.

32. Prvič, iz samega besedila teh opredelitev je jasno razvidno, da programi podpore, ki so namenjeni spodbujanju uporabe zelene energije, vključujejo tiste programe, ki proizvajalcem ali ponudnikom energije nalagajo določeno kvoto glede proizvodnje ali ponudbe zelene energije. Tako je treba pojem uporabe zelene električne energije razumeti v smislu, ki vključuje proizvodnjo te električne energije, tako da dojemanje, da si ta dva izraza nasprotujeta, pri čemer en drugega izključujeta, ni v skladu z besedilom Direktive 2009/28.

33. Drugič, uporaba pridevnika „vsak“ in izrazov, ki se štejejo za enakovredne, in sicer „instrument“, „program“ ali „mehanizem“, ter neomejenost primerov, navedenih v členu 2, drugi pododstavek, točka (k), te direktive kažejo na voljo zakonodajalca Unije, da obdrži široko razlago pojma program podpore.

34. Tretjič, ugotoviti je treba, da so v členu 2, drugi pododstavek, točki (k) in (l) navedene direktive med programi podpore poleg tarif za dovajanje toka in plačil premij izrecno navedeni zeleni certifikati.<sup>11</sup>

35. Menim, da zato ni nobenega dvoma, da sistem zelenih certifikatov, kakršen je v postopku v glavni stvari, pomeni program podpore v smislu Direktive 2009/28.

36. Ugotoviti je še treba, ali določbe te direktive prepovedujejo, da se upravičenost do tega programa prihrani zgolj za proizvajalce, katerih obrati so na ozemlju zadevne države članice.

<sup>11</sup> — Ti programi so omenjeni tudi v zadnjem stavku uvodne izjave 52 Direktive 2009/28.

## 2. Drugi del vprašanja

37. Stranke v postopku v glavni stvari in intervenientke določbe Direktive 2009/28 razlagajo različno.

38. V skladu s prvo razlago, ki jo zagovarja družba Ålands Vindkraft, Direktiva 2009/28 – čeprav je njen namen spodbujanje uporabe zelene energije, da bi lahko države članice uresničile njihove zavezujoče cilje – *ne omogoča* vzpostavitve diskriminatornih programov podpore, ki bi povzročili nezakonite ovire pri trgovanju.

39. Popolnoma nasprotno razlago predlagajo Energimyndigheten ter švedska, nemška in norveška vlada, ki menijo, da Direktiva 2009/28 izrecno *dovoljuje* ali celo *zahteva* omejitev upravičenja do nacionalnih programov podpore na zeleno energijo, proizvedeno na nacionalnem ozemlju.

40. Ta razlaga naj bi bila v skladu s samim besedilom te direktive, ker je v njeni uvodni izjavi 25 in v členu 3(3) navedeno, da lahko države članice prosto odločijo, ali in koliko nameravajo podpirati zeleno energijo, proizvedeno v drugih državah članicah, in v njih so naštetih neobvezni mehanizmi sodelovanja, ki jih lahko uporabijo v tem primeru.

41. Navedeno razlago naj bi poleg tega potrjevala splošna sistematika Direktive 2009/28. Ta naj bi namreč sledila pristopu posamičnega upoštevanja držav članic in vsako od njih zavezovala k posebnim ciljem. Poleg tega naj bi iz nacionalnih programov podpore ustvarila bistven instrument za uresničitev teh ciljev in državam članicam dajala možnost, da nadzorujejo učinke in stroške teh programov glede na njihov potencial, kar bi predpostavljalo, da so programi omejeni na ozemlje vsake države članice.

42. To razlago naj bi po mnenju švedske in norveške vlade potrjevala tudi pripravljala dela Direktive 2009/28, na podlagi katerih naj bi bilo mogoče sklepati, da imajo države članice široko polje proste presoje pri uresničevanju svoje politike, da izpolnijo svoje obveznosti v skladu s to direktivo, ki zgolj opredeljuje skupni okvir<sup>12</sup>.

43. Komisija predlaga vmesno pot. Trdi, da Direktiva 2009/28 za razliko od Direktive 2001/77 ne vsebuje nikakršne navedbe o omejevalnih učinkih na trgovino in da določbe njenega člena 3(3) državam članicam dajejo pravico do vzpostavitve programov podpore, do uvedbe ukrepov sodelovanja ali do odločitve, koliko podpirajo zeleno energijo, proizvedeno v drugi državi članici, pri čemer meni, da je treba Direktivo 2009/28 razlagati tako, da *ne nasprotuje* temu, da država članica vzpostavi nacionalni program podpore, do katerega so upravičeni le proizvajalci, ki so na njenem ozemlju.

44. Sam menim, da Direktiva 2009/28 dovoljuje teritorialne omejitve programov podpore za zeleno energijo, kar je razvidno tako iz dobesečne razlage kot iz splošne sistematike in ciljev te direktive.

### a) Besedilo člena 3(3), drugi pododstavek, Direktive 2009/28

45. V uvodni izjavi 25 Direktive 2009/28 je izrecno navedeno, da obstajajo omejitve v večini nacionalnih programov podpore in da lahko države članice, ki imajo različne možnosti za razvoj, po prostem preudarku določijo, ali in koliko se ti programi uporabljajo za zeleno energijo, proizvedeno drugih državah članicah. Ta prosti preudarek se v členu 3(3), drugi pododstavek, te direktive odraža v uveljavitvi načela, po katerem imajo države članice „pravico odločiti“ o obsegu podpore uvoženi

12 — Švedska vlada se sklicuje na točko 3.1, str. 8, delovnega dokumenta služb Komisije, ki je priložen obvestilu Komisije, naslovljenem na Evropski parlament, Svet, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij – Obnovljive energije: ključni akter na evropskem trgu energije [SWD(2012) 164 final]. Ta dokument je dostopen le v angleškem jeziku.



zeleni energiji „v skladu s členi [od] 5 do 11“ navedene direktive, pri čemer je edini pogoj spoštovanje členov 107 PDEU in 108 PDEU. Iz tega izhaja, da Direktiva 2009/28 državam članicam podeljuje pristojnost za določitev načela in obsega njihove podpore uvoženi zeleni energiji in po potrebi za sklenitev sporazumov z drugimi državami članicami.

