



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 3. decembra 2020¹

Zadeva C-705/19

**Axpo Trading Ag
proti**

Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija))

„Vprašanje za predhodno odločanje – Prosti pretok blaga – Spodbujanje uporabe energije, proizvedene iz obnovljivih virov – Uvoz električne energije iz Švice – Nacionalna določba o obveznosti nakupa zelenih certifikatov – Dajatev z enakim učinkom kot carina – Diskriminatoren notranji davek – Ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev pri uvozu – Državna pomoč – Prenos državnih sredstev – Selektivnost pomoči – Pogodba med Evropsko unijo in Švico“

1. Direktiva 2009/28/ES,² ki jo bo od 1. julija 2021 nadomestila Direktiva (EU) 2018/2001,³ je pomenila veliko spodbudo za uporabo energije iz obnovljivih virov. Eden od mehanizmov ali „programov podpore“, ki ga določa za spodbujanje proizvodnje tovrstne energije, je mehanizem zelenih certifikatov (v nadaljevanju: ZC).⁴

2. Komisija je leta 2005 v okviru ocene mehanizmov podpore za električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov energije (v nadaljevanju: EE-OV), tako povzela sistem ZC, ki ga je med drugimi državami članicami uporabljala tudi Italija: „V sistemu zelenih certifikatov [...] je EE-OV naprodaj po običajnih tržnih cenah. Za pokrivanje dodatnih stroškov pri proizvodnji zelene elektrike in za zagotovitev proizvodnje zelene elektrike morajo vsi porabniki (oziroma v nekaterih državah proizvajalci) od proizvajalcev EE-OV kupiti neko število zelenih certifikatov glede na svoj dani delež ali kvoto celotne porabe/proizvodnje elektrike [...]“⁵

¹ Jezik izvirnika: španščina.

² Direktiva 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 (UL 2009, L 140, str. 16).

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL 2018, L 328, str. 82). Pomeni prenovitev Direktive 2009/28, ki se razveljavi z učinkom od 1. julija 2021. V tej zadevi se torej *ratione temporis* ne uporablja.

⁴ Drugi programi podpore lahko temeljijo na tarifah na dovajanje toka, razpisnih postopkih in davčnih olajšavah.

⁵ COM/2005/0627 final, Sporočilo Komisije z dne 7. decembra 2005 o podpori električni energiji iz obnovljivih virov energije.

3. Sodišče je o ZC že odločalo, in sicer zlasti ob upoštevanju prostega pretoka blaga.⁶ Svojo sodno prakso bo s tem, da bo v okviru obravnave tega predloga za sprejetje predhodne odločbe preučilo skladnost italijanske pravne ureditve o ZC s pravom Unije, lahko dopolnilo.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Sporazum o prosti trgovini med EGS in Švico⁷

4. Člen 2 določa:

„Sporazum se uporablja za izdelke s poreklom v Skupnosti ali Švici:

- (i) uvrščene v poglavja od 25 do 97 harmoniziranega sistema poimenovanj in šifrskih oznak blaga, razen za izdelke, naštete v Prilogi I;
- (ii) ki so navedeni v Prilogi II.
- (iii) ki so navedeni v Protokolu št. 2 z ustreznim upoštevanjem določil iz tega protokola.“

5. Člen 6(1) določa:

„V trgovini med Skupnostjo in Švico se ne uvedejo nobene nove dajatve z enakim učinkom, kot ga imajo carine pri uvozu.“

6. Člen 13(1) določa:

„V trgovini med Skupnostjo in Švico se ne uvedejo nobene nove količinske omejitve pri uvozu ali ukrepi z enakim učinkom.“

2. Direktiva 2009/28

7. V uvodnih izjavah 15, 25, 52 in 56 je navedeno:

„(15) Izhodišča, potenciali energije iz obnovljivih virov in nabori energetskega 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 energije iz obnovljivih virov in naborom energetskega virov. [...]

⁶ Zlasti v sodbah z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037; v nadaljevanju: sodba Ålands Vindkraft); z dne 11. septembra 2014, Essent Belgium (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192), in z dne 26. novembra 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399; v nadaljevanju: sodba Green Network).

⁷ Sporazum med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo (UL 1972, L 300, str. 188; EE 11/02, str. 191; v nadaljevanju: Sporazum EGS-Švica), kakor je bil spremenjen s Sklepom Skupnega odbora ES-Švica št. 1/2000 z dne 25. oktobra 2000 o prilagoditvi Sporazuma med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo zaradi uvedbe harmoniziranega sistema poimenovanj in šifrskih oznak blaga (UL 2001, L 51, str. 1).

[...]

(25) Države članice imajo različne možnosti za razvoj obnovljive energije in na nacionalni ravni uporabljajo različne programe podpore za energijo iz obnovljivih virov. Večina držav članic uporablja programe podpore, v okviru katerih je pomoč namenjena le energiji iz obnovljivih virov, 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. Pomembno sredstvo za doseganje cilja te direktive je, da se zagotovi pravilno delovanje nacionalnih programov podpore, kot v skladu z Direktivo 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 12, zvezek 2, str. 121)], da bi ohranili zaupanje vlagateljev, državam članicam pa omogočili, da predvidijo učinkovite nacionalne ukrepe za izpolnjevanje ciljev. Namen te direktive je omogočiti čezmejno podporo za obnovljive vire energije 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 energije iz obnovljivih virov 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 energijo iz obnovljivih virov, proizvedeno v drugih državah članicah, in da se o tem dogovorijo s pomočjo mehanizmov za sodelovanje, predvidenih v tej direktivi.

[...]

(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. Potrdilo o izvoru se lahko, ne glede na vrsto energije, za katero je bilo izdano, prenese z enega imetnika na drugega. Da pa bi zagotovili, da je odjemalec o enoti električne energije iz obnovljivih virov obveščen le enkrat, bi se bilo treba izogibati dvojnemu upoštevanju in dvojnemu obveščanju o potrdilih o izvoru. Energija iz obnovljivih virov, za katero je proizvajalec potrdilo o izvoru prodal ločeno, se končnemu odjemalcu ne bi smela predstaviti ali prodati kot energija iz obnovljivih virov. Pomembno je razlikovati med zelenimi certifikati, ki se uporabljajo za programe podpore, in potrdili o izvoru.

[...]

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

8. V skladu s členom 1 Direktive 2009/28 ta določa skupen okvir za spodbujanje energije iz obnovljivih virov in med drugim določa obvezna nacionalna cilja za skupni delež energije iz obnovljivih virov v končni bruto porabi energije in za delež energije iz obnovljivih virov v prometu.

9. Člen 3(1) in (2) se nanaša na nacionalni splošni cilj za delež energije iz obnovljivih virov in na ukrepe za zagotovitev spoštovanja tega deleža.

10. Člen 3(3) določa:

„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 5 do 11.

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

11. Člen 7(1) določa:

„Dve ali več držav članic lahko sodeluje pri vseh vrstah skupnih projektov v zvezi s proizvodnjo električne energije ter energije za ogrevanje in hlajenje iz obnovljivih virov. Pri tem lahko sodelujejo zasebni upravljavci.“

12. Člen 9(1) določa:

„Ena ali več držav članic lahko sodeluje z eno ali več tretjih držav pri vseh vrstah skupnih projektov v zvezi s proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov energije. Pri tem lahko sodelujejo zasebni upravljavci.“

13. Člen 15 določa:

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

2. V ta namen države članice zagotovijo, da se na zahtevo proizvajalca električne energije iz obnovljivih virov izda potrdilo o izvoru. [...]

[...]

Potrdilo o izvoru ni povezano s spoštovanjem člena 3 s strani držav članic. [...]

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(a) do (f). Država članica se lahko odloči, da potrdila o izvoru ne bo priznala le, če upravičeno dvomi o točnosti, zanesljivosti ali verodostojnosti tega potrdila. Država članica obvesti Komisijo o tovrstni zavrnitvi in jo utemelji.

[...]“

B. Italijansko pravo

1. Predpisi, ki so se uporabljali pred letom 2011

14. V ustreznih točkah sodbe Green Network je sistem ZC, ki se je v Italiji uporabljal pred reformo iz leta 2011, opisan tako:

„12 Na podlagi člena 11(1) zakonske uredbe št. 79 o izvajanju Direktive 96/92/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 1996 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 3)] (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 79/1999) morajo proizvajalci oziroma uvozniki električne energije v naslednjem letu v nacionalno omrežje dati določen delež električne energije, proizvedene iz obnovljivih virov energije (v nadaljevanju: zelena električna energija) v obratih, ki so začeli delovati ali so povečali proizvodnjo po začetku veljavnosti navedene uredbe. V skladu z odstavkom 3 tega člena je to obveznost mogoče med drugim izpolniti z nakupom celote ali dela te kvote od proizvajalcev, če je v nacionalno omrežje dana električna energija zelena, ali pa z nakupom zelenih certifikatov pri imenovanem nacionalnem upravljavcu omrežja, ki je od 1. novembra 2005 Gestore servizi energetici GSE SpA (v nadaljevanju: GSE). Zadevni proizvajalci in uvozniki morajo tako bodisi predložiti certifikate, ki potrjujejo, da je bil delež proizvedene ali uvožene električne energije proizveden iz obnovljivih virov energije, bodisi kupiti zelene certifikate.

13 Člen 4(6) ministrske uredbe o pravilih za izvajanje predpisov s področja električne energije, proizvedene iz obnovljivih virov energije, ki so določena v členu 11(1), (2) in (3) zakonske uredbe št. 79 z dne 16. marca 1999 ([...] v nadaljevanju: ministrska uredba z dne 11. novembra 1999) določa:

„Obveznost iz člena 11(1) in (2) zakonske uredbe [št. 79/1999] se lahko izpolni tako, da se v celoti ali delno uvozi električna energija, proizvedena v obratih, ki so začeli obratovati po 1. aprilu 1999 in uporabljajo obnovljive vire, če so ti obrati v državah, ki sprejemajo enake ukrepe za spodbujanje in pospeševanje obnovljivih virov, ki temeljijo na tržnih mehanizmi, ki priznavajo enake možnosti obratom v Italiji. V tem primeru zavezanec vlogo iz odstavka 3 predloži skupaj s pogodbo o nakupu električne energije, ki je bila proizvedena v obratu, in z veljavnim dovoljenjem za njeno dajanje v nacionalno elektroenergetsko omrežje. Vse podatke mora potrditi organ, imenovan v skladu s členom 20(3) Direktive [96/92] v državi, v kateri je obrat. Če gre za države, ki niso članice Evropske unije, je sprejetje vloge pogojeno s sklenitvijo sporazuma med upravljavcem nacionalnega prenosnega omrežja in podobnim lokalnim organom, v katerem se določijo načini izvajanja potrebnih preverjanj.“

14 Člen 20(3) zakonske uredbe št. 387 o izvajanju Direktive 2001/77/ES o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo ([...] v nadaljevanju: zakonska uredba št. 387/2003) določa, da lahko uvozniki električne energije, proizvedene v drugih državah članicah Evropske unije, pri GSE zahtevajo oprostitev obveznosti nakupa zelenih certifikatov iz člena 11 zakonske uredbe št. 79/1999 za delež uvožene zelene električne energije, če upravljavcu predložijo overjen prepis potrdila o izvoru, ki je bilo izdano v skladu s členom 5 Direktive 2001/77. Navedeni člen 20(3) v primeru uvoza električne energije, proizvedene v tretji državi, to oprostitev pogojuje s sklenitvijo sporazuma med Italijansko republiko in zadevno tretjo državo, ki določa, da se zadevna električna energija proizvaja iz obnovljivih virov energije in je kot taka zajamčena pod enakimi pogoji kot so določeni v členu 5 Direktive 2001/77.

- 15 Tak sporazum je bil 6. marca 2007 sklenjen med pristojnima italijanskima ministrstvom in švicarskim zveznim oddelkom za okolje, promet, energijo in komunikacije. Ta sporazum določa vzajemno priznavanje potrdil o izvoru za uvoženo električno energijo od leta 2006, ko je Švicarska konfederacija sprejela predpise v skladu z določbami Direktive 2001/77.
- 16 V skladu s členom 4 zakonske uredbe št. 387/2003 je naloga GSE preverjati izpolnjevanje obveznosti iz člena 11 zakonske uredbe št. 79/1999 in o primerih neizpolnjevanja obvestiti AEEG [Autorità per l'energia elettrica e il gas (organ za električno energijo in plin, Italija)], ki je v tem primeru pristojno za naložitev sankcij, določenih v zakonu št. 481 o pravilih o konkurenci in ureditvi sektorja javnih storitev – ustanovitev regulativnih organov za sektor javnih storitev [...]“.

2. Zakonska uredba št. 28/2011⁸

15. V skladu s členom 25(2) „za električno energijo, uvoženo od 1. januarja 2012, obveznost iz člena 11(1) in (2) zakonske uredbe [št. 79/1999] ne velja samo takrat, kadar se z njo prispeva k doseganju nacionalnih ciljev iz člena 3“.
16. V skladu s členom 25(11)(a) je bil z učinkom od 1. januarja 2012 razveljavljen člen 20(3) zakonske uredbe št. 378/2003. Uvozniki električne energije iz drugih držav članic odslej pri GSE niso mogli več zaprositi za izvzetje iz obveznosti nakupa ZC.

II. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

17. Axpo Trading AG (v nadaljevanju: Axpo)⁹ je švicarska družba, ki deluje v sektorju električne energije. V Italijo uvaža energijo, ki je v Švici (in v manjšem obsegu v Franciji) proizvedena iz obnovljivih virov energije in fosilnih goriv.
18. GSE je sprejel odločbi z dne 8. aprila 2014 in 10. julija 2016, s katerima je ugotovil, da je družba Axpo v letih 2012 in 2014 v Italijo uvozila električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov, ne da bi pridobila ustrezne ZC, s čimer je kršila zakonsko uredbo št. 79/1999, kakor je bila spremenjena z zakonsko uredbo št. 28/2011, in od nje zahteval, naj ZC pridobi v roku 30 dni.
19. Družba Axpo je odločbi GSE izpodbijala pri Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija).
20. To sodišče je s sodbo z dne 18. septembra 2017 zavrnilo tožbo družbe Axpo, pri čemer se je sklicevalo zlasti na sodbo Ålands Vindkraft. Presodilo je, da pri italijanski ureditvi ne gre niti za dajatev z enakim učinkom niti za državno pomoč, ker ni selektivna in ne izkrivlja konkurence, ter da je združljiva z Direktivo 2009/28.
21. Družba Axpo je poleg tega, da je vložila omenjeno tožbo, 29. oktobra 2014 Generalnemu direktoratu Komisije za konkurenco (v nadaljevanju: DG COMP) poslala pritožbo.

