

**UNIVERZA V MARIBORU
PRAVNA FAKULTETA**

SABINA ROGAN

**PROST PRETOK BLAGA PO ODLOČBI
SODIŠČA EU V ZADEVI ÅLANDS
VINDKRAFT**

Diplomsko delo

Maribor, 2016

UNIVERZA V MARIBORU
PRAVNA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

PROST PRETOK BLAGA PO ODLOČBI
SODIŠČA EU V ZADEVI ÅLANDS
VINDKRAFT

Študent: Sabina Rogan

Vpisna številka: 71187742

Študijski program: UNI-B1-PRAVO

Študijska smer: Pravo 1. stopnja

Mentorica: dr. Janja Hojnik

Maribor, september 2016

ZAHVALA

Iskreno se zahvaljujem profesorici dr. Janji Hojnik za sprejeto mentorstvo in za vso pomoč pri pisanju diplomskega dela.

Posebna zahvala je namenjena tudi mojim staršem, ki so mi omogočili študij, me podpirali in me tekom študija vedno vzpodbujali ter vsem ostalim, ki so me tekom študija podpirali.

POVZETEK

Zagotoviti prost pretok blaga med državami članicami brez ovir je temeljno načelo Evropske unije. Prost pretok blaga zajema tudi prost pretok električne energije, kljub temu, da bi marsikdo najverjetneje podvomil v elektriko kot pojem blaga. Sodišče EU je v sodni praksi potrdilo, da je elektrika blago. Posledično to pomeni tudi, da so ukrepi, ki omejujejo električno energijo, zajeti v obseg členov Pogodbe o delovanju EU, ki urejajo prost pretok blaga in prepovedujejo kakršnekoli ukrepe, ki bi to preprečevali. Poleg zagotovitve prostega pretoka blaga, je tudi vzpostavitev skupnega energetskega trga eden izmed najpomembnejših ciljev Evropske unije, EU pa si za vzpostavitev omenjenega trga prizadeva znotraj energetske politike EU. V okviru energetske politike si EU poleg tega, da si prizadeva vzpostaviti skupni energetski trg, prizadeva tudi spodbujati uporabo obnovljivih virov energije, kar je posledica vedno večje zavesti o pomembnosti varstva okolja in nevarnosti podnebnih sprememb. Obnovljivi viri energije so danes eden izmed najpomembnejših elementov za doseganje enega izmed v sodobnem času najpomembnejšega cilja EU, tj. varstva okolja in preprečevanja podnebnih sprememb. Kljub prizadevanjem EU za skupni energetski trg, pa ta cilj ostaja še naprej le cilj, ki ga je potrebno doseči v prihodnosti. Tudi sama zakonodaja EU, predvsem Direktiva 2009/28/ES, upočasnjuje doseganje tega cilja. Direktiva namreč dopušča državam članicam ukrepe, ki omejujejo prost pretok električne energije, pri čemer pa se postavlja vprašanje skladnosti sekundarne zakonodaje s primarno zakonodajo EU.

Družba Ålands Vindkraft je finski proizvajalec električne energije in je zaprosila za dodelitev zelenih certifikatov za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov na Švedskem. Švedski nacionalni program podpore, ki določa dodelitev zelenih certifikatov za proizvodnjo elektrike iz obnovljivih virov, pridržuje upravičenost do dodelitve zelenih certifikatov za družbe, ki proizvajajo električno energijo iz obnovljivih virov, ki se nahajajo na švedskem ozemlju. Družba Ålands Vindkraft je vložila tožbo pri Upravnem sodišču v Linköpingenu zoper švedsko agencijo za energijo Energimyndigheten, pri čemer je trdila, da švedsko pravo s tem, ko pridržuje dodelitev zelenih certifikatov le za domače proizvajalce električne energije iz obnovljivih virov, krši člen 34 PDEU in da tak ukrep ne more biti opravičen na podlagi varstva okolja. Upravno sodišče je kasneje postavilo tri ključna predhodna vprašanja Sodišču EU. Sodišče EU je v sodbi sicer ugotovilo, da nacionalni program podpore Švedske za spodbujanje nacionalne proizvodnje zelene električne energije, ki je v skladu z Direktivo 2009/28/ES, da gre za ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve, vendar pa je poudarilo, da je ukrep opravičen iz razloga varstva okolja. Sodišče EU je torej neposredno diskriminatoren ukrep opravičilo na podlagi obvezne zahteve in ne na podlagi 36 PDEU.