#### b) Splošna sistematika Direktive 2009/28

46. Argumenta, ki temeljita na splošni sistematiki Direktive 2009/28, nudita jasna nakazila glede vprašanja, ali mora država članica, ki vzpostavlja program podpore, upravičenje do tega programa priznati obratoma za proizvodnjo zelene električne energije iz drugih držav članic.

47. Prvi argument se nanaša na neobveznost mehanizmov prožnosti iz členov od 6 do 11 te direktive. Čeprav je zakonodajalec Unije nameraval podpreti čezmejno trgovanje z zeleno energijo s spodbujanjem porabe v državah članicah zelene energije, proizvedene v drugih državah članicah, in z omogočanjem obračunavanja, v skladu z nacionalnim ciljem države članice, zelene energije, porabljene v drugi državi članici<sup>13</sup>, so „ukrepi za prožnost“<sup>14</sup>, imenovani tudi „mehanizmi sodelovanja“<sup>15</sup>, ki so uvedeni s tem namenom in ki se lahko pojavijo v obliki „statističnih prenosov“<sup>16</sup>, „skupnih projektov med državami članicami“<sup>17</sup> ali pa „skupnih programov podpore“<sup>18</sup>, izrecno pojmovani kot neobvezni mehanizmi<sup>19</sup>, ki so odvisni od predhodne sklenitve sporazuma med državami članicami. Zato tudi če bi bila država članica pripravljena enostransko uporabiti program podpore za zeleno energijo, proizvedeno v drugi državi članici, bi se ta energija pri uresničitvi njenih nacionalnih ciljev lahko upoštevala le, če bi ta druga država sprejela to upoštevanje in s prvo državo sklenila sporazum o sodelovanju.

48. Drugi argument se nanaša na omejen obseg, priznan za potrdila o izvoru. Čeprav določa obveznost vzajemnega priznavanja teh potrdil, Direktiva 2009/28 izrecno omejuje obseg teh potrdil, izdanih v drugih državah članicah, pri čemer pojasnjuje, da veljajo izključno kot dokaz<sup>20</sup>, ne dajejo pa upravičenja do nacionalnih programov podpore<sup>21</sup>. Iz tega izhaja, da lahko država članica proizvajalcu zelene električne energije iz tujine zavrne upravičenost do njenega programa podpore, tudi če bi bil zeleni izvor njegove proizvodnje dokazan s potrdilom o izvoru v skladu z zahtevami Direktive 2009/28.

49. Cilji te direktive potrjujejo ta prosti preudarek, ki je prepuščen državam članicam.

13 — Glej uvodno izjavo 36 navedene direktive.

14 — Prav tam.

15 — Uvodna izjava 25 Direktive 2009/28.

16 — Člen 6 te direktive.

17 — Člen 7 navedene direktive. Ta dovoljuje tudi skupne projekte držav članic in tretjih držav (člen 9 te direktive).

18 — Člen 11 Direktive 2009/28.

19 — Uvodna izjava 25, šesti stavek, te direktive.

20 — Člen 15(9) navedene direktive.

21 — Glej v tem smislu uvodno izjavo 56 Direktive 2009/28, v kateri je navedeno, da „[p]otrdila o izvoru sama po sebi ne pomenijo pravice do prednosti iz nacionalnih programov podpor“. Čeprav uporaba pogojnika v francoski različici ustvarja nejasnost, ker se zdi, da je treba izključiti vsakršno gotovost, pa je treba ugotoviti, da je v drugih jezikovnih različicah uporabljen povedni naklon v sedanjiku (glej zlasti nemško („Herkunftsnachweise begründen nicht an sich ein Recht auf Inanspruchnahme nationaler Förderregelungen“); angleško („Guarantees of origin do not by themselves confer a right to benefit from national support schemes“) in špansko različico („Las garantías de origen no confieren de por sí el derecho a acogerse a sistemas de apoyo nacionales“)).

c) Cilji Direktive 2009/28

50. Za razliko od Direktive 2001/77, ki je državam članicam nalagala zgolj okvirne cilje, Direktiva 2009/28 določa obvezne nacionalne splošne cilje<sup>22</sup> glede porabe zelene električne energije, ki mora omogočati doseg splošnega cilja najmanj 20 % proizvodnje zelene energije v Evropski uniji, pri čemer državam članicam prepušča izbiro o primernih sredstvih za uresničitev teh ciljev. Poleg tega, čeprav je bilo v okviru Direktive 2001/77 nacionalne okvirne cilje glede „porabe“ mogoče doseči z upoštevanje uvožene zelene električne energije<sup>23</sup>, Direktiva 2009/28 porabo zelene električne energije opredeljuje kot količino zelene električne energije, „proizvedene v državi članici [...], pri čemer ni vključena proizvodnja električne energije v akumulacijskih prečrpovalnih napravah iz vode, ki se najprej prečrpa navzgor“<sup>24</sup>. Zdi se, da premik k nacionalni ravni cilja spodbujanja uporabe zelene energije in poudarek na proizvodnji upravičujeta odločitev države članice, da podpre zgolj nacionalno proizvodnjo, ki je tista, ki ji bo omogočila uresničitev njenih ciljev.