⁸ Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (zakonska uredba št. 28 z dne 3. marca 2011 o prenosu Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov; v nadaljevanju: zakonska uredba št. 28/2011).

⁹ Družba Axpo Trading AG se je septembra 2008 preimenovala v Axpo Solutions AG.

22. DG COMP je z dopisom z dne 21. decembra 2017 izrazil seznanjenost s tem, da je družba Axpo vložila pritožbo zoper prvostopenjsko sodbo in pritožbenemu sodišču predlagala predložitev vprašanja za predhodno odločanje. Prav tako je navedel, da mu italijanski sistem ZC ni bil priglašen, in pojasnil razlogovanje, ki ga je v prejšnjih odločbah uporabil za analizo ZC v drugih državah članicah.¹⁰

23. Družba Axpo je 2. februarja 2015 Generalnemu direktoratu Komisije za obdavčenje in carinsko unijo (v nadaljevanju: GD TAXUD) poslala drugo pritožbo. Ta ji je odgovoril, da bo preučil možnost začetka postopka zaradi neizpolnitve obveznosti proti Italijanski republiki.

24. Družba Axpo je sodbo z dne 18. septembra 2017 izpodbijala pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija) in predlagala, naj se sporna italijanska ureditev ne uporabi. V utemeljitev svoje zahteve v bistvu navaja, da pomeni obveznost nakupa ZC za uvoz EE-OV kršitev pravil PDEU s področja državnih pomoči, carinske unije, prostega pretoka blaga in enakega obravnavanja ter Sporazuma EGS-Švica.

25. Komisija se je udeležila postopka pred Consiglio di Stato (državni svet) in pojasnila, da je Sodišče v sodbi Ålands Vindkraft odločalo le o nezdržljivosti švedskih določb s prepovedjo ukrepov z enakim učinkom kot količinske omejitve pri uvozu. Poleg tega je trdila, da lahko nacionalno sodišče izključi obstoj državne pomoči, da pa – če tak obstoj ugotovi – ni pristojno za presojanje združljivosti pomoči s pravom Unije, kar je v izključni pristojnosti Komisije.

26. Consiglio di Stato (državni svet) v predložitvenem sklepu zagovarja stališče, da je italijanska ureditev v skladu s pravili PDEU, Direktivo 2009/28 in Sporazumom EGS-Švica. Zlasti meni, da je nacionalna ureditev ZC:

- v skladu s pravili PDEU s področja državnih pomoči, ker ni prišlo do uporabe nobenih javnih sredstev. A tudi če bi šlo za javna sredstva, naj bi bila ureditev v skladu z Direktivo 2009/28, s katero se podpirajo državni ukrepi za spodbujanje proizvodnje zelene energije, in varstvom okolja. Vsekakor naj ukrepa ne bi bilo mogoče šteti za selektiven, saj je mehanizem, določen z Direktivo 2009/28, sam po sebi selektiven, ker se z njim daje prednost proizvajalcem EE-OV v vsaki posamezni državi članici.
- Pri tej ureditvi glede na cilj Direktive 2009/28 ne gre niti za dajatev z enakim učinkom niti za ukrep z enakim učinkom kot količinske omejitve pri uvozu.
- Ta ureditev je v skladu s členoma 18 PDEU in 110 PDEU, ker določa enako obravnavo za vse operaterje sektorja električne energije, ki v italijansko omrežje vnašajo EE-OV.

27. Consiglio di Stato (državni svet) je kljub temu presodil, da je treba Sodišču predložiti to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali

¹⁰ Komisija je najprej kot primer navedla sklepe v zadevah SA.37177 (Romunija), SA.37345 (Poljska) in SA.45867 (Belgija), nato pa navedla, da „so zadevne države članice v teh primerih proizvajalcem [EE-OV] brezplačno dodelile zelene certifikate ter obenem ustvarile trg za trgovanje s temi certifikati. Pri prodaji certifikatov so proizvajalci [EE-OV] lahko ustvarili ustrezne dobičke. V teh primerih je država proizvajalcem [EE-OV] dala na voljo neopredmetena sredstva, ki bi jih lahko sama prodala ali dala na dražbo. S tem se je država odpovedala javnim sredstvom.“ Komisija je dodala, da se je v teh odločbah opirala na sodbo Sodišča z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

- člen 18 PDEU v delu, v katerem prepoveduje diskriminacijo na podlagi državljanstva v položajih, ki spadajo na področje uporabe Pogodb;
- člena 28 in 30 PDEU ter člen 6 Sporazuma o prosti trgovini med EGS in Švico v delu, v katerem določajo odpravo carin pri uvozu in ukrepov z enakovrednim učinkom;
- člen 110 PDEU v delu, v katerem prepoveduje davke na uvoz, ki bi bili višji od davkov, uvedenih neposredno ali posredno na enakovrstne domače izdelke;
- člen 34 PDEU in člen 13 Sporazuma o prosti trgovini med EGS in Švico v delu, v katerem prepovedujeta sprejetje ukrepov z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve pri uvozu;
- člena 107 in 108 PDEU v delu, v katerem prepovedujeta izvajanje ukrepov državne pomoči, ki niso bili priglašeni Komisiji in so neskladni s notranjim trgov;
- Direktiva 2009/28/ES v delu, v katerem si je zastavila cilj spodbujati trgovino znotraj Skupnosti na področju zelene električne energije in spodbujati proizvodne zmogljivosti posameznih držav članic,

nasprotujejo nacionalnemu zakonu, kakršen je zgoraj navedeni, ki uvoznikom zelene električne energije nalaga denarno dajatev, ki se ne uporablja za nacionalne proizvajalce istega izdelka?“

III. Postopek pred Sodiščem

28. Sodno tajništvo Sodišča je predlog za sprejetje predhodne odločbe prejelo 23. septembra 2019.

29. Pisna stališča so predložile družba Axpo, GSE, družba Fallimento Esperia (v nadaljevanju: Esperia),¹¹ italijanska vlada in Komisija. Vse razen GSE so se udeležile obravnave 23. septembra 2020.

IV. Presoja

30. Najprej bom strnjeno predstavil italijanski sistem ZC, nato pa preučil, ali je v skladu z Direktivo 2009/28. Se nižje bom obravnaval težave, ki se v zvezi s tem sistemom postavljajo v kontekstu primarnega prava Unije in Sporazuma EGS-Švica.

¹¹ Družba Esperia je intervenirala v podporo trditvam družbe Axpo, ker je sama stranka v drugem podobnem sporu, v katerem je predložitveno sodišče do prejetja odgovora Sodišča prekinilo odločanje.

A. Italijanski sistem ZC

31. Italija je z zakonsko uredbo št. 79/1999 uvedla sistem ZC. Kot sem že navedel,¹² je želela z njim spodbuditi razvoj EE-OV s tem, da je nacionalnim proizvajalcem te energije dodelila certifikate (ZC), s katerimi so ti lahko na trgu trgovali tako, da so jih prodajali subjektom, ki so električno energijo proizvajali iz neobnovljivih virov.¹³

32. ZC so bili vsakemu proizvajalcu EE-OV, ki je zanje zaprosil pri GSE, brezplačno dodeljeni v sorazmerju s potrjeno količino električne energije, ki jo je proizvedel.¹⁴

33. S prodajo ZC, ki so dodeljeni proizvajalcem, so ti lahko „pokrivali dodatne stroške pri proizvodnji zelene elektrike in [...] zagotovili proizvodnjo zelene količine zelene elektrike“.¹⁵

34. Z zakonsko uredbo št. 79/1999 in predpisi za njeno izvajanje so bili zaradi uresničevanja zastavljenih ciljev vsi proizvajalci ali uvozniki električne energije obvezani, da v nacionalno omrežje bodisi vnesejo neki odstotek EE-OV (ki so jo lahko proizvedli sami ali pridobili od italijanskega proizvajalca) bodisi kupijo ZC.

35. Proizvajalci in uvozniki električne energije v Italiji so morali tako predložiti potrdila o tem, da (a) je bil neki delež njihove (proizvedene ali uvožene) električne energije pridobljen iz obnovljivih virov energije ali (b) so kupili ustrezne zelene certifikate.

36. Če se je proizvajalec ali uvoznik električne energije iz konvencionalnih virov odločil, da bo svoj odstotek EE-OV dosegel z nakupom ZC, je moral GSE za dano leto predložiti izjavo glede proizvedene električne energije in količine ZC, ki ustrezajo njegovi kvoti.

37. GSE je po preverjanju razveljavil ZC, ki mu jih je predložil ta proizvajalec ali uvoznik.¹⁶ Če jih je bilo manj od kvote, ki jo je moral proizvajalec ali uvoznik doseči, je moral ta razliko izravnati tako, da manjkajoče ZC dokupil in jih poslal GSE.¹⁷

38. Vendar teh obveznosti ni bilo treba izpolniti, če se je dokazalo, da je bila električna energija, uvožena v Italijo, proizvedena iz obnovljivih virov. V skladu s členom 20(3) zakonske uredbe št. 387/2003 je tako veljalo:

- Uvozniki EE-OV, proizvedene v drugih državah članicah Unije, so lahko pri GSE vložili prošnjo za oprostitev obveznosti nakupa ZC za delež uvožene električne energije, če so ji priložili prepis potrdila o izvoru.

¹² Glej točko 2 teh sklepnih predlogov.

¹³ Z ZC je bilo mogoče trgovati na trgovni platformi, ki jo je upravljala družba, ki jo je ustanovil GSE, imenovana Gestore dei Mercati Energetici SpA (v nadaljevanju: GME). GSE je lahko odkupil ZC, ki so bili dani na prodaj na trgovni platformi. Od leta 2008 je lahko umaknil presežne ZC, za katere med proizvajalci električne energije iz konvencionalnih virov ni bilo povpraševanja, in določil ceno za njihov umik.

¹⁴ Družba Axpo je v odgovor na vprašanja Sodišča pojasnila, da brezplačna dodelitev ZC izhaja iz uredbe ministrstva za gospodarski razvoj z dne 18. decembra 2008, katere člen 11 je določal, da GSE proizvajalcu, ki ga obvesti o tem, da proizvaja EE-OV, na njegovo prošnjo brez kakršne koli protidajatve izda CV. Družba Axpo dodaja, da je kot lastnica vetrne elektrarne v Italiji brezplačno prejela ZC.

¹⁵ Sporočilo Komisije, navedeno v točki 2 teh sklepnih predlogov, str. 5.

¹⁶ Člen 13 ministrske uredbe z dne 18. decembra 2008.

¹⁷ V nasprotnem primeru je GSE o tem obvestil organ, pristojen za naložitev ustreznih sankcij.

– V primeru uvoza EE-OV, proizvedene v tretji državi, pa je bila ta oprostitvev pogojena s sklenitvijo sporazuma med Italijo in zadevno državo, v katerem je bilo ugotovljeno, da se električna energija proizvaja iz obnovljivih virov energije in je kot taka zajamčena.

39. Italija in Švicarska konfederacija sta, kot je bilo ugotovljeno v sodbi Green Network,¹⁸ 6. marca 2007 dosegli takšen sporazum. V njem je bilo določeno vzajemno priznavanje potrdil o izvoru za uvoženo električno energijo od leta 2006, ko je Švicarska konfederacija sprejela ureditev, usklajeno z Direktivo 2001/77, ki je bila pozneje nadomeščena z Direktivo 2009/28.

40. Sodišče je v sodbi Green Network ugotovilo, da države članice ne morejo sklepati tovrstnih sporazumov, ker je to v izključni pristojnosti Unije. Presodilo je tudi, da pravo Unije nasprotuje italijanski ureditvi, v skladu s katero so mogoče oprostitve obveznosti nakupa ZC v zvezi z električno energijo, uvoženo iz tretjih držav.¹⁹

41. Z zakonsko uredbo št. 28/2011 je bil spremenjen sistem spodbujanja EE-OV, uveden z zakonsko uredbo št. 79/1999, ter bila določena postopna opustitev ZC in njihova nadomestitev z drugim programom podpore. Poleg tega je bila, kot sem že opozoril, od 1. januarja 2012 odpravljena možnost oprostitve uvoznikov EE-OV obveznosti nakupa italijanskih ZC.²⁰

42. Zakonodajna sprememba iz leta 2011 je ta, zaradi katere je nastal spor, v okviru katerega je bil predložen predlog za sprejetje predhodne odločbe.

B. Skladnost italijanske ureditve z Direktivo 2009/28

43. Družba Axpo meni, da se s to ureditvijo krši Direktiva 2009/28, ker je z njo uvoz EE-OV otežen s tem, da je uvoznikom naložena obveznost podpirati nacionalno proizvodnjo, čeprav ta direktiva določa mehanizme sodelovanja.

44. Predložitveno sodišče, GSE, Italija in Komisija pa trdijo, da je ta ureditev v skladu z Direktivo 2009/28.

45. Zdi se mi ustrezno najprej navesti točke od 26 do 29 sodbe Elecdey Carcelen in drugi,²¹ v katerih je Sodišče podalo te ugotovitve v zvezi z Direktivo 2009/28:

„26 [...] namen Direktive 2009/28 [je], kot izhaja iz člena 1, določiti skupen okvir za spodbujanje energije iz obnovljivih virov z opredelitvijo predvsem obveznih nacionalnih ciljev za skupni delež energije iz obnovljivih virov v končni bruto porabi energije.

¹⁸ Sodba Green Network (točka 15).