KLJUČNE BESEDE: prost pretok blaga, notranji trg, Evropska unija, zadeva *Ålands Vindkraft*, Direktiva 2009/28/ES, nacionalni programi podpore za dodelitev zelenih certifikatov, pridobivanje energije iz obnovljivih virov, ukrepi z enakim učinkom kot količinske omejitve, varstvo okolja, zavrnitev dodelitve zelenih certifikatov za proizvodne naprave izven ozemlja zadevne države članice.

SUMMARY

To ensure the free movement of goods between Member States without barriers is a fundamental principle of the European Union. Free movement of goods also includes the free movement of electricity, despite the fact that many people probably questioned the concept of electricity as goods. EU Court's case-law confirmed that the electricity commodity. Consequently, this also means that the measures restricting electricity included in the scope of the Treaty on the Functioning of the EU, governing the free movement of goods and prohibiting any action that would prevent this. In addition to ensuring the free movement of goods, is the establishment of a common energy market is one of the most important objectives of the European Union, while the European Union to establish that market efforts within the EU energy policy. In the context of energy policy, the EU, in addition to seeking to establish a common energy market, is also working to promote the use of renewable energy sources as a result of the increasing awareness of the importance of environmental protection and the dangers of climate change. Renewable energy sources are today one of the most important elements for achieving one of the most important in modern times the EU target, ie. environmental protection and combating climate change. Despite the efforts of the EU common energy market, but this goal remains a goal that has to be reached in the future. Herself EU legislation, in particular Directive 2009/28/EC, slowing down the achievement of this objective. The Directive does allow the Member States measures that restrict the free movement of electricity, while the question of compliance of secondary legislation with EU primary law.

The company Ålands Vindkraft is a Finnish electricity generator and has applied for a green certificates for electricity generation from renewable sources in Sweden. Swedish national support scheme, which provides for the granting of green certificates for the production of electricity from renewable sources, reserves eligibility for the grant of green certificates to companies that produce electricity from renewable sources, which are located on Swedish territory. The company Ålands Vindkraft has filed a lawsuit with the Administrative Court in Linköpingen against the Swedish Energy Agency Energimyndigheten, arguing that Swedish law in that it reserves the granting of green certificates only to domestic producers of electricity from renewable sources, in breach of Article 34 TFEU and that such a measure can not be justified on the basis of environmental protection. The Administrative Court subsequently raised three key preliminary issues to the CJEU. CJEU in its judgment admittedly concluded that the national support program of Sweden to promote national production of green electricity, which is in accordance with Directive 2009/28/EC, it is a measure having equivalent effect to a quantitative restriction, but It pointed out that the measure is justified on the ground of environmental protection. CJEU is thus directly discriminatory measure apology on the basis of mandatory requirements and not on the basis of 36 TFEU.

KEYWORDS: free movement of goods, Internal Market, European Union, *Ålands Vindkraft* case, Directive 2009/28/EC, national support schemes for the granting of green certificates, the production of energy from renewable sources, measures having equivalent effect to a quantitative restriction, environmental protection, refusal allocation of green certificates for production facilities outside the territory of the Member State concerned.