51. To so razlogi, iz katerih predlagam, da se na prvo vprašanje, ki ga je postavilo förvaltningsrätten i Linköping, odgovori, da je treba člena 2, drugi pododstavek, točka (k), in 3(3) Direktive 2009/28 razlagati tako, da:

- nacionalna ureditev, ki proizvajalcem zelene električne energije dodeljuje zelene certifikate, ki jih morajo ponudniki električne energije in nekateri uporabniki obvezno kupiti v določeni kvoti glede na skupno količino električne energije, ki jo dobavljajo ali uporabljajo, pomeni program podpore v smislu te direktive;
- navedena direktiva državam članicam dovoljuje, da pri vzpostavitvi teh programov dodelitev teh zelenih certifikatov prihranijo zgolj za obrate za proizvodnjo zelene električne energije na njihovem ozemlju.

B – *Drugo in tretje vprašanje*

52. Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali člen 34 PDEU nasprotuje teritorialni omejitvi, ki je značilna za program v postopku v glavni stvari.

53. Za odgovor na to vprašanje bom uporabil enako tristopenjsko razlogovanje kot v sklepnih predlogih v zgoraj navedeni zadevi Essent Belgium, pri čemer bom zaporedoma opredelil, ali se člen 34 PDEU uporablja, ali zadevna ureditev pomeni oviro in ali je ta lahko upravičena.

1. Uporaba člena 34 PDEU

54. Ali sprejetje Direktive 2009/28 prepoveduje preučitev združljivosti nacionalnih programov podpore s členom 34 PDEU?

55. Mnenja strank, ki so Sodišču predložila stališča, so glede tega vprašanja različna.

56. Družba Ålands Vindkraft zatrjuje, da Direktiva 2009/28 ni uskladila nacionalnih programov podpore in da morajo biti zato nacionalni ukrepi, ki so bili sprejeti v okviru prenosa te direktive, združljivi s primarnim pravom, ne glede na njihovo morebitno skladnost z navedeno direktivo.

22 — Glej naslov člena 3 te direktive.

23 — Glej točke od 107 do 109 mojih sklepnih predlogov v zgoraj navedeni zadevi Essent Belgium.

24 — Člen 5(3), prvi pododstavek, te direktive.

57. Energimyndigheten pa zanika možnost nasprotja med sporno teritorialno omejitvijo in členom 34 PDEU, ker naj bi se primarno pravo uporabljalo le, če ni sekundarne zakonodaje<sup>25</sup>.

58. Nemška vlada, ki sicer priznava, da Direktiva 2009/28 ni izčrpno uskladila nacionalnih programov podpore, meni, da mora obseg sodnega nadzora, ki se mora izvršiti glede člena 34 PDEU, upoštevati, da je zakonodajalec Unije, ki dobro pozna problematiko, privolil v morebitne omejitve prostega pretoka blaga, ki so potrebne za dobro delovanje nacionalnih sistemov pomoči.

59. Nazadnje, Komisija iz tega, da je bila z Direktivo 2009/28 državam članicam podeljena pravica, da ohranijo svoje programe podpore, da bi dosegle nacionalne cilje, sklepa, da je treba predpostavljati, da je švedski sistem zelenih certifikatov v skladu s členom 34 PDEU.

60. Menim, da je treba kljub sprejetju Direktive 2009/28 opraviti preizkus vprašanja glede člena 34 PDEU.

61. Čeprav je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je treba vsak nacionalni ukrep na področju, ki je predmet izčrpnega usklajevanja na ravni Unije, presoditi ob upoštevanju določb tega ukrepa usklajevanja, in ne določb primarnega prava<sup>26</sup>, te sodne prakse nikakor ni mogoče uporabiti, saj ni sporno, da Direktiva 2009/28 ni uskladila vsebine programov podpore, namenjenih spodbujanju uporabe zelene energije.

62. Težava v resnici ni v obstoju skupne ureditve, ki določa izčrpno uskladitev ukrepov, potrebnih za zagotovitev varstva okolja pri trgovanju z zeleno energijo med državami članicami, temveč v tem, da je v Direktivi 2009/28 uveljavljena pristojnost držav članic za določitev, ali se njihovi programi podpore uporabljajo za zeleno energijo, uvoženo iz druge države članice.

63. V teh okoliščinah je treba presojo švedskega programa podpore glede na člen 34 PDEU opraviti ob upoštevanju načela prevlade primarnega prava nad drugimi viri prava Unije, kar ima dve posledici.

64. Prva se nanaša na razlago sekundarnega prava, ki jo je treba opraviti z vidika skladnosti tega prava s primarnim pravom in splošnih načel prava Unije. V zvezi s tem je treba opozoriti na ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero je treba takrat, kadar besedilo sekundarnega prava dopušča več kot eno razlago, dati prednost tisti, po kateri bo določba v skladu z določbami Pogodb, in ne tisti, po kateri bo ugotovljena nezdružljivost z njimi<sup>27</sup>.

65. Druga posledica se nanaša na veljavnost sekundarnega prava, ki jo je treba presoditi v skladu s pravili primarnega prava o prostem pretoku. Iz sodne prakse Sodišča je namreč razvidno, da prepoved količinskih omejitev in ukrepov z enakim učinkom, določena v členu 34 PDEU, „ne velja samo za nacionalne ukrepe, temveč tudi za ukrepe, ki jih sprejmejo institucije Unije“<sup>28</sup>, ki „so prav tako dolžne spoštovati svobodno trgovino [med državami članicami], ki je temeljno načelo skupnega trga“.<sup>29</sup>

66. V posebnem okviru instrumenta sodelovanja Sodišča z nacionalnimi sodišči, določenega v členu 267 PDEU, je treba poudariti, da lahko Sodišče, čeprav mu je v predhodno odločanje predloženo izključno vprašanje razlage prava Unije, v nekaterih primerih preizkusi veljavnost določb sekundarnega prava.

25 — Energimyndigheten se sklicuje na točko 53 sodbe z dne 14. decembra 2004 v zadevi Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (C-309/02, ZOdl., str. I-11763).

26 — Kot zadnjo glej sodbo z dne 14. marca 2013 v zadevi Komisija proti Franciji (C-216/11, točka 27 in navedena sodna praksa).