¹⁹ Sodba Green Network (točka 1 izreka): pravo Unije „nasprotuje nacionalni določbi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki določa odobritev oprostitve obveznosti nakupa zelenih certifikatov zaradi dajanja električne energije, uvožene iz tretje države, na nacionalni potrošniški trg, na podlagi predhodne sklenitve sporazuma med zadevno državo članico in zadevno tretjo državo, s katerim je zajamčeno, da je tako uvožena energija proizvedena iz obnovljivih virov energije pod enakimi pogoji, kot jih določa člen 5 [...] [Direktive 2001/77]“.

²⁰ V skladu s členom 25(2) zakonske uredbe št. 28/2011 pa se je ta obveznost lahko oprostila za električno energijo, uvoženo od 1. januarja 2011, a „le če se z njo prispeva k doseganju nacionalnih ciljev iz člena 3“. Po mnenju družbe Axpo pa je bila ta možnost *de facto* izključena, saj je bilo na podlagi člena 35(1)(a) te zakonske uredbe glede sklenitve meddržavnih sporazumov o prenosu EE-OV napoteno na leto 2016 (pisna stališča družbe Axpo, točka 7).

²¹ Sodba z dne 20. septembra 2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 in C-221/16, EU:C:2017:705; v nadaljevanju: Elecdey Carcelen in drugi).

- 27 Poleg tega morajo države članice na podlagi člena 3(1) Direktive 2009/28 zagotoviti, da je delež proizvedene energije iz obnovljivih virov v končni bruto porabi leta 2020 najmanj enak njenemu nacionalnemu splošnemu cilju, kot ga je ta določila v delu A Priloge I k tej direktivi, ki mora biti v skladu s ciljem doseči najmanj 20-odstotni delež energije, proizvedene iz obnovljivih virov.
- 28 Poleg tega morajo države članice v skladu s členom 3(2) navedene direktive uvesti učinkovito oblikovane ukrepe, ki bi zagotovili, da bi bil njihov delež energije iz obnovljivih virov enak ali večji od deleža iz ‚okvirne usmeritve‘ iz dela B Priloge I k isti direktivi.
- 29 Za doseg te ciljev države članice lahko v skladu s členom 3(3) Direktive 2009/28 uporabijo ‚program podpore‘ v smislu člena 2, drugi odstavek, točka (k), navedene direktive, in zato odobrijo zlasti podporo investicijam, davčne oprostitve ali olajšave in vračilo davkov ali pa celo naložijo obvezno uporabo energije iz obnovljivih virov.“

46. Italijanski mehanizem ZC je *program podpore*, ki je vsekakor zajet z Direktivo 2009/28. Poleg tega je podoben temu, ki je bil predmet sodbe Ålands Vindkraft, v kateri je bilo izrecno navedeno, da „določbe člena 2, drugi odstavek, točki (k) in (l), Direktive 2009/28 posebej napotujejo na nacionalne programe podpore, ki uporabljajo ‚zelene certifikate‘“. ²²

47. S sodbo Ålands Vindkraft je bil potrjen švedski program podpore, s katerim je bila za dobavitelje električne energije in nekatere potrošnike uvedena obveznost uporabe ZC „za izpolnitev njihovih obveznosti, da v svoji ponudbi električne energije ponudi[jo] določen delež zelene električne energije ali da v določenem deležu uporablja[jo] zeleno električno energijo“. ²³

48. Direktiva 2009/28 v zvezi z nacionalnimi programi podpore za EE-OV ne določa enotnega okvira za celotno Unijo, temveč državam članicam pri njihovem urejanju pušča široko polje proste presoje.

49. Sodišče je poudarilo: „Kot je tudi razvidno iz besedila člena 3(3) Direktive 2009/28 in posebej iz izraza ‚lahko‘, države članice glede spodbujanja uporabe energije iz obnovljivih virov nikakor niso zavezane sprejeti programov podpore niti *a fortiori*, če se odločijo sprejeti take programe, jih zasnovati v obliki davčnih oprostitvev ali olajšav“. ²⁴

50. Države članice morajo le zagotoviti „dosego splošnih nacionalnih ciljev, ki so določeni v členu 3(1) in (2) Direktive 2009/28 v povezavi s Prilogo I k tej direktivi“. ²⁵ Komisija je navedla, da je Italijanska republika za leto 2020 dosegla svoj splošni nacionalni cilj uporabe zelene energije.

51. Zaradi polja proste presoje, ki ga imajo države članice na podlagi Direktive 2009/28 za ureditev svojih programov podpore za EE-OV, je mogoča povsem nacionalna zasnova teh programov, v skladu s katero se podpira proizvodnja – prav tako nacionalna – EE-OV in izključuje njen uvoz iz drugih držav članic ali tretjih držav. ²⁶

²² Sodba Ålands Vindkraft (točki 41 in 42).

²³ *Ibidem* (točka 46). V italijanski ureditvi je obveznost naložena proizvajalcem in uvoznikom.

²⁴ Sodba Elecdey Carcelen in drugi (točka 31).

²⁵ *Ibidem* (točka 32). V enakem smislu v zvezi z Direktivo 2001/77 sodba z dne 26. septembra 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, točka 80), in sodba Green Network (točka 54).

²⁶ Sodba Ålands Vindkraft (točka 49): „[V] zvezi z dvomi predložitvenega sodišča je treba glede dejstva, da program podpore iz postopka v glavni stvari določa dodelitev zelenih certifikatov za električno energijo le ob upoštevanju zgolj zelene električne energije, proizvedene na nacionalnem ozemlju, ugotoviti, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem Direktive 2009/28 ohranil možnost take ozemeljske omejitve.“

52. Sodišče je to izrazilo povsem jasno: „zakonodajalec Unije državam članicam, ki so se odločile za program podpore, ki uporablja zelene certifikate, ni želel naložiti, da upravičenje do tega programa razširijo na zeleno električno energijo, ki je proizvedena na ozemlju druge države članice“.²⁷

53. Države članice lahko torej določijo, ali njihovi nacionalni programi podpore veljajo za EE-OV, proizvedeno v drugih državah članicah (*a fortiori* v tretjih državah), ali ne. Če se odločijo za dopustitev te možnosti, lahko opredelijo še njen obseg.

54. Direktiva 2009/28 sicer določa mehanizme sodelovanja med državami članicami, pri katerih ne gre za potrdila o izvoru, izdana v skladu s to direktivo (potrdila, ki sama po sebi ne dajejo pravice do koriščenja nacionalnih programov podpore).²⁸ Vendar so taki mehanizmi fakultativni in neobvezni, tako da lahko države članice svoje programe podpore brez nadaljnjega omejijo na EE-OV, proizvedeno znotraj njihovih meja.

55. Italijanska zakonodaja v delu, v katerem je določala, da se od leta 2012 spodbuja le proizvodnja EE-OV, ustvarjene na nacionalnem ozemlju, ni v nasprotju z Direktivo 2009/28.

C. Italijanska sistem ZC in določbe PDEU o carinski uniji in prostem pretoku blaga

56. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba „vsak nacionalni ukrep na področju, ki je predmet izčrpnega usklajevanja na ravni [Unije], presojati glede na določbe tega ukrepa usklajevanja, in ne glede na določbe primarnega prava“.²⁹

57. Z Direktivo 2009/28 mehanizmi podpore za energijo iz obnovljivih virov niso bili izčrпно usklajeni. Sodišče je v sodbi Ålands Vindkraft³⁰ podalo argumente, s katerimi je potrdilo neizčrpnost uskladitve, izvedene z Direktivo 2009/28, in ki jih po mojem mnenju tu ni treba ponavljati.

58. Na podlagi te premise je treba skladnost nacionalnih programov podpore s pravom Unije preučiti z vidika Direktive 2009/28 in primarnega prava.

59. Predložitevno sodišče se sprašuje zlasti o skladnosti italijanskega sistema ZC s prepovedjo dajatev z enakim učinkom kot carine pri uvozu (člen 30 PDEU), diskriminatornih notranjih davkov (člen 110 PDEU) in ukrepov z enakim učinkom kot količinske omejitve pri uvozu (člen 34 PDEU).

²⁷ *Ibidem* (točka 53). Sodišče se v tej sodbi sklicuje na uvodno izjavo 25 Direktive 2009/28, v kateri je navedeno, da večina držav članic uporablja programe podpore, v okviru katerih je pomoč namenjena le energiji iz obnovljivih virov, 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 [...]“ (točka 99).

²⁸ Ti mehanizmi sodelovanja državam članicam omogočajo določitev obsega, v katerem ena podpira proizvodnjo energije v drugi, in obsega, v katerem se proizvodnja EE-OV upošteva za izpolnjevanje splošnih nacionalnih ciljev.

²⁹ Sodba Ålands Vindkraft (točka 57), in sodba z dne 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, točka 53).

³⁰ Sodba Ålands Vindkraft (točke od 59 do 62).

60. Italijanskega zakona ne bo treba analizirati z vidika člena 18 PDEU, saj se ta uporablja le, če ni posebnih pravil, s katerimi je izraženo načelo prepovedi diskriminacije.³¹ Tako je na področju prostega pretoka blaga (v katerem je zajet uvoz električne energije), saj členi 30 PDEU, 34 PDEU in 110 PDEU natančneje opredeljujejo načelo prepovedi diskriminacije, ki je na splošno določeno v členu 18 PDEU.

61. Ker je prepoved ukrepov z enakim učinkom kot količinske omejitve pri uvozu podredna v razmerju do drugih prepovedi, ki so v PDEU določane na področju prostega pretoka blaga,³² je treba najprej obravnavati skladnost italijanske ureditve s prepovedjo dajatev z enakim učinkom kot uvozne dajatve in prepovedjo diskriminatornih notranjih davkov.

1. Prepoved dajatev z enakim učinkom kot carine pri uvozu (člena 28 PDEU in 30 PDEU)

62. Carina je posredni davek na uvoz (izjemoma izvoz) blaga iz tretjih držav po stopnjah, določenih v carinski tarifi Unije.

63. Sistem ZC, če se nanaša na uvoz EE-OV v Italijo, glede na svoje značilnosti nima narave carine (in se poleg tega ne nanaša le na uvoz iz tretjih držav, ampak tudi na uvoz iz drugih držav članic).

64. Vendar družba Axpo trdi, da je ta sistem mogoče šteti za dajatev z enakim učinkom kot carina pri uvozu; za razjasnitev tega je treba opraviti natančnejšo preučitev.

65. Čeprav v primarnem pravu ni opredelitve tovrstnih dajatev, jo je Sodišče oblikovalo v sodni praksi: „dajatev z enakim učinkom kot carina [je] kakršno koli denarno breme, tudi če je še tako majhno, ki je enostransko naloženo, ne glede na njegovo poimenovanje oziroma način uporabe, in s katerim je obremenjeno blago zaradi prehoda meje, če ni carina v pravem pomenu besede“.³³ To velja, tudi če se ne pobira v korist države, če nima nobenega diskriminatornega ali protekcionističnega učinka in če obremenjeni izdelek ne pomeni konkurence za nacionalno proizvodnjo.³⁴

66. Prepoved dajatev z enakim učinkom kot carina je absolutna in primarno pravo v zvezi z njo ne določa omejitev. Vendar je Sodišče za to prepoved določilo tri omejitve, ki se ne uporabljajo za:

- denarna bremena, ki se pod nekaterimi pogoji pobirajo zaradi nadzora, ki se opravlja zaradi izpolnitve obveznosti, naloženih s pravom Unije.³⁵
- Denarna bremena, ki pomenijo plačilo za storitev, ki je bila dejansko opravljena za gospodarski subjekt, ki mora zanjo plačati znesek, sorazmeren z navedeno storitvijo.³⁶

³¹ „[Č]len 18 PDEU, ki določa splošno načelo prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, [se] samostojno uporablja le v položajih, urejenih s pravom Unije, za katere Pogodba DEU ne določa posebnih pravil o prepovedi diskriminacije“ (sodbi z dne 18. julija 2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, točka 25), in z dne 10. oktobra 2019, Kraus (C-703/17, EU:C:2019:850, točka 19)).

„Načelo prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva je bilo uvedeno med drugim na področju prostega pretoka blaga s členom 34 PDEU v povezavi s členom 36 PDEU“ (glej v tem smislu sodbi z dne 8. junija 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, točka 65), in z dne 18. junija 2019, Avstrija/Nemčija (C-591/17, EU:C:2019:504, točka 40)).

³² Sodba z dne 18. januarja 2007, Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, točka 50 in navedena sodna praksa).

³³ Sodbi z dne 6. decembra 2018, FENS (C-305/17, EU:C:2018:986, točka 29), in z dne 14. junija 2018, Lubrizol France (C-39/17, EU:C:2018:438, točka 24 in navedena sodna praksa).

³⁴ Sodbe z dne 14. septembra 1995, Simitzi (C-485/93 in C-486/93, EU:C:1995:281, točke od 14 do 16); z dne 9. novembra 1983, Komisija/Danska (158/82, EU:C:1983:317, točka 18), in z dne 1. julija 1969, Komisija/Italija (24/68, EU:C:1969:29, točki 7 in 9).

³⁵ Sodba z dne 6. decembra 2018, FENS (C-305/17, EU:C:2018:986, točka 31).

³⁶ Sodba z dne 14. junija 2018, Lubrizol France (C-39/17, EU:C:2018:438, točka 26 in navedena sodna praksa).

– Davčne ureditve, s katerimi je *de facto* obdavčen le uvoz.³⁷

67. Glede na sodno prakso Sodišča menim, da italijanski sistem ZC, ki se uporablja za uvoznike EE-OV, prav tako ni dajatev z enakim učinkom kot carina.

68. Lahko pritrdim, da ima obveznost nakupa italijanskih ZC za subjekte, ki v Italijo uvažajo električno energijo, posledice, ki so podobne tem, ki jih ima denarno breme, ki ga enostransko naloži italijanska država. Vendar menim, da te obveznosti ni mogoče enačiti z obveznostjo, ki izhaja iz davčne ali davkom podobne dajatve, kar je nujen pogoj za to, da je neko denarno breme zajeto s prepovedjo iz členov 28 PDEU in 30 PDEU.