KAZALO

1.	UVOD	1
2.	KOLIČINSKE OMEJITVE IN UKREPI Z ENAKIM UČINKOM	3
2.1.	Elektrika kot blago	3
2.2.	Pojem količinskih omejitev in ukrepov z enakim učinkom	3
2.3.	Obseg člena 34 PDEU	4
2.4.	Izjeme načela prostega pretoka blaga.....	4
2.4.1.	Člen 36 PDEU.....	5
2.4.2.	Obvezne zahteve	6
2.4.3.	Varstvo okolja kot izjema prostega pretoka blaga	7
3.	OBNOVLJIVI VIRI ENERGIJE IN VARSTVO OKOLJA.....	11
3.1.	Zakonodaja EU na področju obnovljivih virov energije in energetska politika EU ...	11
3.2.	Direktiva 2009/28 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.....	14
3.3.	Programi podpore za spodbujanje uporabe energije iz obnovljivih virov.....	15
4.	PROST PRETOK BLAGA IN ŠVEDSKI SISTEM PODPORE PROIZVAJALCEM ELEKTRIČNE ENERGIJE.....	18
4.1.	Dejansko stanje zadeve Ålands Vindkraft.....	18
4.2.	Vprašanja za predhodno odločanje	18
4.3.	Sklepni predlogi generalnega pravobranilca	19
4.4.	Odločitev Sodišča EU	20
4.4.1.	Utemeljitev odločitve Sodišča EU	22
4.4.2.	Presoja skladnosti ukrepa z načelom sorazmernost.....	22
5.	KOMENTAR ODLOČITVE SODIŠČA EU V ZADEVI ÅLANDS VINDKRAFT	24
5.1.	Posledice odločitve Sodišča EU v skladu z mnenjem generalnega pravobranilca.....	24
5.2.	Programi podpore v sekundarni zakonodaji EU.....	24
5.3.	Nacionalni programi podpore kot ukrep z enakim učinkom.....	25
5.4.	Varstvo okolja kot upravičen razlog za omejitev prostega pretoka blaga.....	26
5.5.	Sorazmernost teritorialnih omejitev	27
5.6.	Bodoča zakonodaja za uskladitev nacionalnih programov na ravni EU	28
5.7.	Skupni energetski trg EU ali 28 nacionalnih energetskih trgov	29
6.	ZAKLJUČEK.....	30
7.	BIBLIOGRAFIJA	32
7.1.	LITERATURA.....	32
7.2.	PRAVNI VIRI.....	33
7.2.1.	Zakonodaja EU.....	33
7.2.2.	Sodna praksa Sodišča EU.....	34

1. UVOD

Eden izmed temeljnih ciljev Evropske unije (v nadaljevanju EU) je vzpostavitev enotnega trga. Gre za enega največjih dosežkov EU, kakor tudi za gonilno gospodarsko silo EU, ki omogoča prost pretok štirih najpomembnejših svoboščin notranjega trga tj. blaga, storitev, kapitala in ljudi. Prost pretok blaga je svoboščina, ki je bila odločilnega pomena pri oblikovanju in razvoju notranjega trga in je še danes nujen pogoj za njegovo pravilno delovanje. Prost pretok blaga je torej temelj notranjega trga.¹ Notranji trg je danes v večji meri že vzpostavljen, Pogodba o EU (PEU) pa notranji trg opredeljuje med temeljnimi cilji EU,² definicijo notranjega trga pa podaja PDEU, ki notranji trg opredeljuje kot območje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljen prost pretok blaga, storitev, kapitala in oseb.³ Postopoma so bile odpravljene ovire za trgovino in svobodno konkurenco med državami članicami, vendar pa enotni trg še ni postal enotno gospodarstvo, kajti za nekatere gospodarske sektorje še vedno veljajo nacionalni zakoni.⁴ V veliki meri so bile odpravljene tudi količinske omejitve in ukrepi z enakim učinkom, kakršen je tudi ukrep v zadevi Sodišča EU *Ålands Vindkraft*, ki so v posebnih primerih in ob izpolnjevanju določenih pogojev lahko opravičeni.