27 — Glej zlasti sodbo z dne 26. junija 2007 v zadevi Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-305/05, ZOdl., str. I-5305, točka 28). Glej tudi sodbo z dne 7. marca 2013 v zadevi Efir (C-19/12, točka 34).

28 — Sodba z dne 12. julija 2012 v zadevi Association Kokopelli (C-59/11, točka 80 in navedena sodna praksa). Glej po analogiji v zvezi s svobodo opravljanja storitev sodbo z dne 26. oktobra 2010 v zadevi Schmelz (C-97/09, ZOdl., str. I-10465, točka 50).

29 — Sodba z dne 29. februarja 1984 v zadevi Rewe-Zentrale (37/83, Recueil, str. 1229, točka 18).

67. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče razsodilo, da „kadar se zdi, da je resnični predmet vprašanj, ki jih postavi nacionalno sodišče, bolj preizkus veljavnosti kot razlaga aktov [Unije], mora Sodišče navedenemu sodišču nemudoma dati pojasnilo, ne da bi ga zavezalo k formalizmu, ki prinaša zgolj odlašanje in ni združljivo z naravo mehanizmov, uvedenih s členom [267 PDEU]“. <sup>30</sup>

68. Zato je Sodišče večkrat po uradni dolžnosti za neveljaven razglasilo akt, glede katerega se je zahtevala le razlaga. <sup>31</sup>

69. Zdi se mi, da ta prožnost, značilna za instrument sodelovanja, kakršen je sistem predhodnega odločanja, Sodišču omogoča, da odloči o veljavnosti določbe sekundarnega prava v primeru, kakršen je v postopku v glavni stvari, v katerem predložitveno sodišče postavlja vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašajo hkrati na razlago sekundarnega in na razlago primarnega prava. Če razlaga sekundarnega prava v tem primeru kaže na nezdržljivost s primarnim pravom, učinkovitost sodelovanja z nacionalnimi sodišči zahteva, da Sodišče izrecno navede posledice te ugotovitve za veljavnost zadevne določbe sekundarnega prava.

70. Seveda ne gre pozabiti, da podatki, posredovani v predložitvenih odločbah, Sodišču ne omogočajo samo dati koristne odgovore, ampak tudi dajejo vladam držav članic in drugim zainteresiranim strankam možnost, da v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije predstavijo svoja stališča. Zato je Sodišče dolžno skrbeti za uresničevanje te možnosti upoštevanje dejstvo, da se na podlagi te določbe zadevnim strankam vročijo le predložitvene odločbe s priloženim prevodom v uradni jezik vsake države članice, ne pa nacionalni spis, ki ga Sodišču lahko pošlje predložitveno sodišče. <sup>32</sup>

71. V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da čeprav je predmet vprašanj formalno razlaga členov 2, drugi pododstavek, točka (k), in 3(3) Direktive 2009/28 ter člena 34 PDEU, förvaltningsrätten i Linköping, ki ne izključuje, da so značilnosti programa v postopku v glavni stvari v skladu z Direktivo 2009/28 in ki se sprašuje o združljivosti tega programa z načelom prostega pretoka blaga, posredno izraža dvome glede veljavnosti te direktive, tako da se je treba zaradi predmeta vprašanj posvetiti presoji veljavnosti.

72. Predložitveno odločbo tako razumejo vlade držav članic in stranke v postopku v glavni stvari, kot kažejo zlasti stališča Energimyndigheten, v skladu s katerimi bi bila prepoved na podlagi člena 34 PDEU vseh teritorialnih omejitev „nezdružljiva“ z Direktivo 2009/28. <sup>33</sup>

73. Zato je treba presoditi, ali je treba člen 34 PDEU razlagati tako, da nasprotuje teritorialni omejitvi, kakršna je v postopku v glavni stvari, in iz tega po potrebi izpeljati posledice glede veljavnosti Direktive 2009/28 glede na navedeno besedilo.

## 2. Obstoj omejitve prostega pretoka blaga

74. Kot sem opozoril v sklepnih predlogih v zgoraj navedeni zadevi *Essent Belgium* <sup>34</sup>, je iz trdno ustaljene sodne prakse razvidno, da pomenijo ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve v smislu člena 34 PDEU, vsi trgovinski predpisi držav članic, ki bi lahko neposredno ali posredno in dejansko ali potencialno ovirali trgovino znotraj Unije.

30 — Sodba z dne 1. decembra 1965 v zadevi *Schwarze* (16/65, Recueil, str. 1081, 1094).

31 — Glej zlasti sodbe z dne 3. februarja 1977 v zadevi *Strehl* (62/76, Recueil, str. 211, točke od 10 do 17); z dne 15. oktobra 1980 v zadevi *Roquette Frères* (145/79, Recueil, str. 2917, točka 6) in z dne 4. oktobra 2007 v zadevi *Schutzverband der Spirituosen-Industrie* (C-457/05, ZOdl., str. I-8075, točke od 32 do 39).

32 — Glej zlasti sodbo z dne 27. novembra 2012 v zadevi *Pringle* (C-370/12, točka 85 in navedena sodna praksa).

33 — Glej točko 28, predzadnji pododstavek, teh stališč v različici v francoskem jeziku.

34 — Točka 78.

75. Omejitev lahko izhaja ne samo iz kazni za uvožene, ne pa za nacionalne proizvode, ampak tudi, obratno, iz ugodnosti, dodeljene za nacionalno, in ne uvoženo blago<sup>35</sup>, ter celo iz zakonodaje, ki ugodnosti sicer ne prihranja za nacionalne proizvode, vendar za dodelitev te ugodnosti za uvožene proizvode zahteva dodatne pogoje<sup>36</sup>.