69. Poleg tega obveznost nakupa ZC ni vezana na prestop italijanske meje: ne naloži kot reakcija na uvoz električne energije, temveč zaradi spoštovanja nacionalnega programa podpore EE-OV.

70. V skladu s tem programom je bilo z učinkom od leta 2012 odpravljeno izvzetje, na podlagi katerega so lahko uvozniki zeleni izvor svoje električne energije dokazali v državi, kjer je bila proizvedena. Kot sem že pojasnil, so bili s tem prisiljeni kupiti italijanske ZC, s čimer je italijanska država spodbujala le proizvodnjo nacionalne EE-OV in opustila ugodno obravnavo uvožene EE-OV.

71. Italijanska država s tem, da je tako spremenila pravno ureditev svojega nacionalnega programa podpore za uporabo energije iz obnovljivih virov, v resnici ni določila nobene dajatve, povezane z uvozom (to je s prestopom meje), ampak zgolj spremenila svoj notranji program, kar je v skladu z Direktivo 2009/28 lahko storila.³⁸

72. Takšno nacionalno pravilo torej ne pomeni dajatve z enakim učinkom kot carina.³⁹

2. Prepoved diskriminatornih notranjih davkov

73. Sodišče je presodilo, da „[d]enarna dajatev, ki je posledica splošnega sistema notranje obdavčitve, ki sistematično in v skladu z istimi objektivnimi merili obravnava kategorije proizvodov, neodvisno od njihovega izvora ali namembnega kraja, [...] spada na področje uporabe člena 110 PDEU, s katerim so prepovedani diskriminacijski notranji davki“.⁴⁰

74. Kot sem že pojasnil, obveznost nakupa italijanskih ZC nima davčne ali davkom podobne narave, zaradi česar zanjo prepoved iz člena 110 PDEU ne velja.

75. Strinjam se s Komisijo, da pri takem ukrepu ne gre za obdavčitev, torej da ne pomeni davčnega bremena; ta ugotovitev ni omajana s tem, da je bil ta ukrep (kot številne druge podobne obveznosti) določen z nacionalno zakonodajo.

³⁷ *Ibidem* (točka 46). V skladu s sodno prakso je lahko dajatev, s katero so na podlagi enakih meril obdavčeni domači in uvoženi proizvodi, s Pogodbo vseeno prepovedana, kadar je prihodek od te dajatve namenjen financiranju dejavnosti, ki posebej koristijo domačim obdavčenim proizvodom. Če se koristi, ki so jih deležni ti proizvodi, v celoti pobotajo z dajatvijo, s katero so obdavčeni, ta dajatev učinkuje samo na uvožene proizvode in je zato dajatev z enakim učinkom.

³⁸ Naj še enkrat spomnim, da države članice na podlagi te direktive lahko določijo, ali in v kolikšnem obsegu se njihovi nacionalni programi podpore uporabljajo za EE-OV, proizvedeno zunaj njihovih meja.

³⁹ Ker ZC niso zajeti v pojmu dajatve z enakim učinkom kot carina, ni treba preučiti, ali je obveznost uvoznikov električne energije, da kupijo italijanske ZC, zaobjeta s katero od omejitev te prepovedi.

⁴⁰ Sodba z dne 6. decembra 2018, FENS (C-305/17, EU:C:2018:986, točka 29).

3. Prepoved ukrepov z enakim učinkom kot količinske omejitve pri uvozu (člen 34 PDEU)

76. Člen 34 PDEU se „s prepovedjo ukrepov z enakim učinkom, kot so količinske omejitve pri uvozu med državami članicami, nanaša na vsak nacionalni ukrep, ki bi lahko neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno oviral trgovino znotraj Skupnosti“.⁴¹

77. Obveznost nakupa ZC, ki jo je Italija do leta 2016 določala v zvezi z uvozom EE-OV, je ukrep z enakim učinkom, na katerega se nanaša prepoved iz člena 34 PDEU.

78. Gre za ukrep, ki se uporablja le za uvoz EE-OV, za nacionalno proizvodnjo tega blaga pa ne. Nacionalnim proizvajalcem EE-OV se ZC dodelijo brezplačno, uvozniki take električne energije pa jih morajo glede na količino električne energije, ki jo uvozijo v Italijo, kupiti (od nacionalnih proizvajalcev ali na digitalni platformi, ki jo upravlja družba GME).

79. Ta položaj, v katerem je uvoz otežen, se je na podlagi zakonske uredbe št. 28/2011 začel 1. januarja 2012 in je trajal, ponavljam, do leta 2016.⁴² V tem obdobju so morali subjekti, ki so EE-OV uvažali, da bi jo vnesli v italijansko omrežje, italijanske ZC kupiti, tudi če so predložili potrdilo o njenem izvoru.

80. Sodišče je presodilo, da pomeni švedski sistem ZC, ki je bil podoben italijanskemu, ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev pri uvozu.⁴³ Opredelilo se je tudi o njegovi *upravičenosti* glede na cilj, ki mu sledi,⁴⁴ in razloge, iz katerih je upravičen, povzelo v točki 82 sodbe Ålands Vindkraft: „s ciljem spodbujanja uporabe obnovljivih virov energije za proizvodnjo električne energije [je] načeloma mogoče upravičiti morebitne ovire prostega pretoka blaga“.

81. Italijanski sistem ZC je v enakem obsegu primeren za varstvo istih ciljev, saj se z njim prav tako spodbuja proizvodnja EE-OV.⁴⁵

82. Neposredna povezava med ZC in proizvodnjo EE-OV je med drugim razvidna iz člena 11(3) zakonske uredbe št. 79/1999, ki določa, da se ZC dodelijo glede na električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov.⁴⁶

83. Tudi to, da je italijanski program podpore za proizvodnjo EE-OV omejen izključno na nacionalne subjekte, ni ovira za to, da se s tem mehanizmom prispeva k varovanju splošnih interesov ohranjanja okolja ter varovanja zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin.

84. V zvezi s *sorazmernostjo* švedskega sistema ZC pa je Sodišče ugotovilo, da je njegov „cilj [zlasti] to, da presežne stroške, ki nastanejo pri proizvodnji zelene električne energije, prevzame neposredno trg, to so dobavitelji in uporabniki električne energije, ki jim je naložena kvotna

⁴¹ Sodba Ålands Vindkraft (točka 66) in sodba z dne 4. oktobra 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, točka 58).

⁴² Leta 2016 so bili ZC nadomeščeni s sistemom pomoči, ki je temeljil na tarifah na dovajanje toka, saj je Italija presegla cilje uporabe energije iz obnovljivih virov iz Direktive 2009/28.

⁴³ Sodba Ålands Vindkraft (točka 75), in sodba z dne 11. septembra 2014, Essent Belgium NV (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, točka 88).

⁴⁴ Sodba Ålands Vindkraft (točke od 76 do 82).

⁴⁵ V točkah 9.2 in 9.3 predložitvene odločbe je navedeno, da je namen italijanskega sistema „uresničitev nacionalnega cilja, določenega v pravu Unije, [s] spodbujanjem proizvodnje zelene energije na nacionalnem ozemlju, katere breme krijejo bodisi potrošniki (ki prevzamejo gospodarsko težo možnosti GSE, da odkupi morebitne neprodane certifikate) bodisi subjekti, ki v kateri koli obliki v nacionalno omrežje vnašajo energijo, ki ni proizvedena v Italiji iz obnovljivih virov“.

⁴⁶ V tem smislu glej sodbo Ålands Vindkraft (točki 95 in 96). V skladu z zadnjem navedeno točko se „zelenost“ električne energije lahko potrdi le v fazi proizvodnje: „ko [je] sprejeta v transportno in distribucijsko omrežje, je težko določiti poseben izvor te energije, tako da je sistematična singularizacija električne energije kot zelene električne energije v fazi porabe težko izvedljiva“.

obveznost, in na koncu potrošniki. [...] Država članica s sprejetjem take odločitve ne presega polja proste presoje, ki ga še vedno ima pri uresničevanju legitimnega cilja povečanja proizvodnje zelene električne energije“.⁴⁷

85. Vendar je Sodišče v nadaljevanju opozorilo, da

„je za dobro delovanje takega programa nujno potreben obstoj tržnih mehanizmov, ki lahko omogočijo subjektom, ki jim je naložena kvotna obveznost in ki še nimajo certifikatov, ki se zahtevajo za izpolnitev navedene obveznosti, da certifikate pridobijo na učinkovit način in pod pravičnimi pogoji. [...] Zato je pomembno, da obstajajo določeni mehanizmi, ki omogočajo vzpostavitev pravega trga certifikatov, na katerem se lahko ponudba in povpraševanje dejansko srečata in težita k ravnovesju, tako da je zainteresiranim ponudnikom in uporabnikom dejansko omogočeno, da na tem trgu pridobijo certifikate pod pravičnimi pogoji“.⁴⁸

86. Ta merila in ti pogoji so pri italijanskih ZC upoštevani:

- Prvič, ta sistem je bil vzpostavljen z istim ciljem kot švedski mehanizem, ki je bil predmet sodbe Ålands Vindkraft.
- Drugič, subjekti, ki uvažajo električno energijo v Italijo, lahko svojo obveznost izpolnijo s tem, da ZC kupijo neposredno od proizvajalcev s sedežem v tej državi ali na trgu certifikatov (digitalna platforma, ki jo upravlja družba GME).

87. Skratka, čeprav je italijanski sistem ZC mogoče opredeliti kot ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev pri uvozu, je upravičen s splošnimi cilji ohranjanja okolja ter varovanja zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin.

D. Italijanski sistem ZC ter člena 107 PDEU in 108 PDEU

88. Družbi Axpo in Esperia menita, da je posledica italijanskega sistema državna pomoč italijanskim proizvajalcem EE-OV. Ker ni bil priglašen Komisiji, naj bi bil z njim kršen člen 108 PDEU.

89. GSE in italijanska vlada pa menita, da ta sistem ne pomeni državnih pomoči, ker pri njem ne pride do prenosa državnih sredstev in ni selektiven.

90. Po mnenju Komisije „se zdi, da samo dejstvo, da se subjektom, ki uvažajo energijo, naloži obveznost nakupa ZC, še ne pomeni pomoči, financirane iz državnih sredstev, saj morajo ti subjekti ZC kupiti z lastnimi finančnimi sredstvi“. Glede na naravo in naloge GSE pri upravljanju sistema ZC naj bi bilo treba razjasniti, v kakšnem obsegu država posega v ta sistem in ga nadzoruje, vendar se na podlagi predloženih elementov „ne zdi, da so v obravnavanem primeru podani pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za obstoj uporabe državnih sredstev“.⁴⁹

⁴⁷ *Ibidem* (točki 109 in 110).

⁴⁸ *Ibidem* (točki 113 in 114).

⁴⁹ Pisno stališče Komisije (točka 36).

91. Komisija dodaja, da se zato, ker pojasnila iz predložitvenega sklepa niso zadostna za dokončno presojo, ali sistem ZC pomeni državno pomoč, zdi, da „analiza sistema ZC *v celoti* ni upoštevna za spor pred predložitvenim sodiščem“.⁵⁰

92. Če bi se sprejel pristop Komisije, bi bilo treba zato, ker v predložitvenem sklepu ni dovolj elementov presoje, del tega sklepa, ki se nanaša na opredelitev celotnega italijanskega sistema ZC kot državne pomoči, razglasiti za nedopusten.⁵¹

93. Vendar se mi zdi, da lahko Sodišče Consiglio di Stato (državnemu svetu) glede na dodatne podatke, ki so mu jih stranke, ker v predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni bilo obširnejših pojasnil, v zvezi s tem predložile v okviru pisnih in ustnih stališč, da koristen odgovor.

94. Ta odgovor bo vsekakor pogojen s tem, da mora značilnosti sistema CV, ki jih bom navedel spodaj, preveriti predložitveno sodišče.

1. Splošni pristop

95. Člen 107(1) PDEU določa, da kakršna koli pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, ni združljiva z notranjim trgov, če prizadene trgovino med državami članicami.

96. Obstajajo torej štirje pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da se lahko ugotovi nezdržljivost državne pomoči: (a) iti mora za državno intervencijo ali intervencijo iz državnih sredstev; (b) ta intervencija mora biti taka, da lahko vpliva na trgovino med državami članicami; (c) pomeniti mora prednost za upravičenca; in (d) mora biti taka, da izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco.⁵²

97. Ni sporno vprašanje, ali zadevni sistem izpolnjuje drugi (morebitni vpliv na trgovino med državami članicami) in četrti pogoj (izkrivljanje ali nevarnost izkrivljanja konkurence). Je pa sporno, ali sta izpolnjena druga dva pogoja, zaradi česar je treba preučiti, ali pomeni ta sistem selektivno prednost za upravičena podjetja, in predvsem dognati, ali je ukrep mogoče pripisati državi in pomeni uporabo državnih sredstev.

⁵⁰ *Ibidem* (točka 37). Moj poudarek.

⁵¹ Sodišče je v nedavni sodbi z dne 17. septembra 2020, Burgo Group (C-92/19, EU:C:2020:733, točke od 41 do 44), za nedopustni razglasilo vprašanje, ki jih je v drugem predlogu za sprejetje predhodne odločbe postavil Consiglio di Stato (državni svet), ker v njem ni bilo potrebnih elementov za razjasnitev, ali „člen 107 PDEU [...] nasprotuje nacionalni ureditvi, ki omogoča, da so naprave za soproizvodnjo, ki nimajo značilnosti naprav z visokim izkoristkom v smislu te direktive, tudi po 31. decembru 2010 še naprej upravičene do programa podpore soproizvodnji, na podlagi katerega bi bile te naprave tako med drugim izvzete iz obveznosti nakupa zelenih certifikatov“.

⁵² Sodbe z dne 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! in drugi (C-262/12, EU:C:2013:851, točka 15); z dne 16. aprila 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235, točka 17); z dne 21. decembra 2016, Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, točka 40); z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točka 38); z dne 13. septembra 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, točka 17), in z dne 29. julija 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, točka 20).