Cilj vzpostavitve notranjega trga obsega tudi cilj vzpostavitve notranjega trga na področju električne energije. Poleg zadostnosti energije postaja vse večji izziv EU za prihodnost, prispevek energetike k doseganju ciljev evropske energetske politike v boju proti podnebnim spremembam. Na trg z električno energijo močno vplivajo tudi zavezujoči cilji, ki od držav članic EU zahtevajo, da do leta 2020 zmanjšajo emisije toplogrednih plinov za 20 %, povečajo energetske učinkovitost za 20 % in dosežejo 20 % delež električne energije iz obnovljivih virov v končni porabi, ki jih določa Direktiva 2009/28/ES. V okvir energetskega trga in evropske energetske politike spadajo tudi različni programi podpore držav članic, s katerimi spodbujajo uporabo obnovljivih virov energije in s tem energije iz obnovljivih virov, ti. zelene električne energije. Cilj, ki se zasleduje z omenjenimi programi podpore je spodbujanje uporabe obnovljivih virov energije, hkrati pa države članice s tem poskušajo doseči omenjene zavezujoče cilje Direktive 2009/28/ES.

Združljivost med pravom EU in nacionalnimi programi podpore za obnovljivo energijo je postala ogrevana tema razprave tako v politični sferi kot tudi v pravni literaturi. Dolgo časa je bila ta razprava osredotočena na zakonodajo EU o državnih pomočeh, zlasti z vidika zelenih sistemov subvencioniranja energije v Nemčiji in drugih državah članicah. Vendar pa je v zadnjem času razprava osredotočena na združljivost nacionalnih sistemov podpore za obnovljivo električno energijo z načelom prostega pretoka blaga.⁵

¹ Hojnik J., Knez R., Svoboščine notranjega trga EU, GV Založba, Ljubljana 2015, str. 45.

² Člen 3(3) Pogodbe o Evropski Uniji (PEU), prečiščeno besedilo, Uradni list C 202, zvezek 59, z dne 7.6.2016.

³ Člen 26 (2) Pogodbe o delovanju Evropske Unije (PDEU), prečiščeno besedilo, Uradni list C 202, zvezek 59, z dne 7.6.2016.

⁴ Fontaine P., Politike Evropske unije, Evropa v 12 poglavjih, Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg 2014, str. 21.

⁵ Brückmann, R., Steinbach, A., Renewable energy and the free movement of goods, Journal of Environmental Law, 1. številka, januar 2015, str. 3.

Diplomska naloga obravnava problematiko varstva okolja, kot izjeme za opravičenje diskriminatornih ukrepov držav članic, diskriminatornih nacionalnih programov podpore, ki jih dovoljuje sekundarna zakonodaja EU in ki pomenijo ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve. V zvezi s tem obravnavam pojem količinskih omejitev in ukrepov z enakim učinkom, v okviru tega poglavja pa tudi izjeme načela prostega pretoka blaga, tako na podlagi člena 36 PDEU, kot tudi na podlagi obveznih zahtev oziroma pravila utemeljenosti ter varstvo okolja kot poseben primer izjeme načela prostega pretoka blaga. V nadaljevanju predstavljam energetska politika EU in zakonodajo na področju obnovljivih virov energije, med drugim tudi Direktivo 2009/28/ES, kakor tudi same programe podpore, ki so namenjeni spodbujanju uporabe obnovljivih virov energije. V obravnavi sodbe Sodišča EU v zadevi Ålands Vindkraft je najprej predstavljeno samo dejansko stanje zadeve in vprašanja, ki jih je Upravno sodišče v Linköpingenu postavilo Sodišču EU v predhodno odločanje, nadalje pa predstavljam sklepne predloge generalnega pravobranilca Bota in samo odločitev Sodišča EU. V zadnjem delu diplomske naloge povzemam posamezne komentarje in odzive na odločitev Sodišča EU v zadevi Ålands Vindkraft.