76. Čeprav švedski sistem zelenih certifikatov ne prepoveduje uvoza električne energije, nesporno zagotavlja gospodarsko prednost, ki lahko proizvajalce zelene električne energije na Švedskem postavlja v boljši položaj v primerjavi s proizvajalci iz drugih držav članic, saj so prvi upravičeni do dodatnih prihodkov, ki jih omogoča prodaja zelenih certifikatov, ki deluje kot premija za proizvodnjo, medtem ko so drugi plačani zgolj za prodajo zelene električne energije.

77. Nemožnost proizvajalcev električne energije iz drugih držav članic do upravičenosti do sistema zelenih certifikatov, kadar zeleno električno energijo izvažajo, zato pomeni diskriminatorno omejitev prostega pretoka blaga, ki je s členom 34 PDEU prepovedana.

78. Vendar je treba preveriti, ali je ta omejitev lahko upravičena.

### 3. Upravičenost ovire prostega pretoka blaga

79. Iz razlogov, ki sem jih navedel v zgoraj navedeni zadevi Essent Belgium in ki jih po mojem mnenju ni smiselno ponavljati, menim, da je nacionalna ureditev, ki pomeni ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve, lahko s ciljem varstva okolja upravičena, čeprav je diskriminatorna, vendar pod pogojem, da je zanjo v tem primeru opravljen posebno strog preizkus sorazmernosti, ki sem ga opredelil kot „okrepljen“.

80. Preveriti je torej treba, ali je nacionalna ureditev v postopku v glavni stvari primerna za zagotovitev uresničitve cilja varstva okolja in ne presega tistega, kar je nujno za doseg tega cilja.

81. Energimyndigheten in vse vlade, ki so podale stališča, se sklicujejo na sodbo PreussenElektra<sup>37</sup>, pri čemer poudarjajo, da bi se utemeljitve iz te sodbe morale uporabiti tudi za ureditev v postopku v glavni stvari.

82. S tem se ne strinjam, saj menim, da razvoj normativnega okvira zavezuje k ponovni preučitvi predmeta razprave.

83. Posebno pozornost namenjam dvema okoliščinama, in sicer liberalizaciji trga električne energije in vzpostavitvi sistema vzajemnega priznavanja potrdil o izvoru.

84. Na prvem mestu je Unija od leta 1999 udeležena v dinamiki postopne liberalizacije notranjega trga energije, ki se kaže v sprejetju novega normativnega okvira z naslovom „tretji ‚energetski‘ sveženj“. Navedeni okvir, ki ga tvorita zlasti Uredba (ES) št. 714/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do omrežja za čezmejne izmenjave električne energije in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1228/2003<sup>38</sup> in Direktiva 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES<sup>39</sup>, uvaja konkurenco med proizvajalci električne energije in povečuje čezmejno trgovino z električno energijo, s čimer spodbuja omrežna povezovanja.

35 — Glej zlasti sodbo z dne 5. junija 1986 v zadevi Komisija proti Italiji (103/84, Recueil, str. 1759), ki je kot ukrep z enakim učinkom, kot ga ima količinska omejitev, opredelilo finančno pomoč, dodeljeno podjetjem javnega prevoza, pod pogojem, da kupijo doma proizvedena vozila.

36 — Sodba z dne 6. oktobra 2011 v zadevi Bonnarde (C-443/10, ZOdl., str. I-9327) v zvezi s francosko ureditvijo, ki dodelitev ekološkega bonusa pogojuje z namestitvijo oznake „razstavno vozilo“ pri prvem potrdilu o registraciji uvoženega razstavnega avtomobila.

37 — Sodba z dne 13. marca 2001 v zadevi Miraglia (C-379/98, Recueil, str. I-2099).

38 — UL L 211, str. 15.

39 — UL L 211, str. 55.

85. Poudariti je treba, da je za razliko od Direktive 96/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 1996 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo<sup>40</sup>, ki je bila zgolj „naslednja stopnja liberalizacije trga z električno energijo, [ki je dopuščala] ovire pri trgovanju z električno energijo med državami članicami“<sup>41</sup>, cilj Direktive 2009/72, kot izhaja iz njene uvodne izjave 62, vzpostavitev popolnoma delujočega notranjega trga z električno energijo, ki zaradi medsebojno povezanega omrežja omogoča prodajo električne energije v enakih pogojih.

86. Poudariti je tudi treba, da so se, kot potrjujejo sklepi Evropskega sveta z dne 4. februarja 2011<sup>42</sup> in tisti z dne 18. in 19. oktobra 2012<sup>43</sup>, države članice dogovorile, da vzpostavijo notranji trg električne energije do leta 2014, da bi omogočile njen prosti pretok. Tako v nasprotju s tem, kar trdi nemška vlada, vzpostavitev notranjega trga električne energije za leto 2014 ni le ambicija Komisije, ampak tudi „nujnost“<sup>44</sup> in cilj Unije.

87. Poleg tega je treba ugotoviti, da je vključitev zelenih energij na notranji trg električne energije eden od glavnih ciljev Direktive 2009/28, katere namen je zlasti razvoj povezave elektroenergetskega omrežja med državami članicami, da bi se razvila čezmejna trgovina z zeleno električno energijo, ki je po naravi nestalna, z zagotovitvijo prednostnega ali zajamčenega dostopa do omrežnega sistema prenosa in distribucije proizvajalcem zelene električne energije.<sup>45</sup>

88. Na drugem mestu utemeljitev glede nezmožnosti določitve izvora zelene energije, proizvedene v drugi državi članici, ni več mogoča, odkar so bila z Direktivo 2001/77 vzpostavljena „potrdila o izvoru“, namenjena prav dokazovanju, da je bila prodana električna energija proizvedena iz obnovljivih energijskih virov.

89. V zvezi s tem bi bilo mogoče ugovarjati, da so potrdila o izvoru v Direktivi 2009/28 mišljena izključno kot dokazna sredstva, ki ponudniku omogočajo, da svojim strankam dokaže, da njegov nabor energetskih virov vsebuje del ali določeno količino zelene energije<sup>46</sup>, da pri uresničitvi obveznih nacionalnih ciljev nimajo nobene vloge<sup>47</sup> in sama po sebi ne dajejo upravičenja do nacionalnih programov podpore<sup>48</sup>.