2. Intervencija države in prenos državnih sredstev

98. V skladu s sodno prakso mora biti selektivna prednost za to, da bi jo bilo mogoče opredeliti kot „pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, neposredno ali posredno podeljena iz državnih sredstev in pripisljiva državi.⁵³ Ta pogoja sta kumulativna,⁵⁴ a se pri preučitvi ukrepa glede na to določbo običajno presojata skupaj.

99. Družba Axpo trdi, da v okviru italijanskega sistema pride do prenosa državnih sredstev, in sicer zaradi brezplačnosti ZC, dodeljenih italijanskim proizvajalcem EE-OV, odkupa presežnih ZC od GSE in državnega nadzora nad prihodki družbe GME.

100. Družba Axpo navaja, da italijanski proizvajalci brezplačno prejmejo ZC v sorazmerju s količino EE-OV, ki jo proizvedejo, in da jih lahko prodajajo italijanskim proizvajalcem električne energije iz konvencionalnih virov in uvoznikom vseh vrst električne energije. Poleg tega GSE za obstoj trga ZC skrbi tako, da nanj ob povečanem povpraševanju da večjo količino ZC in jih z njega umakne, ko je povpraševanje premajhno.

101. Italijanska vlada, GSE in predložitveno sodišče pa menijo, da pri ZC ni podana uporaba državnih sredstev. Nakup ZC financirajo podjetja, ki jih morajo kupiti, odkup presežnih ZC od GSE pa financirajo končni potrošniki, ne da bi država imela nadzor nad temi sredstvi.

102. Komisija se je opredelila le glede obveznosti nakupa ZC, ki po njenem mnenju ne pomeni pomoči, financirane iz državnih sredstev.⁵⁵

a) Pripisljivost ukrepa državi

103. Za presojo pripisljivosti ukrepa državi je treba preizkusiti, ali so javni organi sodelovali pri njegovem sprejetju.

104. Do tega očitno pride, če so bile selektivne prednosti za neko kategorijo podjetij uvedene z zakonom.⁵⁶ Tako je v primeru italijanskega sistema ZC, ki je urejen s pravili – med katerimi so tudi zakonska – ki jih je sprejela italijanska država.

105. Vendar GSE pripisljivost italijanski državi prereka s trditvijo, da ta nima nadzora nad *vsemi* elementi, ki tvorijo pravno ureditev ZC, pri čemer se zlasti sklicuje na to, da ZC odkupuje GSE, ki je družba zasebnega prava.

106. V intervenciji države ali iz državnih sredstev so zajete tako pomoči, ki jih dodeli neposredno država, kot tudi pomoči, ki jih dodelijo javne ali zasebne organizacije, ki jih država ustanovi ali določi za upravljanje pomoči.⁵⁷ Pravo Unije ne sme omogočati, da se pravila o državni pomoči zaobidejo s samim oblikovanjem avtonomnih institucij, pristojnih za dodeljevanje teh koristi.⁵⁸

⁵³ Sodba z dne 13. septembra 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, točka 20).

⁵⁴ Sodba z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294, točka 24).

⁵⁵ Glej točko 90 teh sklepnih predlogov.

⁵⁶ Sodba z dne 28. marca 2019, Nemčija/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, točka 49).

⁵⁷ Sodbe z dne 22. marca 1977, Steinike & Weinlig (78/76, EU:C:1977:52, točka 21); z dne 13. marca 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, točka 58), in z dne 13. septembra 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, točka 23).

⁵⁸ Sodba z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294, točka 23).

107. To, da je GSE družba zasebnega prava, ni ovira za to, da se državi pripiše vzpostavitev in pravna ureditev sistema ZC, ki ga mora ta družba nujno upoštevati.

108. GSE je namreč na podlagi italijanskega zakona in predpisov za njegovo izvajanje poverjena naloga, da italijanskim proizvajalcem EE-OV dodeljuje ZC, da glede na povpraševanje umakne presežne ZC in da določi referenčno ceno za ponujanje ZC. Ne zdi se, da je GSE tako samostojen, da bi lahko prenehal opravljati te naloge.

109. Poleg tega je GSE, čeprav je ustanovljen kot družba zasebnega prava, v celoti pod nadzorom italijanske vlade in izvaja javne naloge v energetskega sektorju.

110. Posledično je sporni ukrep mogoče pripisati italijanski državi.

b) Prenos državnih sredstev

111. V sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil v zadevi Georgsmarienhütte in drugi,⁵⁹ sem podal opis stanja sodne prakse v zvezi z opredelitvijo nekaterih programov podpore EE-OV kot državnih pomoči, ki ga spet navajam spodaj.⁶⁰

112. Poleg tega, da je ukrep mogoče pripisati državi, mora pri ukrepu iti za prenos državnih sredstev v korist upravičenih podjetij.

113. Sodišče je pojem „državna sredstva“ razlagalo široko, in sicer tako, da ne zajema samo sredstev iz javnega sektorja v ozkem smislu, temveč v nekaterih okoliščinah tudi nekatera sredstva zasebnih organizacij.

114. Ne gre za prenos državnih sredstev v primeru posrednega znižanja prihodkov države, ki ga povzroči sprejetje nacionalnih predpisov ali ukrepov, če je navedena posledica neločljivo povezana z njimi.⁶¹

115. Največje težave pri ugotavljanju, ali je prišlo do prenosa državnih sredstev ali ne, nastanejo, ko države sprejmejo mehanizme intervencije na področju gospodarstva, zaradi katerih lahko določena podjetja pridobijo selektivno prednost. Natančneje, za območje *somraka* gre v primerih intervencije države, ki pomenijo več kot le golo sprejetje splošne zakonodaje, ki ureja sektor, ne izrazijo pa se v neposrednem prenosu sredstev. V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe gre za enega od teh primerov, katerega razrešitev zahteva predhodno preučitev zapletene (vendar ne vedno linearne) sodne prakse Sodišča v zvezi s tem.

116. Državni ukrep, ki daje prednost določenim podjetjem ali določenim proizvodom, ne izgubi svoje narave brezplačne prednosti, ker je bil v celoti ali delno financiran z dajatvami, ki jih je javni organ naložil zadevnim podjetjem.⁶²

⁵⁹ Sklepni predlogi z dne 27. februarja 2018, Georgsmarienhütte in drugi (C-135/16, EU:C:2018:120, točke od 104 do 121).

⁶⁰ V naslednjih točkah od 112 do 127 so prepisane ustrezne točke iz navedenih sklepnih predlogov.

⁶¹ Sodba PreussenElektra, točka 62.

⁶² Sodba z dne 22. marca 1977, Steinike & Weinlig (78/76, EU:C:1977:52, točka 22).

117. Člen 107(1) PDEU namreč zajema vsa denarna sredstva, ki jih lahko javni organi dejansko uporabijo za pomoč podjetjem, ne glede na to, ali ta sredstva trajno pripadajo državi. Tudi če zadevni zneski niso trajno v državni blagajni, dejstvo, da ostajajo stalno pod javnim nadzorom in torej na voljo pristojnim nacionalnim organom, zadostuje, da se opredelijo kot „državna sredstva“.⁶³

118. Sodišče je v zvezi s sektorjem električne energije v sodbi z dne 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! in drugi, odločilo, da „je mogoče sredstva, ki se zbirajo z obveznimi prispevki, ki so predpisani z zakonodajo države članice ter se upravljajo in razdeljujejo v skladu s to zakonodajo, šteti za državna sredstva v smislu člena 107(1) PDEU, tudi če jih upravljajo subjekti, ki so ločeni od javnih organov“.⁶⁴

119. Iz te sodne prakse izhaja, da je pri ugotavljanju, ali so zadevna sredstva državna sredstva v smislu člena 107(1) PDEU, odločilna raven intervencije in nadzora javnih organov nad temi sredstvi.

120. To, da ni nadzora javnih organov, pojasnjuje, da Sodišče ne šteje za pomoči, na primer, primerov, v katerih se s sredstvi članov poklicne organizacije financira poseben cilj v interesu teh članov, ki ga določi zasebna organizacija in je popolnoma komercialne narave, v zvezi s katerimi država nastopa zgolj kot posrednica, zato da prispevki, ki so jih uvedle komercialne organizacije, postanejo obvezni. Primera takih položajev sta zadevi Pearle in drugi⁶⁵ ter Doux Élevages in Coopérative agricole UKL-ARREE⁶⁶.

121. To, da ni državnega nadzora nad prenosi sredstev, prav tako pojasnjuje, da Sodišče ne šteje za pomoči tistih primerov urejanja, ki pomenijo prerazporeditev finančnih sredstev od enega zasebnega subjekta na drugega, brez dodatnega posredovanja države. Načeloma ne gre za prenos državnih sredstev, če denar preide neposredno od enega zasebnega subjekta na drugega, ne da bi šel prek javne ali zasebne organizacije, ki jo država določi za upravljanje prenosa.⁶⁷

122. Prav tako ne gre za prenos državnih sredstev, če država članica podjetij, ki so večinoma zasebna, ni pooblastila za upravljanje državnih sredstev, temveč so samo imela obveznost nakupa z lastnimi finančnimi sredstvi.⁶⁸ To je domneva, na kateri temelji sodba PreussenElektra, v skladu s katero obveznost, ki jo država članica naloži zasebnim ponudnikom, da odkupijo električno energijo iz obnovljivih virov energije po fiksnih najnižjih cenah, ne pomeni nobenega neposrednega ali posrednega prenosa državnih sredstev v korist podjetij, ki proizvajajo to vrsto

⁶³ Sodbe z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294, točka 37); z dne 17. julija 2008, Essent Netwerk Noord in drugi (C-206/06, EU:C:2008:413, točka 70); z dne 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! in drugi (C-262/12, EU:C:2013:851, točka 21), in z dne 13. septembra 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, točka 25).

⁶⁴ (C-262/12, EU:C:2013:851, točka 25) in sodba z dne 2. julija 1974, Italija/Komisija (173/73, EU:C:1974:71, točka 35).

⁶⁵ Sodba z dne 15. julija 2004 (C-345/02, EU:C:2004:448, točka 41). V tej zadevi, ki se je nanašala na financiranje oglaševalske akcije v korist optikov, so se sredstva za to oglaševanje zbirala pri zasebnih podjetjih prek javnopravne poklicne organizacije. Sodišče je zavrnilo, da gre za „državna sredstva“, saj navedena organizacija „v nobenem trenutku ni mogla prosto razpolagati“ s prispevki, ki „so obvezno namenjen[i] financiranju navedene [oglaševalske] akcije“.

⁶⁶ Sodba z dne 30. maja 2013 (C-677/11, EU:C:2013:348, točka 36). V navedeni zadevi, ki se nanaša na odredbo, ki je na vse panožne organizacije razširila sporazum, ki se je sklenil v okviru poklicne organizacije (kmetijsko področje proizvodnje in reje puranov) in s katerim je bil uveden prispevek za financiranje skupnih ukrepov, ki jih določi ta organizacija, se ni izkazalo, da gre za državna sredstva. Nacionalni organi niso mogli učinkovito uporabljati sredstev iz navedenih prispevkov, da bi podprli določena podjetja, saj je o uporabi teh sredstev odločala medpanožna organizacija v korist ciljev, ki jih je sama določila. Ta sredstva niso bila stalno pod javnim nadzorom niti niso bila na voljo državnim organom.

⁶⁷ Sodba z dne 24. januarja 1978, Van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10, točki 25 in 26).

⁶⁸ Sodbe z dne 17. julija 2008, Essent Netwerk Noord in drugi (C-206/06, EU:C:2008:413, točka 74); z dne 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! in drugi (C-262/12, EU:C:2013:851, točka 35), in z dne 13. septembra 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, točka 26).

električne energije, pri čemer tega ne spremeni niti to, da manjši dohodki podjetij, ki jim je bila naložena ta obveznost, verjetno povzročijo zmanjšanje davčnih prihodkov, saj je ta posledica neločljivo povezana z ukrepom.⁶⁹ V navedenem primeru je prizadeta podjetja (in sicer zasebne dobavitelje električne energije) zavezovala obveznost, da kupujejo točno določeno vrsto električne energije z lastnimi finančnimi sredstvi, vendar pa jih država ni določila za upravljanje sistema pomoči.

123. Sodišče prav tako ni menilo, da gre za državni nadzor (in torej za prenos državnih sredstev) pri poljskem mehanizmu, ki je dobaviteljem nalagal obveznost, da 15 % letne prodaje električne energije končnim uporabnikom predstavlja električna energija iz soprodukcije.⁷⁰

124. Vendar pa se pojavi državni nadzor in gre za prenos državnih sredstev, če se zneski, ki jih plačajo posamezniki, prenašajo prek javnega ali zasebnega subjekta, ki je določen za njihovo preusmeritev do upravičencev. Tak je bil primer v zadevi Essent Netwerk Noord, v kateri je bil zasebni subjekt z zakonom pooblaščen, da v imenu države pobira doplačilo za električno energijo in ga preusmeri k upravičencem, ne da bi lahko uporabljal znesek tega doplačila za druge namene kot tiste, določene z zakonom. Celotni znesek tega doplačila (ki ga je Sodišče opredelilo kot dajatev) je bil pod javnim nadzorom, kar je zadostovalo, da se je to doplačilo opredelilo kot državno sredstvo.⁷¹

125. Sodišče je prav tako presodilo, da gre za državni nadzor v zadevi Vent de Colère! in drugi, v kateri je obstajal mehanizem, ki so ga financirali vsi končni odjemalci in ki je v celoti izravnal dodatne stroške, ki so jih imela podjetja, ki jim je bila naložena obveznost odkupa vetrne električne energije (po ceni, ki je bila višja od tržne cene). Šlo je za intervencijo iz državnih sredstev, celo ko je ta mehanizem delno temeljil na neposrednem prenosu sredstev med zasebnimi subjekti.⁷²

126. Med te primere spada tudi sklep Sodišča v zadevi Elcogás, v kateri se je razpravljalo, „ali gre za intervencijo države ali iz državnih sredstev v primeru zneskov, ki se plačajo zasebnemu proizvajalcu električne energije in jih financirajo vsi končni odjemalci električne energije, ki imajo sedež na državnem ozemlju“.⁷³

127. Sodišče je odgovorilo, da je treba mehanizem kompenzacije dodatnih stroškov, ki je bil v korist navedenega podjetja (ki se je financiral prek končne tarife električne energije, ki je veljala za vse španske odjemalce in uporabnike prenosnih in distribucijskih omrežij na državnem ozemlju), šteti za intervencijo države ali iz državnih sredstev v smislu člena 107(1) PDEU. V tem smislu je bilo „brezpredmetno, da zneski, namenjeni kompenzaciji dodatnih stroškov, ne izvirajo

⁶⁹ Sodba PreussenElektra, točke od 59 do 62. Glej tudi sodbo z dne 5. marca 2009, UTECA (C-222/07, EU:C:2009:124, točke od 43 do 47), o obveznih prispevkih za izdajatelje televizijskih programov v korist filmske produkcije, pri katerih ni prišlo do prenosa državnih sredstev.