2. KOLIČINSKE OMEJITVE IN UKREPI Z ENAKIM UČINKOM

2.1. Električna kot blago

O pojmu elektrike kot o pojmu blaga je Sodišče EU odločalo že v zadevi *Costa proti ENEL*,⁶ v kateri je odločilo, da elektromonopol spada v obseg člena 37 PDEU. Kljub temu, da je bistvena lastnost za razlikovanje med blagom in storitvami otipljivost, Sodišče EU ni oklevalo pri odločitvi, da je elektriko potrebno šteti pod pojem blaga. Svojo odločitev je Sodišče EU potrdilo tudi v svojih poznejših zadevah, med drugim tudi v zadevi *Almelo*,⁷ v kateri je svojo odločitev še podkrepilo z argumentom, da elektriko štejejo pod pojem blaga tudi nacionalni pravni redi⁸ in carinska nomenklatura.⁹

2.2. Pojem količinskih omejitev in ukrepov z enakim učinkom

Na področju prostega pretoka blaga je ena izmed najpomembnejših določb vsebovana v členu 34 PDEU. Omenjeni člen določa, da so »med državami članicami prepovedane količinske omejitve pri uvozu in vsi ukrepi z enakim učinkom.«

Pojem količinskih omejitev je opredelilo Sodišče EU v zadevi *Geddo*¹⁰, medtem ko je pojem ukrepov z enakim učinkom, kot jih imajo količinske omejitve, težje opredeliti, saj nikjer ni izrecno določeno, kateri ukrepi pomenijo tako omejitve. Pri količinskih omejitvah gre v bistvu za kvote kot državne ukrepe, s katerimi se v določenem obdobju omeji uvoz ali izvoz določenega blaga, s tem da se predpiše zgornja količinska meja dovoljenega uvoza. Take omejitve so nezdržljive z delovanjem notranjega trga in tako tudi z načelom prostega pretoka blaga ter so od vsega začetka prepovedane.¹¹ Definicijo ukrepov z enakim učinkom, kot jih imajo količinske omejitve, pa je Sodišče EU podalo v zadevi *Dassonville*¹², v kateri je pojasnilo, da je treba za ukrepe z enakim učinkom šteti »vsa pravila o trgovanju držav članic, ki utegnejo posredno ali neposredno, dejansko ali potencialno ovirati promet blaga znotraj Skupnosti.«¹³

Namen prepovedi količinskih omejitev in ukrepov z enakim učinkom na uvoz je odprava nefiskalnih ovir pri uvozu blaga¹⁴, oziroma omogočiti dosledno spoštovanje načela prostega pretoka blaga med državami članicami.

⁶ Zadeva 6/64, Flaminio Costa proti E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964/66, str. 585.

⁷ Zadeva C-393/92, Commune d'Almelo in drugi proti NV Energiebedrijf Ijsselmij, ECLI:EU:C:1994:171, str. I-1477.

⁸ Gl. denimo 15. člen Stvarnopravnega zakonika (SPZ), Uradni list RS, št. 87/2002, ki v drugem odstavku določa, da za stvar štejejo tudi »različne oblike energije in valovanja, ki jih človek lahko obvladuje.«

⁹ Povzeto po: Hojnik, J., Prosti pretok blaga v EU, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 74.

¹⁰ Zadeva 2/73, Riseria Luigi Geddo proti Ente Nazionale Risi, ECLI:EU:C:1973:89, str. 865.

¹¹ Hojnik, Knez, 2015, str. 78-80.

¹² Zadeva 8/74, Procureur du Roi proti Benoit and Gustave Dassonville, EU:C:1974:82.

¹³ Ibidem, točka 5.

¹⁴ Hojnik, J., 2010, str. 179.