90. Vendar se mi ta ugovor ne zdi upošteven glede na razlog Sodišča, ki temelji izključno na neobstoju dokaznega sredstva, ki bi omogočalo določitev izvora proizvedene električne energije. Poleg tega skuša ta ugovor z navajanjem pravila nižjega ranga upravičiti kršitev pravil PDEU o prostem pretoku blaga.

91. Zdi se mi, da je zaradi dvojnega razvoja normativnega okvira trgovine z električno energijo, za katerega je značilna dinamika liberalizacije in medsebojnega priznavanja, težko ohraniti sodno prakso, ki izhaja iz zgoraj navedene sodbe PreussenElektra, čeprav se popolnoma strinjam s predlogom, v skladu s katerim uporaba zelene energije, ki se jo želi spodbujati z nacionalnimi programi podpore, prispeva k varstvu okolja zlasti z zmanjševanjem emisij toplogrednih plinov.<sup>49</sup>

40 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 3.

41 — Zgoraj navedena sodba PreussenElektra (točka 78).

42 — Dokument EUCO 2/1/11.

43 — Dokument EUCO 156/12.

44 — Glej točko 2(c) sklepov Evropskega sveta za dne 18. in 19. oktobra 2012.

45 — Člen 16(2)(b) te direktive.

46 — Člen 15(7) te direktive.

47 — Člen 15(2), četrti pododstavek, navedene direktive.

48 — Uvodna izjava 56 Direktive 2009/28. Glej tudi točko 20 teh sklepnih predlogov.

49 — Glej zgoraj navedeno sodbo PreussenElektra (točka 73).

92. Ostajam pa bolj skeptičen glede trditve, da bi bila možnost proizvajalca zelene električne energije iz ene države članice, da bi bil upravičen do programa podpore, ki ga uporablja druga država članica, nujno v nasprotju s tem ciljem. V zvezi s tem se mi zdi, da prihaja med splošnimi cilji programov podpore in posebnimi cilji teritorialnih omejitev do določene zmede.

93. To vprašanje si zasluži skrbno preučitev, kajti čeprav ni težko priznati, da sistemi zelenih certifikatov prispevajo k varstvu okolja s tem, da spodbujajo proizvodnjo zelene energije, je nekoliko paradoksalno meniti, da bi spodbujanje uvoza zelene električne energije iz druge države članice lahko škodovalo varstvu okolja.

94. Zato se mi zdi pomembno natančneje preučiti vsako od utemeljitev, ki so bile navedene v pojasnilo zavrnitve dopustitve upoštevanja proizvodnje zelene električne energije iz drugih držav članic v nacionalnih programih podpore.

95. Čeprav so te utemeljitve uvrščene v isto skupino na podlagi splošnega merila varstva okolja, so v resnici zelo različne. Da bi izmerili težo vsake od njih, se je treba za to, da bi jih ovrgli, vrniti k vsakemu od glavnih argumentov Energimyndigheten in vlad, ki so predložile stališča.<sup>50</sup>

96. Prvi argument temelji na nujnosti zagotavljanja dobrega delovanja programov podpore in na tem, da se ne ogrožajo zmožnosti držav članic, da dosežejo svoje nacionalne cilje povečanja proizvodnje zelene električne energije, kar bi pomenilo, da lahko nadzorujejo učinke in stroške svojih sistemov podpore glede na svoj potencial.

97. Prvi argument ni prepričljiv, ker menim, da nevarnost destabilizacije nacionalnih sistemov zelenih certifikatov, če bi bili uvedeni za proizvajalce iz drugih držav članic, ni dokazana.

98. Poleg tega, da stalne tehnične ovire pri čezmejni trgovini z električno energijo, ki so posledica zlasti težav pri dostopu do omrežij in pomanjkanja povezav, omejujejo – v posameznih zadevnih državah članicah sicer res v različnem obsegu – nevarnost nenadnega in močnega navala tujih proizvajalcev zelene električne energije, so programi podpore načeloma tudi opremljeni z regulacijskimi mehanizmi, ki bi po potrebi lahko omogočili omilitev tveganja, da bi se cena zelenih certifikatov ob povečanju števila certifikatov v prometu zaradi njihovega izdajanja tujim proizvajalcem znižala. V sistemu, kakršen je v postopku v glavni stvari, ki temelji na vzpostavitvi evolutivnih kvot, ki so naložene ponudnikom in nekaterim uporabnikom, bi se povečanje števila certifikatov na trgu zelenih certifikatov lahko namreč izravnilo s tem povezanim povečanjem kvotnih zahtev, kar bi bilo vsekakor pozitivno.

99. Drugi argument se nanaša na to, da čezmejna trgovina z zeleno električno energijo zahteva predhodno sklenitev sporazuma o sodelovanju med zadevnimi državami članicami, da bi uredile različna vprašanja, povezana zlasti s pogoji izdaje zelenih certifikatov, z usklajevanjem informacij in z določitvijo organov, pristojnih za odobritev obratov.

100. Tudi ta argument se mi ne zdi prepričljiv.

101. Na eni strani, kot priznava nemška vlada, cilj mehanizmov za sodelovanje med državami članicami, določenih v Direktivi 2009/28, ni zagotavljanje dostopa do nacionalnih programov podpore zelene električne energije, proizvedene v tujini, temveč omogočanje, da države članice svoje nacionalne splošne cilje dosežejo s pomočjo drugih držav članic. Menim, da uvedba dostopa do nacionalnih programov podpore za obrate v tujini, nikakor ne prepoveduje podpis sporazumov o sodelovanju, lahko pa, nasprotno, to spodbuja tako, da države članice napeljuje k uskladitvi njihovih programov podpore.