⁷⁰ Sodba z dne 13. septembra 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, točke od 27 do 30). Pristojni poljski organ je najvišje tarife za prodajo električne energije končnim uporabnikom odobril tako, da podjetja finančnega bremena te obveznosti odkupa niso mogla sistematično prevaliti na končne uporabnike. Zato so v določenih okoliščinah dobavitelji električne energije električno energijo iz soprodukcije pridobivali po višji ceni, kot je bila zaračunana pri prodaji končnim uporabnikom, kar je tem dobaviteljem povzročalo dodatne stroške. Ker takšnih dodatnih stroškov ni bilo mogoče v celoti prevaliti na končnega odjemalca in jih ni bilo mogoče financirati z obveznim prispevkom, ki ga naloži država članica, ali z mehanizmom popolnega nadomestila dodatnih stroškov, je Sodišče ugotovilo, da država podjetij, zadolženih za oskrbo, ni pooblastila za upravljanje državnih sredstev, ampak so ta podjetja obveznost odkupa financirala z lastnimi sredstvi.

⁷¹ Sodba z dne 17. julija 2008, Essent Netwerk Noord (C-206/06, EU:C:2008:413, točke od 69 do 75).

⁷² Sodba z dne 19. decembra 2013, Association Vent de Colère! in drugi (C-262/12, EU:C:2013:851, točki 25 in 26).

⁷³ Sklep z dne 22. oktobra 2014 (C-275/13, neobjavljen, EU:C:2014:2314, točka 20).

iz posebnega dodatka k tarifi za električno energijo in da obravnavani mehanizem financiranja v ožjem smislu ne spada v kategorijo davka, davčne dajatve ali davku podobne dajatve v nacionalnem pravu⁷⁴.

128. Izmed sodb Sodišča v zvezi s programi podpore za EE-OV, sprejetih po sklepnih predlogih v zadevi Georgsmarienhütte in drugi, izstopata sodbi z dne 28. marca 2019, Nemčija/Komisija⁷⁵ in z dne 15. maja 2019, Achema in drugi⁷⁶, v katerih je poudarjen zlasti državni nadzor nad zneski, do katerih so upravičena elektroenergetska podjetja.

129. V prvonavedeni sodbi je Sodišče razveljavilo sodbo Splošnega sodišča z dne 10. maja 2016, Nemčija/Komisija⁷⁷ in v njej potrjeni sklep Komisije v zvezi z nemškim sistemom podpore za EE-OV.⁷⁸

130. Sodišče je menilo, da Komisija ni „dokazala, da so prednosti, ki jih določa EEG [zakon o novi ureditvi pravnega okvira za spodbujanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov] iz leta 2012, to je sistem podpore za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov in zemeljskega plina, ki se financira iz dajatve EEG, in poseben sistem izravnave za znižanje te dajatve za energetske intenzivne uporabnike, vključevale državna sredstva in zato pomenile državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU“.⁷⁹

131. V tej sodbi je Sodišče upoštevalo zlasti te argumente:

- „[...] okoliščina, da so sredstva, ki izvirajo iz dajatve EEG, izključno namenjena financiranju sistemov pomoči in izravnave na podlagi določb EEG iz leta 2012, ne pomeni, da lahko država z njimi razpolaga v smislu [navedene] sodne prakse [...]. To pravno načelo izključne dodelitve sredstev, ki izvirajo iz dajatve EEG, prej dokazuje – ob neobstoju kakršnegakoli nasprotnega dokaza – da ravno država ni mogla razpolagati s temi sredstvi, to je odločiti glede drugačne uporabe od tiste, ki je predvidena z EEG iz leta 2012“.
- UMPO (upravljavci medregijskih prenosnih omrežij z visoko in zelo visoko napetostjo), zadolženi za upravljanje sistema pomoči za proizvodnjo električne energije EEG [električna energija iz obnovljivih virov in zemeljskega plina], niso bili stalno pod javnim nadzorom oziroma sploh niso bili pod javnim nadzorom. Res je sicer, da UMPO sredstev, ki izvirajo iz dajatve EEG, niso mogli uporabiti za druge namene od tistih, ki jih je določil zakonodajalec, da so imeli obveznost hraniti ta sredstva na skupnem namenskem računu in da je bilo izpolnjevanje te obveznosti pod nadzorom javnih organov v smislu člena 61 EEG iz leta 2012 ter da so državni organi in institucije izvajali strog nadzor nad dejanji UMPO na več ravneh, zlasti s tem, da so nadzorovali, da tržijo električno energijo EEG v skladu z določbami člena 37 EEG iz leta 2012.

⁷⁴ *Ibidem* (točki 30 in 31.)

⁷⁵ C-405/16 P, EU:C:2019:268.

⁷⁶ C-706/17, EU:C:2019/407.

⁷⁷ T-47/15, EU:T:2016:281.

⁷⁸ Sklep Komisije (EU) 2015/1585 z dne 25. novembra 2014 o shemi pomoči SA. 33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [ki jo je Nemčija izvajala za podporo za električno energijo iz obnovljivih virov in energetske intenzivne uporabnike] (UL 2015, L 250, str. 122).

⁷⁹ Sodba z dne 28. marca 2019, Nemčija/Komisija (C-405/16 P, EU:C:2019:268, točka 90).

– Vendar je Sodišče presodilo, da „ti temeljni vidiki dejansko omogočajo ugotovitev, da javni organi izvajajo nadzor nad pravilnim izvajanjem EEG iz leta 2012, [vendar] ne dopuščajo sklepa, da obstaja državni nadzor nad samimi sredstvi, pridobljenimi z dajatvijo EEG“. ⁸⁰

132. V sodbi Achema in drugi pa je Sodišče potrdilo svojo predhodno sodno prakso in navedlo, da „[...] ukrep, ki vključuje med drugim obveznost odkupa energije, lahko spada v pojem ‚pomoči‘, tudi če te ne vključujejo prenosa državnih sredstev [...]“, in da čeprav „zneski, ki ustrezajo zadevnemu ukrepu pomoči, niso trajno v lasti države, dejstvo, da so stalno pod javnim nadzorom in so torej na voljo pristojnim državnim organom, zadostuje, da se opredelijo kot ‚državna sredstva‘“. ⁸¹

133. Sodišče je v tej sodbi ponovilo, da je odločilno to, ali je država subjekte, ki so ločeni od javnih organov, „pooblastila za upravljanje državnih sredstev, in *ne le, ali so zavezani k nakupu z lastnimi finančnimi sredstvi*“. ⁸²

134. Ob uporabi te sodne prakse za obravnavani spor bom najprej preučil sistem nakupa ZC glede na položaj upravičencev in subjektov, ki jih morajo kupiti, nato pa stopnjo nadzora, ki ga ima GSE nad mehanizmom ZC.

1) Obveznost nakupa ZC

135. Upravičenci (italijanski proizvajalci EE-OV) sredstev ne prejemajo od države, ampak od uvoznikov – ali drugih nacionalnih proizvajalcev – električne energije v Italiji, ki morajo kupiti ZC, ki se dodelijo prvonavedenim.

136. Prenos sredstev od enega subjekta na drugega, čeprav se izvrši na podlagi zakonske zahteve, pa načeloma pomeni, da preneseni znesek (v obravnavanem primeru prodajna cena med zasebnimi gospodarskimi subjekti) ni državni. Obveznost zasebnih subjektov, da z lastnimi finančnimi sredstvi opravijo nakup, praviloma ni zajeta s členom 107(1) PDEU.

137. To je v bistvu pristop, ki je prevladal v sodbah PreussenElektra in Uteca ⁸³ ter bolj nedavno v sodbi z dne 28. marca 2019 v zadevi Nemčija/Komisija. ⁸⁴

138. Subjekti, ki so obvezani kupiti ZC (torej druga stran kupoprodaje), plačilo za ta nakup opravijo, ponavljam, z lastnimi sredstvi.

⁸⁰ *Ibidem* (točke od 76 do 80).

⁸¹ Sodba z dne 15. maja 2019, Achema in drugi (C-706/17, EU:C:2019/407, točke od 52 do 54).

⁸² *Ibidem* (točka 55) (moj poudarek). Sodišče je v sodbi Achema in drugi ugotovilo, da je v okviru litovskega sistema pridobivanja sredstev za financiranje sheme storitev v javnem interesu v elektroenergetskem sektorju prišlo do prenosa državnih sredstev.

⁸³ Sodba z dne 5. marca 2009 (C-222/07, EU:C:2009:124). V tej zadevi je bilo s španskim zakonom javnim in zasebnim izdajateljem televizijskih programov naloženo, da del prihodkov iz poslovanja namenijo kinematografski industriji te države članice (z vnaprejšnjim financiranjem kinematografskih in televizijskih filmov). Sodišče je pri ugotavljanju, ali so podana državna sredstva ugotovilo, da „ugodnost, ki se z ukrepom države članice, kakršen je ta, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, daje kinematografski industriji te države članice, [ni] ugodnost, ki jo država dodeli neposredno ali prek javnega ali zasebnega organa, ki ga imenuje ali ustanovi država“ (točka 44).

⁸⁴ C-405/16 P, EU:C:2019:268. V točki 75 je navedeno, da čeprav „uporabljeni elementi sicer kažejo na zakonski izvor pomoči za električno energijo EEG, izvajane na podlagi EEG iz leta 2012, in torej na določen državni vpliv nad mehanizmi, vzpostavljenimi z EEG iz leta 2012, pa ti elementi ne zadostujejo za ugotovitev, da je bila država kljub temu pristojna razpolagati s sredstvi, s katerimi upravljajo UMPO“.

139. Ali je mogoče trditi, da se država s tem, da proizvajalcem EE-OV s sedežem v Italiji brezplačno dodeli ZC, odpove⁸⁵ javnim sredstvom?

140. Pritrdilen odgovor na to vprašanje se je želel utemeljiti v sodbi z dne 8. septembra 2011 v zadevi Komisija/Nizozemska, saj se je brezplačna dodelitev nekaterih pravic do emisije štela za indic, da so bila zadevna sredstva državna.⁸⁶ Po tej sodbi je Komisija spremenila svoje stališče, ker dotlej sredstva, povezana z ZC, ni štela za državna.⁸⁷

141. Vendar menim, da taka ekstrapolacija ni mogoča. Sama narava ZC je taka, da se morajo brezplačno dodeliti proizvajalcem EE-OV, da bi jih ti prodali na trgu in se okoristili z zneskom iz te prodaje. Če ne bi bili brezplačni in bi morali proizvajalci EE-OV za ZC (neposredno GSE ali na dražbi) plačati neki znesek, bi ta spodbuda izgubila svoj smisel.

142. ZC so se pojavili kot način financiranja *dodatnih stroškov*, ki jih imajo proizvajalci EE-OV v zvezi z njeno proizvodnjo. To financiranje bi izginilo (ZC pa bili nekoristni), če bi proizvajalec EE-OV, ki jih prejme, moral plačati njihov znesek. V tem primeru bi se k tem dodatnim stroškom prištel še strošek samih ZC, zaradi česar bi ta mehanizem izgubil funkcijo pospeševanja proizvodnje EE-OV. Prav višji stroški proizvodnje (vsaj v zadevnem obdobju) EE-OV v primerjavi s stroški proizvodnje električne energije iz konvencionalnih virov,⁸⁸ pa so bili razlog za brezplačno dodelitev spodbude.⁸⁹

143. Kot je ugotovilo Sodišče, je cilj „programa podpore, ki [...] uporablja zelene certifikate, med drugim to, da presežne stroške, ki nastanejo pri proizvodnji zelene električne energije, prevzame neposredno trg, to so dobavitelji in uporabniki električne energije [...] in na koncu potrošniki“.⁹⁰

144. Iz teh navedb je po mojem mnenju razvidno, da je trg – in ne državni organi – ta, ki pokrije presežne stroške proizvodnje EE-OV, izražene v ZC, ki so papirji, s katerimi je mogoče trgovati in ki imajo zaradi obstoja kupcev, ki so k njihovem nakupu zakonsko obvezani, zagotovljeno vrednost.

145. Enako proračun italijanske države ni okrnjen zaradi brezplačne dodelitve ZC, ki – ponavljam – sama po sebi ne pomeni prenosa državnih sredstev.⁹¹

⁸⁵ Gledano s tega vidika, bi se italijanska država odpovedala prihodkom, ki bi jih lahko dosegla, če bi ZC prodala na dražbi ali jih dodelila za plačilo.

⁸⁶ C-279/08 P, EU:C:2011:551. V točki 107 te sodbe je navedeno, da „država članica s tem, da tem pravicam [do emisij dušikovega oksida] dodeli lastnost nematerialnih sredstev, s katerimi je mogoče trgovati, in s tem, da jih da brezplačno na razpolago zadevnim podjetjem, namesto da bi jih prodala ali dala na dražbo, odpove državnim sredstvom“.