2.3. Obseg člena 34 PDEU

Člen 34 PDEU ima neposreden učinek, kar je Sodišče EU potrdilo v zadevi *Iannelli*.¹⁵ To pomeni, da se lahko posameznik sklicuje na omenjeni člen pred nacionalnimi sodišči in da lahko na lastno pobudo izpodbija nacionalne ukrepe, ki so v nasprotju s to določbo.¹⁶

Že iz samega člena 34 PDEU izhaja, da se uporablja v primerih, kadar gre za količinske omejitve ali ukrepe z enakim učinkom, kot jih imajo količinske omejitve. Potrebno je poudariti, da se člen 34 PDEU uporablja tudi, kadar gre za ukrepe, ki imajo zanemarljiv omejevalni učinek na prost pretok blaga, torej tudi v primerih, kadar gre le za potencialno možnost omejitve prostega pretoka blaga.¹⁷ Povedano pomeni, da v tem primeru ne velja pravilo *de minimis*.¹⁸

Pomembna za razumevanje ukrepov z enakim učinkom, kot jih imajo količinske omejitve, je Direktiva 70/50.¹⁹ Pri tem iz njenega uvoda izhaja, da so ukrepi z enakim učinkom lahko v obliki zakona ali prakse ter, da so lahko zavezujoči ali pa tudi ne. Povedano tudi pomeni, da so tudi nezavezujoči ukrepi, kakor tudi sama praksa držav članic EU zajeti v obseg člena 34 PDEU.²⁰ Člen 34 PDEU se uporabi tudi v primeru, kadar država članica ni ravnala aktivno oziroma je ostala pasivna, kar izhaja tudi iz člena 4(3) PEU, ki določa, da »države članice sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije«, ²¹ torej v tem primeru za doseg prostega pretoka blaga.

2.4. Izjeme načela prostega pretoka blaga

Kot je že bilo omenjeno, je eno izmed temeljnih načel EU prost pretok blaga, tj. omogočiti prosto trgovino med državami članicami. Kljub omenjenemu načelu pa je na nacionalni ravni dopustna zakonodaja, ki določa omejujoče ukrepe za prost pretok blaga, vendar le v primeru, kadar tak ukrep, ki je v nacionalni zakonodaji določen, opravičuje poseben interes posamezne države članice.

Zakonodajalec EU, kot tudi Sodišče EU, sta priznala, da kljub temu, da je notranji trg in s tem načelo prostega pretoka temeljni cilj EU, lahko obstajajo razlogi, ki lahko opravičijo odstopanje od omenjenega načela EU. Že člen 36 PDEU določa posamezne izjeme, katere opravičujejo omejitev prostega pretoka blaga, kasneje pa je še Sodišče EU podalo nove razloge za utemeljitev in opravičenje omejujočega ukrepa. Pri tem gre za tako imenovano "pravilo razuma", ki je opredeljeno in izrecno priznано v zadevi *Cassis de Dijon*.²²

¹⁵ Zadeva 74/76, *Iannelli & Volpi SpA proti Ditta Paolo Meroni*, ECLI:EU:C:1977:51, str. 557, točka 13.

¹⁶ Hojnik, J., 2010, str. 180.

¹⁷ Ibidem, str. 187.

¹⁸ Prepoved iz člena 34 PDEU velja za ukrep države članice tudi v primeru, kadar je ovira, ki jo ukrep ustvarja, le majhnega pomena za prost pretok blaga. Vir: Vodnik za uporabo določb Pogodbe, ki urejajo prosti pretok blaga Evropske komisije, Direktorat C: Regulatorna politika, GD za podjetništvo in industrijo, Luxembourg, 2010, str. 11.

¹⁹ Direktiva komisije z dne 22. decembra 1969, ki temelji na določbah člena 33(7) o odpravi ukrepov, ki imajo enak učinek kot količinske omejitve pri uvozu in ki jih ne zajemajo drugi predpisi, sprejeti skladno s Pogodbo o ustanovitvi EGS, Uradni list EU L 13/29, 19.1.1970.

²⁰ Hojnik, J., 2010, str. 185.

²¹ Člen 4(3) PEU.

²² Zadeva 120/78, *Cassis de Dijon*, ECLI:EU:C:1979:42.