50 — Glede argumentov, ki se nanašajo na načelo odprave okoljske škode glede na prioriteto vira in na zanesljivost oskrbe z energijo, napotujem na točki 105 in 106 svojih sklepnih predlogov v zgoraj navedeni zadevi Essent Belgium.

102. Na drugi strani se mi zdi pomembno, da čeprav je eden od ciljev Direktive 2009/28 razvoj trgovine z zeleno energijo med državami članicami, je bil od njenega začetka veljave sklenjen en sam sporazum o sodelovanju, ki sta ga 29. junija 2011 podpisali Kraljevina Švedska in Kraljevina Norveška. Poleg tega ugotavljam, kot zanimivost, da v sporočilu z dne 5. novembra 2013, naslovljenim „Vzpostavitev notranjega trga z električno energijo in čim boljši izkoristek javnega posredovanja“<sup>51</sup>, Komisija – ki obžaluje, da mehanizmi za sodelovanje niso bili uporabljeni, z izjemo tega sporazuma – poudarja, da lahko razvoj zelenih energij v okviru programov čezmejne podpore „zmanjša stroške uskladitve z Direktivo 2009/28[...] [in] prispeva k odpravi morebitnih izkrivljanj na notranjem trgu, ki izhajajo iz različnih *nacionalnih* pristopov“<sup>52</sup>.

103. V skladu s tretjim argumentom naj bi države članice zaradi prepovedi teritorialnih omejitev izgubile obvladovanje sestave njihovega nabora energetskega virov.

104. Ta argument se mi ne zdi nič bolj utemeljen kot prejšnja. Čeprav je iz člena 194(2), drugi pododstavek, PDEU razvidno, da namerava politika Unije na področju energije spoštovati svobodo izbire nacionalnega nabora energetskega virov, brez poseganja v člen 192(2)(c) PDEU<sup>53</sup>, pa lahko na to izbiro energetske politike vplivajo ukrepi, ki jih Unija sprejme v okviru svoje okoljske politike, kot je razvidno tudi iz same Direktive 2009/28, ki s tem, da vsaki državi članici nalaga obvezne cilje glede porabe zelene energije, nujno vpliva na sestavo njihovega nabora energetskega virov.

105. Četrty argument se nanaša na to, da naj bi proizvajalci zelene električne energije iz drugih držav članic lahko izbirali program, ki bi bil zanje najbolj ugoden, kar bi odprlo vrata podporam „po izbiri“ ali celo omogočilo pridobitev podpore dveh nacionalnih programov.

106. Vendar menim, da lahko možnost držav članic, da uskladijo svoje programe podpore s pomočjo različnih mehanizmov za sodelovanje, določenih v Direktivi 2009/28, ta ugovor ovrže.

107. Peti argument, naveden v podporo teritorialnim omejitvam, je, da bi uvedba programov podpore za tuje proizvajalce povzročila, da bi moral nacionalni potrošnik financirati obrate za proizvodnjo zelene električne energije v drugih državah članicah. Vendar se sprašujem, kako se lahko šteje, da je ta argument, ki ga je na obravnavi navedel Energimyndigheten, zajet v cilju varstva okolja, ki, nasprotno, upravičuje, da potrošniki države članice prek nacionalnih programov podpore financirajo zeleno energijo, uvoženo iz države članice, namesto nacionalne energije iz fosilnih goriv.

108. Vsekakor menim, da ni z nobenim od navedenih argumentov mogoče dokazati, da so teritorialne omejitve, kakršne so v postopku v glavni stvari, primerne za zagotovitev uresničitve cilja varstva okolja.

109. V zvezi s tem je pomembno poudariti, da je ena od štirih sestavin politike Unije na področju okolja, navedenih v členu 191(1) PDEU, „skrbna in *preudarna* raba naravnih virov“<sup>54</sup>. Razvoj čezmejne trgovine z zeleno električno energijo, ki naj bi izhajal iz uvedbe nacionalnih programov podpore za tuje proizvajalce, pa naj bi prispeval k uresničitvi tega cilja z omogočanje optimalne porazdelitve proizvodnje med državami članicami glede na njihove potenciale.

110. Zato menim, da teritorialne omejitve, kakršne so v postopku v glavni stvari, niso v skladu z načelom prostega pretoka blaga.

111. Ker se mi zdi, da Direktive 2009/28 ni mogoče razlagati drugače kot tako, da te omejitve dovoljuje, menim, da jo je treba glede tega razveljaviti.

51 — C(2013) 7243 final.

52 — Str. 18 in 19.

53 — Zadnjenavedena določba Unijo pooblašča, da v okviru okoljske politike sprejme „ukrepe, ki pomembno vplivajo na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo“.

54 — Ležeči poudarek je moj.



112. Določiti je treba še časovne učinke te neveljavnosti.

113. Ker sta postopek predhodnega odločanja v zvezi s presojo veljavnosti in ničnostna tožba dva dodatna načina nadzora zakonitosti, Sodišče določi učinke ugotovitve neveljavnosti po analogiji z ničnostnimi sodbami, za katere so časovni učinki določeni v členu 264 PDEU.

114. Zato ima v skladu s členom 264, prvi pododstavek, PDEU ugotovitev neveljavnosti načeloma enak retroaktivni učinek kot razglasitev ničnosti.

115. Vendar Sodišče na podlagi odstopanja, določenega v členu 264, drugi pododstavek, PDEU priznava, da je izjemoma mogoče odstopiti od načela, da ima ugotovitev neveljavnosti retroaktivni učinek, kadar to upravičujejo nujni razlogi.

116. Sodišče je tako v treh sodbah z dne 15. oktobra 1980, in sicer v zadevi Providence agricole de la Champagne<sup>55</sup>, v zadevi Maïseries de Beauce<sup>56</sup> in v zgoraj navedeni sodbi Roquette Frères, potem ko je ugotovilo neveljavnost izpodbijanih ureditev, menilo, da ta neveljavnost ne dopušča izpodbijanja pobiranja ali plačila zneskov denarnega nadomestila, ki so jih nacionalni organi izvršili na podlagi teh ureditev v obdobju pred izdajo sodbe.