⁸⁷ Glej opombo 10 teh sklepnih predlogov. GSE v pisnem stališču (točka 40 italijanske različice) opozarja, da je Komisija v odločbi z dne 25. julija 2001 (državna pomoč N 550/2000, SG (2001) D/290545) v okviru presoje belgijskega sistema ZC pojasnila: „L'État procure gratuitement les certificats verts [...] aux producteurs d'électricité verte. Ceux-ci doivent prouver qu'ils ont produit une certaine quantité d'électricité verte, en échange de quoi ils reçoivent une quantité correspondante de certificats verts. Ils peuvent vendre ces certificats aux distributeurs sur le (futur) marché des certificats verts. L'État leur offre donc des biens incorporels. On ne peut cependant considérer qu'il accepte un manque à gagner en procurant les certificats verts gratuitement [...]. En conséquence, la fourniture de certificats verts par l'État aux producteurs ne met pas en jeu des ressources d'État“ (v izvorniku ni poudarkov).

⁸⁸ Smernice Skupnosti o državni pomoči za varstvo okolja iz leta 2008 (UL 2008, C 82, str. 1): „Državna pomoč je lahko upravičena, če je strošek proizvodnje energije iz obnovljivih virov višji od stroška proizvodnje, ki temelji na manj okolju prijaznih virih [...]“.

⁸⁹ Sodba Ålands Vindkraft (točka 103).

⁹⁰ *Ibidem* (točka 109).

⁹¹ Italijanska vlada je na obravnavi trdila, da se Italija ni odpovedala javnim sredstvom, ker teh sredstev pravzaprav nikoli ni bilo. Z ZC se potrди količina EE-OV, ki jo ustvari italijanski proizvajalec, in logično je, da se dohodek iz tega ZC vrne proizvajalcu.

146. Tako meni tudi Consiglio di Stato (državni svet), ki navaja „da v tem primeru ne pride do uporabe državnih sredstev, saj se zdi, da ni mogoče ugotoviti nobenega neposrednega ali posrednega prenosa javnih sredstev v korist proizvajalcev zelene energije, ki delujejo v Italiji“.⁹²

147. Zaradi brezplačne dodelitve ZC, ki je, kot sem že pojasnil, neločljivo povezana z naravo te spodbude, torej ne pride do izostanka prilivov v državni proračun.

148. Če bi se zavoljo razprave predpostavilo, da zaradi te brezplačne dodelitve pride do posredne izgube za italijansko državo, to ne bi nujno pomenilo obstoja državne pomoči: po mnenju Sodišča posredno znižanje prihodkov države, do katerega pride zaradi sprejetja nacionalnih predpisov ali ukrepov, ne pomeni prenosa državnih sredstev, če je ta posledica neločljivo povezana z njimi.⁹³

2) Državni nadzor nad sredstvi za odkup ZC

149. Glede na to, da se spor, v okviru katerega je bil vložen obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe, nanaša na obveznost družbe Axpo, da zato, ker v Italijo uvaža EE-OV, kupi ZC, bi zgornje navedbe o neobstoju državnih sredstev zadostovale za oblikovanje odgovora predložitvenemu sodišču; to v svojih stališčih predlaga Komisija.

150. Vendar tak pristop morda ne bi bil izčrpen, saj se ne bi preučil nadzor italijanske države nad drugimi elementi sistema ZC in njegovega izvajanja. Konkretno, država bi nadzor nad finančnimi sredstvi, namenjenimi ZC, lahko izvajala ne glede na zasebne prenose med proizvajalci EE-OV in uvozniki oziroma nacionalnimi proizvajalci električne energije iz konvencionalnih virov.

151. Kot je že bilo pojasnjeno, je italijanski zakonodajalec uvedel mehanizem za ohranitev tržne vrednosti ZC. Ti so sicer res lahko predmet *neposrednih* transakcij med proizvajalci EE-OV ter uvozniki in nacionalnimi proizvajalci električne energije iz konvencionalnih virov, vendar je bila z italijansko ureditvijo vzpostavljena tudi digitalna platforma za trgovanje z ZC, ki jo upravlja družba GME, ki je hčerinska družba GSE.

152. Niti v predložitvenem sklepu niti na obravnavi niso bili podani dokazi, da družba GME svoja sredstva uporablja tako, da pride pri tem do prenosa državnih sredstev v korist nacionalnih proizvajalcev EE-OV. Načeloma se zdi, da družba GME zgolj upravlja platformo ter tako posreduje med kupci in prodajalci ZC. Vendar mora to okoliščino preveriti predložitveno sodišče.

153. Lahko pa bi uporabo javnih sredstev (v korist proizvajalcev EE-OV) povzročili drugi elementi italijanskega sistema ZC, in sicer posredovanje GSE na trgu za odkup presežnih certifikatov zaradi ohranitve njihove cene.

154. GSE sredstva, ki jih ima na voljo za odkup presežnih ZC, črpa iz prihodkov, pridobljenih iz naslova tarifne komponente A3, ki jo italijanski potrošniki plačajo v okviru svojega računa za električno energijo. Znesek A3 določi Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (regulativni organ za energijo, omrežja in okolje).⁹⁴

⁹² Predložitveni sklep (točka 8).

⁹³ Sodba PreussenElektra, točka 62.

⁹⁴ Družba Axpo se v zvezi s tem sklicuje na poročilo o dejavnosti GSE za leto 2016, v skladu s katerim „GSE skupaj s CSEA (Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (sklad za energetske in okoljske storitve)) na letni osnovi oceni ekonomske potrebe v zvezi s komponento A3. AEEGSI (preoblikovana v ARERA) glede na te potrebe določi prihodke, potrebne za polnjenje računa za nove obrate za proizvodnjo iz obnovljivih in podobnih virov, in prispeva k četrtletnemu posodabljanju vrednosti tarifne komponente A3, ki jo potrošniki plačajo v okviru svojih računov za električno energijo“.

155. Tarifna komponenta A3 je del tako imenovanih splošnih stroškov elektroenergetskega sistema,⁹⁵ katerih zneski so bili opredeljeni v členu 39(3) uredbe-zakona št. 83/2012. Subjekti, ki uporabljajo storitve elektroenergetskega omrežja, imajo pravno obveznost, da te zneske nakažejo izravnalnemu skladu za elektroenergetski sektor⁹⁶ in jih prenesejo na končne potrošnike (ki jih plačajo v okviru svojih računov).

156. Zneski, ki se zahtevajo za kritje splošnih stroškov elektroenergetskega sistema, so namenjeni financiranju ciljev v splošnem interesu v skladu z merili za razdelitev, ki jih določijo javni organi. Eden od teh ciljev je spodbujanje obnovljivih virov energije in energetske učinkovitosti, katerega uresničevanju je namenjena tarifna komponenta A3.⁹⁷

157. Zneski, pobrani za kritje splošnih stroškov elektroenergetskega sistema, se ne vključijo v državni proračun, ampak nakažejo na upravljalne račune javnopravnega gospodarskega subjekta (izravnalni sklad za elektroenergetski sektor), ki jih nato nekaterim kategorijam operaterjev dodeli za posebno uporabo. Izjema od tega pravila je tarifna komponenta A3, katere znesek se v 98 % nakaže na račune GSE.⁹⁸

158. Tarifna komponenta A3 je torej denarna dajatev, ki je z italijansko ureditvijo naložena za financiranje cilja v splošnem interesu spodbujanja proizvodnje EE-OV. Med ukrepi, ki so s to ureditvijo določeni za doseganje tega cilja, je tudi odkup ZC, ki ga izvaja GSE.

159. Prihodke iz tarifne komponente A3 – čeprav se ne vključijo v državni proračun – bi bilo mogoče šteti za državna sredstva, ki so pod posrednim nadzorom italijanskih organov, saj GSE kot družba, ki je v celoti v lasti italijanskega ministrstva za gospodarstvo in finance, od tega ministrstva in od ministrstva za gospodarski razvoj prejema smernice, ki jih mora upoštevati.⁹⁹

160. Skratka, sredstva komponente A3, ki jih GSE nameni za odkup ZC, bi se lahko štela za država sredstva, ker (a) izhajajo iz denarne dajatve, določene v italijanski zakonodaji, (b) jih plačajo končni odjemalci električne energije, in (c) z njimi upravlja družba javnega prava (GSE), ki deluje pod vodstvom italijanske države in je zadolžena, da italijanskim proizvajalcem EE-OV dodeljuje ZC, ki jih v primeru padca njihove cene odkupi na trgovalni platformi, ki jo upravlja družba GME.¹⁰⁰

⁹⁵ Za natančnejšo pojasnitev splošnih stroškov elektroenergetskega sistema v Italiji napotujem na sodbo z dne 18. januarja 2017, IRCCS – Fondazione Santa Lucia (C-189/15, EU:C:2017:17, točke od 31 do 35), in moje sklepne predloge v tej zadevi (C-189/15, EU:C:2016:287).

⁹⁶ Cassa per i Servizi Elettrici e Ambientali, od leta 2015 preimenovana v Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico.

⁹⁷ Drugi cilji v splošnem interesu so bili jedrska varnost in ozemeljska porazdelitev, posebna tarifna ureditev za nacionalno železniško družbo, nadomestila za mala podjetja v elektroenergetskem sektorju, podpora raziskav v elektroenergetskem sektorju in kritje „elektroenergetskega bonusa“ ter ugodnosti za podjetja, ki opravljajo energetske intenzivne dejavnosti.

⁹⁸ Za podrobno pojasnilo tega mehanizma glej sklep Komisije z dne 23. maja 2017 v zadevi SA.38635 (2014/NN) – Italy – Reductions of the renewable and cogeneration surcharge for electro-intensive users in Italy (C(2017) 3406 final) (točke od 6 do 13).

⁹⁹ Tako je presodila Komisija v sklepu z dne 23. maja 2017, SA.38635 (2014/NN) – Italy – Reductions of the renewable and cogeneration surcharge for electro-intensive users in Italy (C(2017) 3406 final) (točka 91).

¹⁰⁰ Družba Axpo je na obravnavi izjavila, da v praksi večino ZC na digitalni platformi za trgovanje, ki jo upravlja družba GME, kupi GSE.

161. Prek tarifne komponente A3 bi se torej ustvarili prihodki, ki jih je mogoče opredeliti kot državna sredstva in ki se na italijanske proizvajalce EE-OV posredno prenesejo z odkupom ZC od GSE, subjekta v obliki družbe, ki je v lasti države.¹⁰¹ V tem smislu bi šlo za prenos državnih sredstev, ki pomeni državno pomoč.¹⁰²

162. Vsekakor je naloga predložitvenega sodišča, ki razpolaga z vsemi upoštevnimi podatki, da (a) preuči posredovanje GSE pri odkupu ZC z uporabo sredstev iz tarifne komponente A3, (b) razjasni, ali zaradi tega posredovanja pride do prenosa državnih sredstev v korist italijanskih proizvajalcev EE-OV, in (c) preveri, v kakšnem obsegu država v praksi nadzoruje sredstva, ki jih GSE namenja za odkup ZC.

3. *Selektivnost prednosti*

163. Proizvajalci EE-OV s sedežem v Italiji s tem, da prejemajo ZC, pridobijo *prednost* v smislu člena 107(1) PDEU, saj se jim dodelijo brezplačno, oni pa jih lahko nato neposredno ali na digitalni platformi, ki jo upravlja družba GME, prodajo po ceni, ki jo mora GSE ohranjati na razumni ravni.¹⁰³

164. Ta prednost se dodeli le nacionalnim proizvajalcem EE-OV, ki so s tem privilegirani v primerjavi z uvozniki električne energije (iz obnovljivih ali konvencionalnih virov) in nacionalnimi proizvajalci električne energije iz konvencionalnih virov. Na prvi pogled gre torej za *selektivno prednost*.¹⁰⁴

165. Po mnenju Sodišča je treba za presojo pogoja v zvezi s *selektivnostjo* prednosti razjasniti, ali je v okviru dane pravne ureditve zadevni nacionalni ukrep tak, da omogoča prednost „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v primerjavi z drugimi, ki so glede na cilj, ki se uresničuje z zadevno ureditvijo, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju ter so tako deležni drugačnega obravnavanja, ki ga je v bistvu mogoče opredeliti kot diskriminatorno.¹⁰⁵

166. Če gre za shemo pomoči, in ne individualno pomoč, je treba razjasniti, ali se s to nacionalno ureditvijo, čeprav določa splošno prednost, ta daje izključno posameznim podjetjem ali posameznim sektorjem dejavnosti.¹⁰⁶

¹⁰¹ Komisija je v zvezi z mehanizmom pomoči, ki se razlikuje od sistema ZC in je bil uveden pozneje, menila, da podobna pomoč GSE pomeni prenos javnih sredstev (sklep z dne 14. junija 2019 SA.53347 (2019/N) – Italy – Support to electricity from renewable sources 2019–2021).

¹⁰² Sodba z dne 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! in drugi (C-262/12, EU:C:2013:851, točka 25); sklep z dne 22. oktobra 2014, Elcogás (C-275/13, neobjavljen, EU:C:2014:2314, točka 30), in sodba z dne 15. maja 2019, Achema in drugi (C-706/17, EU:C:2019/407, točka 68).

¹⁰³ Sporočilo Komisije – Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020 (UL 2014, C 200, str. 1). V teh smernicah je bilo priznано, da lahko „[d]ržave članice dodelijo podporo za obnovljive vire energije z uporabo tržnih mehanizmov, kot so zeleni certifikati. Takšni tržni mehanizmi [ki lahko na primer zavezujejo dobavitelje električne energije, da določen del energije proizvedejo iz obnovljivih virov] omogočajo, da vsi proizvajalci energije iz obnovljivih virov *posredno uživajo ugodnosti zagotovljenega povpraševanja po taki energiji po ceni, ki je višja od tržne cene za konvencionalno energijo*. Cena takšnih zelenih certifikatov ni vnaprej določena, ampak je odvisna od ponudbe in povpraševanja na trgu“ (točka 135). V izvirniku ni poudarkov.

¹⁰⁴ V zadnjih letih je sporov v zvezi s *selektivnostjo* državnih pomoči (zlasti teh, ki se dodelijo na podlagi davčnih pravil) vse več in včasih so tako zapleteni, da je gospodarskim ali pravnim subjektom težko *a priori* z gotovostjo dognati, kaj je treba upoštevati.