Kasneje je Sodišče EU skozi svojo sodno prakso dodalo dodatne in nove razloge, ki lahko opravičijo omejitve.²³

Glede na povedano je mogoče, da tudi če določen ukrep države članice pomeni omejitev prostega pretoka, ki je prepovedana s PDEU, da je ukrep dopusten, če gre za izjeme določene v členu 36 PDEU ali pa je uporaba ukrepa v skladu z omenjenim pravilom razuma.

2.4.1. Člen 36 PDEU

Člen 36 določa, da *»določbe členov 34 in 35 ne izključujejo prepovedi ali omejitev pri uvozu, izvozu ali blagu v tranzitu, če so utemeljene z javno moralo, javnim redom ali javno varnostjo, varovanjem zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, varstvom nacionalnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo ali z varstvom industrijske in poslovne lastnine.«*

Razlogi, ki državam članicam dopuščajo omejevanje pretoka blaga oziroma le-tega upravičujejo, so v členu 36 PDEU taksativno naštet. Države članice torej lahko omejijo pretok blaga le, če to zahtevajo razlogi, ki so izrecno naštet v omenjenem členu.

Sodišče EU je v zadevi *Komisija proti Irski*²⁴ jasno določilo, da neposredno diskriminatorni ukrepi ne morejo biti opravičeni po pravilu utemeljenosti oziroma na podlagi obveznih zahtev. Iz tega izhaja, da se izjeme, določene v členu 36 PDEU uporabljajo le v primeru neposredne diskriminacije.²⁵

Sklicevanje na določbe člena 36 PDEU je mogoče in veljavno le, kadar ne obstajajo, posamezni pravni akti EU, to so predvsem direktive in uredbe, ki posamezno področje podrobneje urejajo. Sodišče je to pravilo opredelilo v zadevi *Denkavit*,²⁶ v kateri je podalo razlago, da *»kjer direktive Skupnosti predvidevajo harmonizacijo ukrepov, potrebnih za zagotovitev varovanja zdravja ljudi in živali, ter vzpostavljajo postopke Skupnosti za presojo, ali so le-ti spoštovani, sklicevanje na člen 36 ni več upravičeno, ampak je treba izvesti potrebne preglede in sprejeti ustrezne ukrepe znotraj okvirov harmonizacijske direktive.«*²⁷ Omenjeno pravilo je relevantno tudi zadevi *Ålands Vindkraft*, v kateri Sodišče EU potrdi, da je potrebno, kadar gre za omejujoč ukrep na področju, ki je usklajeno na ravni EU s sekundarno zakonodajo, zadevni ukrep presojati glede na določbe te sekundarne zakonodaje, ki zadevno področje ureja, in ne glede na določbe primarnega prava. Kljub temu pa Sodišče EU opozarja, da področje energije iz obnovljivih virov ni v celoti harmonizirano in da zaradi tega ni mogoče izključiti uporabe določil PDEU, čeprav je področje urejeno tudi s sekundarno zakonodajo, tj. Direktivo 2009/28/ES.²⁸

²³ Denimo zadeva 302/86, Komisija proti Dansk, ECLI:EU:C:1988:421, v kateri je kot opravičljiv razlog omejitve prostega pretoka blaga določilo varstvo okolja.

²⁴ Zadeva 113/80, Komisija proti Irski (Irski spominski), ECLI:EU:C:1981:139, str. 1625.

²⁵ Hojnik, J., 2010, str. 359.

²⁶ Zadeva 5/77, Carlo Tedeschi proti Denkavit Commerciale, ECLI:EU:C:1977:144.

²⁷ Ibidem, str. 1555.

²⁸ Sodba Sodišča EU z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten, C-573/12, ECLI:C:2014:2037, točka 63.