117. Sodišče je odtlej večkrat uporabilo možnost časovne omejitve učinkov ugotovitve neveljavnosti akta Unije, kadar so to zahtevali nujni razlogi pravne varnosti, izhajajoči iz vseh upoštevnihih interesov<sup>57</sup>.

118. Pri odločitvi o taki časovni omejitvi Sodišče na eni strani upošteva dobro vero zainteresiranih, na drugi pa resne težave, ki bi jih njegove sodbe lahko povzročile za že nastale pravne položaje.

119. Mislim, da je izvajanje pooblastila za spremembo časovnih učinkov ugotovitev neveljavnosti v zadevi v postopku v glavni stvari, ki je nastala v posebnih okoliščinah, upravičeno.

120. Razvoj zelenih energij namreč zahteva drage in dolgoročne naložbe. Retroaktivne spremembe programov podpore pa bi lahko povzročile razkroj zaupanja vlagateljev in zmanjšale naložbe v tem sektorju, zlasti pri najmanj dovršenih tehnologijah.

121. V teh okoliščinah konkretno predlagam, naj Sodišče za 24 mesecev odloži učinke sodbe od njene razglasitve pa vse dokler se potrebne spremembe ne vnesejo v Direktivo 2009/28.

#### C – Četrto vprašanje

122. Predložitevno sodišče s četrtem vprašanje v bistvu sprašuje, ali dejstvo, da omejitev področja uporabe programa podpore, kakršen je v postopku v glavni stvari, zgolj na nacionalne proizvajalce ni izrecno določena v nacionalnem zakonu, vpliva na odgovore na prejšnja vprašanja.

55 — 4/79, Recueil, str. 2823.

56 — 109/79, Recueil, str. 2883.

57 — Glej sodbe z dne 8. novembra 2001 v zadevi Silos (C-228/99, Recueil, str. I-8401, točki 35 in 36); z dne 22. decembra 2008 v zadevi Régie Networks (C-333/07, ZOdl., str. I-10807, točki 121 in 122) in z dne 9. novembra 2010 v združenih zadevah Volker und Markus Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, ZOdl., str. I-11063, točki 93 in 94).

123. V predložitveni odločbi je izrecno navedeno, da čeprav te omejitve „ni v besedilu zakona, ampak v pripravljavnih delih“<sup>58</sup>, je „[v] skladu s švedskih pravom [...] nemogoče odobriti dostop do sistema [zelenih] certifikatov za obrate za proizvodnjo [zeleno] električne energije, ki so zunaj meja“<sup>59</sup>.

124. Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za opredelitev in razlago nacionalnega prava, se opira na pripravljavna dela zakona in tako meni, da teritorialna omejitev odraža stanje pozitivnega nacionalnega prava. Če ne bi bilo tako, bi bila njegova prva tri vprašanja poleg tega hipotetična.

125. Z zadnjim vprašanjem želi nazadnje torej potrditev metode teleološke razlage, ki jo je uporabilo pri določitvi vsebine svojega pozitivnega prava.

126. Sodišče, ki v okviru naloge, ki mu je zaupana s členom 267 PDEU, ni pristojno za odločanje o razlagi nacionalne zakonodaje<sup>60</sup>, pa ne sme nadzirati metode razlage te zakonodaje, ki jo uporabi nacionalno sodišče.

127. Zato menim, da na to vprašanje, ki ne spada v pristojnost Sodišča, ni treba odgovoriti.

## V – Predlog

128. Glede na navedeno menim, da je treba na vprašanja förvaltningsrätten i Linköping odgovoriti tako:

1. Člena 2, drugi pododstavek, točka (k), in 3(3) Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES je treba razlagati tako, da:
  - nacionalna ureditev, ki proizvajalcem električne energije iz obnovljivih virov dodeljuje zelene certifikate, ki jih morajo ponudniki električne energije in nekateri uporabniki obvezno kupiti v določeni kvoti glede na skupno količino električne energije, ki jo dobavljajo ali uporabljajo, pomeni program podpore v smislu Direktive 2009/28;
  - Direktiva 2009/28 državam članicam dovoljuje, da pri vzpostavitvi teh programov dodelitev zelenih certifikatov prihranijo zgolj za obrate za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov na njihovem ozemlju.
2. Člen 34 PDEU nasprotuje nacionalni ureditvi, ki proizvajalcem električne energije iz obnovljivih virov dodeljuje zelene certifikate, ki jih morajo ponudniki električne energije in nekateri uporabniki obvezno kupiti v določeni kvoti glede na skupno količino električne energije, ki jo dobavljajo ali uporabljajo, če ta ureditev iz programa podpore izključuje proizvajalce, katerih obrati so na ozemlju druge države članice.
3. Člen 3(3) Direktive 2009/28 je neveljaven v delu, v katerem državam članicam daje pooblastilo, da proizvajalcem, katerih obrati za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov so v drugi državi članici, prepovejo ali omejijo dostop do njihovih programov podpore.
4. Ta neveljavnost začne učinkovati dve leti po razglasitvi sodbe.

58 — Glej točko 46 predložitvene odločbe.

59 — Prav tam. Glej tudi točko 24 predložitvene odločbe, v kateri je navedeno, da „na podlagi novega besedila zakona tožeči stranki v postopku v glavni stvari še vedno ni mogoče izdati [zelenih] certifikatov, ker z Republiko Finsko ni bil podpisan sporazum o sodelovanju“, ter točko 23 te odločbe, ki razkriva vsebino pripravljavnih del.

60 — Glej zlasti sodbo z dne 16. junija 2011 v zadevi Logstor ROR Polska (C-212/10, ZOdl., str. I-5453, točka 30).