¹⁰⁵ Sodbe z dne 4. junija 2015, Komisija/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, točka 59); z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group in drugi (C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 54), in z dne 15. maja 2019, Achema in drugi (C-706/17, EU:C:2019:407, točka 84).

¹⁰⁶ Sodbe z dne 30. junija 2016, Belgija/Komisija (C-270/15 P, EU:C:2016:489, točki 49 in 50); z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group in drugi (C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 55), in z dne 4. maja 2015, Komisija/MOL (C-14/15, ECLI:EU:C:2015:362, točka 60).

167. V skladu z metodo, ki se na tem področju splošno uporablja v sodni praksi, se selektivnost običajno analizira v treh korakih: (a) določitev referenčne pravne ureditve, (b) primerjava dejanskega in pravnega položaja subjektov, ki zaradi ukrepa pridobijo prednost, in (c) morebitna utemeljitev ugodnejše obravnave na podlagi narave ali splošne sistematike referenčne ureditve.¹⁰⁷

168. V zvezi z *določitvijo referenčne pravne ureditve* so stranke na obravnavi predstavile popolnoma različna pristopa: za to ureditev je treba po mnenju nekaterih šteti splošno ureditev proizvodnje električne energije v Italiji, po mnenju drugih pa ureditev, ki se uporablja za proizvodnjo EE-OV.

169. Menim, da je referenčna pravna ureditev v tej zadevi prav ena od teh, ki so bile uvedene z Direktivo 2009/28. Strinjam se z navedbo Consiglio di Stato (državni svet), da je ta ureditev „sama po sebi izrecno in namerno selektivna, saj se z njo privilegira – v vsaki posamezni državi članici – proizvodnja zelene energije [...]“.¹⁰⁸

170. Strinjam se torej s presojo predložitvenega sodišča, da nacionalni program podpore EE-OV, kakršen je sistem ZC, (ki ga zakonodajalec v Direktivi 2009/28 omenja in skuša zagotoviti), ne pomeni odstopanja od *referenčne ureditve*, ampak je njen sestavni del.¹⁰⁹

171. Če pa bi bilo treba za referenčno pravno ureditev šteti ureditev, ki v Italiji na splošno velja za trg električne energije (in glede na katero bi mehanizem ZC pomenil izjemo), bi bilo treba za razjasnitev učinkov tega programa podpore preučiti *primerljivost* položajev enih in drugih gospodarskih subjektov.¹¹⁰

172. Italijanska država želi z ZC spodbujati proizvodnjo EE-OV in zaradi posebnosti tovrstne energije položaji teh, ki v Italiji električno energijo proizvajajo iz obnovljivih virov, sami po sebi niso primerljivi s položaji teh, ki jo proizvajajo iz fosilnih ali konvencionalnih virov. Zaradi različnih stroškov, ki jim nastanejo, se položaja enih in drugih ne moreta šteti za *primerljiva*.

173. Za doseg tega cilja pa kraj proizvodnje EE-OV načeloma ne bi bil upošteven, saj bi bilo – ponavljam – pomembno le to, da je proizvedena iz obnovljivih virov. Iz tega vidika bi bila položaja italijanskih proizvajalcev EE-OV in uvoznikov EE-OV iz drugih držav članic ali tretjih držav podobna. Zadnjenavedeni bi bili torej v primerjavi s prvonavedenimi diskriminirani, zaradi česar bi bila prednost proizvajalcev EE-OV s sedežem v Italiji selektivna.

174. V zvezi s tem je treba upoštevati, da je bilo z Direktivo 2009/28, kakor jo je Sodišče razlagalo v sodbi Ålands Vindkraft, posebej dovoljeno, da se sheme podpore za proizvodnjo EE-OV oblikujejo tako, da so omejene na nacionalno raven.

¹⁰⁷ Splošna uporaba te metode je bila tudi predmet kritik, v katerih je bila poudarjena njena neprimernost za uvrstitev nekaterih programov pomoči.

¹⁰⁸ Predložitveni sklep (točka 8.8).

¹⁰⁹ Točka 8.6 predložitvenega sklepa: „ker nacionalni programi podpore proizvodnji zelene energije [...] po definiciji uvajajo posebno – v tehnično-pravnem smislu – obravnavo v korist proizvajalcev zelene energije [...], je mogoče sklepati [...], da še zdaleč ne uvajajo odstopanja od ‚referenčne ureditve‘ in kot taki potencialno vključujejo državne pomoči, ampak podpirajo, spodbujajo in omogočajo njeno konkretno izvajanje“.

¹¹⁰ Člen 107(1) PDEU ne razlikuje na podlagi razlogov ali ciljev državnih intervencij, ampak jih opredeljuje glede na njihov učinek in torej ne glede na uporabljene tehnike (sodbi z dne 21. decembra 2016, Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, točka 48), in z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točka 87).

175. Za obstoj te podpore znesek prodaje ZC ne sme biti pretiran, to je, ne sme presehati zneska, ki ustreza večjim stroškom, ki proizvajalcem EE-OV nastanejo pri tem načinu proizvodnje električne energije. Če bi se cena ZC umetno povišala čez znesek teh stroškov, selektivnosti ukrepa (in nezmožnosti njegove objektivne utemeljitve) ne bi bilo mogoče zanikati.

176. V zvezi z *utemeljitvijo* ukrepa menim, da pomenita zanjo narava ali splošna sistematika sistema ZC¹¹¹ zadostno osnovo. Program podpore je Direktivi 2009/28 podprt zaradi spodbujanja varstva okolja ter zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin. Če je torej v skladu z določbami te direktive, je pomoč mogoče šteti za združljivo s členom 107(3) PDEU.

177. Za analizo združljivosti pomoči z notranjim trgom pa niso pristojna nacionalna sodišča, ampak Komisija, ki vsak primer posebej preuči na podlagi priglasitve, ki ji jo pošlje zadevna država članica,¹¹² pri čemer se ravna po smernicah, ki jih je določila sama.¹¹³

E. Sporazum EGS-Švica

178. Sporazum EGS-Švica se načeloma uporablja za uvoz električne energije med Švico in državami članicami Unije.¹¹⁴ Po mnenju družbe Axpo je obveznost nakupa italijanskih ZC v primeru uvoza EE-OV iz Švice v Italijo v nasprotju s členoma 6 in 13 Sporazuma.

179. Za uspešno sklicevanje na te določbe Sporazuma bi morala družba Axpo najprej dokazati, da je bila električna energija, ki jo iz Švice uvaža v Italijo, proizvedena iz obnovljivih virov energije. Da bi bilo to mogoče, bi se morala Unija in Švica dogovoriti o mehanizmu, s katerim bi bil ta izvor zagotovljen in potrjen.

180. Kot je pojasnila Komisija in je bilo potrjeno na obravnavi, Unija s Švico ni sklenila nobenega sporazuma o uskladitvi potrdil o izvoru EE-OV v smislu določil člena 15 Direktive 2009/28. Dvostranska pogajanja na tem področju so bila prekinjena.

181. Italija in Švica sta 6. marca 2007 sicer sklenili sporazum, ki je določal vzajemno priznavanje potrdil o izvoru za električno energijo, uvoženo od leta 2006.¹¹⁵ Vendar ta dvostranski sporazum – kot sem pojasnil zgoraj – ne velja za vzajemno priznavanje potrdil o izvoru EE-OV.¹¹⁶

¹¹¹ Sodbe z dne 9. oktobra 2014, Ministerio de Defensa in Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262, točki 42 in 43); z dne 18. julija 2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, točka 19); z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551, točka 62), in z dne 8. septembra 2011, Paint Graphos in drugi (od C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, točka 49 in naslednje).

¹¹² Republika Italija je Komisiji priglasila druge programe podpore: glej med drugim te, navedene v opombah 98, 99 in 101 teh sklepnih predlogov, in Sklep Komisije z dne 28. aprila 2016, SA.43756 (2015/N) – Italy – Support to electricity from renewable sources in Italy (C(2016) 2726 final).

¹¹³ Smernice Skupnosti o državni pomoči za varstvo okolja iz leta 2008 (UL 2008, C 82, str. 1) in Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020 (UL 2014, C 200, str. 1).

¹¹⁴ Člen 2 Sporazuma določa, da se ta „uporablja za izdelke s poreklom v Skupnosti ali Švici [...], uvrščene v poglavja od 25 do 97 harmoniziranega sistema poimenovanj in šifrskih oznak blaga, razen za izdelke, naštetih v Prilogi I“. Električna energija je zajeta v poglavju 27 tega harmoniziranega sistema (oznaka 2716).

¹¹⁵ Točki 39 in 40 teh sklepnih predlogov ob sklicevanju na sodbo Green Network. Italijanska vlada je na obravnavi navedla, da bi lahko prišlo do kolizije na področju mednarodnega javnega prava, ker uporaba dvostranskega sporazuma po sprejetju zakonske uredbe št. 28 iz leta 2011 ni bila mogoča. Med 1. januarjem 2012 in 26. novembrom 2014, ko je bila sprejeta sodba Green Network, vzajemno priznavanje potrdil o izvoru na podlagi omenjenega dvostranskega sporazuma subjektom, ki so švicarsko EE-OV uvažali v Italijo, ni omogočalo izoginitve obveznosti nakupa italijanskih ZC.

¹¹⁶ Sodno prakso Green Network je mogoče prenesti na Direktivo 2009/28, saj je bila oblikovana v zvezi z Direktivo 2001/77, ki je bila predhodnica Direktive 2009/28 in katere vsebina je v zadevnem okviru podobna.

182. Vendar menim, da člena 6 in 13 Sporazuma EGS-Švica,¹¹⁷ tudi če bi družba Axpo lahko dokazala, da je bila električna energija, ki jo uvaža iz Švice, proizvedena iz obnovljivih virov, ne nasprotujeta italijanskemu sistemu nakupa ZC, ki zavezuje uvoznike.

183. V zvezi s členom 6(1) (s katerim so – podobno kot s členoma 28 PDEU in 30 PDEU – v trgovini med Skupnostjo in Švico prepovedane dajatve z enakim učinkom kot carine pri uvozu) pa sem že navedel,¹¹⁸ da sporna obveznost nima davčne ali davkom podobne narave, zaradi česar je ni mogoče opredeliti kot dajatev z enakim učinkom kot carina.

184. Prepoved iz člena 13(1) (s katerim so v trgovini med Skupnostjo in Švico prepovedane količinske omejitve pri uvozu in ukrepi z enakim učinkom) pa je podobna tej iz člena 34 PDEU. Kot sem prav tako že pojasnil,¹¹⁹ je italijanski mehanizem ZC, čeprav pomeni ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev pri uvozu, utemeljen z varstvom okolja ter varovanjem zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin ter torej ni v nasprotju s prepovedjo iz člena 34 PDEU. Enako razlogovanje je mogoče uporabiti tudi za prepoved iz člena 13 Sporazuma EGS-Švica.

V. Predlog

185. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj Consiglio di Stato (državni svet, Italija) odgovori tako:

1. Direktiva 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 ne nasprotuje zakonodaji, na podlagi katere država članica odloči, da uvoznikov električne energije, ki se iz obnovljivih virov proizvede v drugih državah članicah ali tretjih državah, ne bo oprostila obveznosti nakupa zelenih certifikatov, ki so povezani izključno z nacionalno proizvodnjo te vrste električne energije.
2. Pri programu podpore prek zelenih certifikatov, kakršen je ta iz obravnavanega spora, ne gre niti za carino pri uvozu niti za dajatev z enakim učinkom, ki sta v nasprotju s členoma 28 PDEU in 30 PDEU, niti za diskriminatoren notranji davek, ki ni združljiv s členom 110 PDEU. Tak program pa pomeni ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev pri uvozu, ki je načeloma v nasprotju s prepovedjo iz člena 34 PDEU, vendar je – kot je dopuščeno s členom 36 PDEU – utemeljen z nujno zahtevo po ohranitvi okolja ter z razlogom v splošnem interesu varovanja življenja in zdravja ljudi, živali in rastlin.
3. Obveznost nakupa zelenih certifikatov, ki jo je italijanska država naložila uvoznikom električne energije, in brezplačna dodelitev teh certifikatov nacionalnim proizvajalcem električne energije, pridobljene iz obnovljivih virov, ne pomenita prenosa državnih sredstev v smislu člena 107(1) PDEU. Vendar bi obveznost družbe Gestore servizi energetici (upravljavec energetskih storitev), ki je v javni lasti, da ob uporabi sredstev iz tarifne komponente A3 odkupuje presežne zelene certifikate, lahko pomenila prenos javnih sredstev, kar mora preveriti

¹¹⁷ Čeprav predložitveno sodišče tega vprašanja ne postavlja in izhaja iz tega, da ni sporno, menim, da imata člena 6 in 13 Sporazuma lahko neposredni učinek in da se prizadeti subjekti nanju lahko neposredno sklicujejo pred nacionalnimi sodišči. Gre za določbi, ki vsebujeta jasne, natančne in nepogojne prepovedi, Sporazum pa je takšen, da se je na njegove določbe – v skladu s sodbama z dne 26. oktobra 1982, Kupferberg (C-104/81, EU:C:1982:362, točki 22 in 23), in z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 35 in navedena sodna praksa) – mogoče sklicevati neposredno.

¹¹⁸ Točka 68 teh sklepnih predlogov.

¹¹⁹ Točke od 76 do 87 teh sklepnih predlogov.

predložitveno sodišče. Tak prenos se ne bi štel za državno pomoč, ki ni združljiva s členom 107(1) PDEU, če zaradi njega italijanski proizvajalci električne energije iz obnovljivih virov ne bi pridobili selektivne prednosti.

4. Obveznost pridobitve nacionalnih zelenih certifikatov, ki je na podlagi notranje ureditve naložena uvoznikom električne energije, ki se iz obnovljivih virov proizvede v tretji državi, kot je Švica, ni v nasprotju s členoma 6(1) in 13(1) Sporazuma med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo iz leta 1972.