To, da področje energije iz obnovljivih virov ni v celoti harmonizirano, lahko razberemo še iz same Direktive 2009/28/ES. Ne vsebuje namreč nobenih navedb, na podlagi katerih bi bilo mogoče šteti, da je cilj direktive usklajevanje različnih nacionalnih programov podpore, po drugi strani pa v uvodni izjavi številka 25 zakonodajalec podaja svojo ugotovitev, da so nacionalni programi podpore od države do države različni in ni podanega nobenega namena, da bi se nacionalni programi podpore uskladili.²⁹

Kljub temu, da člen 36 PDEU omogoča, da je ukrep, ki pomeni omejitev proste trgovine mogoče opravičiti, pa hkrati poudarja da omejujoč nacionalni ukrep, ki je sicer opravičen na podlagi taksativno naštetih izjem, ne sme pomeniti samovoljne diskriminacije ali prikrite omejitve trgovine med državami članicami. S tem člen 36 PDEU določa dodaten pogoj za opravičljivost omejevalnega ukrepa. Namen člena 36 PDEU ni, da bi posamezna področja ostala v nacionalni pristojnosti, ta le dovoljuje državam članicam, da ovirajo prost pretok, vendar le do tiste mere, ki je nujno potrebna za dosego ciljev.

Iz povedanega izhaja tudi eden izmed pogojev, ki je potreben, da je omejujoč ukrep mogoče opravičiti, to je pogoj sorazmernosti in nujnosti, kar je obravnavano v nadaljevanju.

V primeru, kadar presojava opravičenost ukrepa na podlagi člena 36 PDEU, je potrebno določbo restriktivno razlagati,³⁰ saj ta pomeni izjemo od temeljnega pravila, da so vse ovire, ki pomenijo omejevanje prostega pretoka blaga med državami članicami, prepovedane.

2.4.2. Obvezne zahteve

Potrebno je opozoriti, da izčrpen seznam izjem načela prostega pretoka blaga iz člena 36 PDEU ne odraža nujno vseh pomembnih družbenih interesov in prednostnih vrednot, ki veljajo danes. V člen 36 PDEU bi bilo potrebno med drugim dodati izjemo varstva okolja, kajti živimo v svetu, v katerem se ljudje vedno bolj oziramo na naš planet in ga poskušamo čim bolj ohranjati.

Prav zaradi novih področij, zaradi katerih bi bilo dopustno omejevati prost pretok blaga, je Sodišče EU razvilo dodatne izjeme, ti. obvezne ali nujne zahteve, ki so priznane kot razlogi omejitve prostega pretoka blaga v javnem interesu. V zadevi *Cassis de Dijon*³¹ je Sodišče EU navedlo štiri obvezne zahteve, vendar med njimi ni navedlo varstva okolja. Kasneje, skozi sodno prakso, so bili dodani novi razlogi, ki lahko opravičijo omejujoče ukrepe, med drugim tudi varstvo okolja.³²

Pravilo utemeljenosti oziroma *“rule of reason”* se uporablja le v primeru, kadar gre za posredno diskriminatorne ukrepe država članic oziroma za ukrepe, ki ne pomenijo razlikovanja med domačim in tujim blagom, ki torej niso diskriminatorni glede na državljanstvo, poleg tega pa je potrebo poudariti, da morajo biti obvezne zahteve tudi v skladu z načelom sorazmernosti in nujnosti.

²⁹ Uvodna izjava 25 in člen 1 Direktive 2009/28/ES, UL L 140.

³⁰ Sodba Sodišča EU v zadevi 46/76, *Bauhuis*, ECLI:EU:C:1977:6, točka 12.

³¹ Zadeva 120/78, *Cassis de Dijon*, str. 662, točka 8.

³² Zadeva 302/86, *Komisija proti Dansk* (*Danish Bottles*), ECLI:EU:C:1988:421, točka 20.

2.4.3. Varstvo okolja kot izjema prostega pretoka blaga

Varstvo okolja je čedalje pogostejši cilj, ki ga države članice navajajo kot razlog za omejitev prostega pretoka blaga. Nikakor ne velja, da so interesi trgovine in varstva okolja nujno nezdržljivi, kajti potrebno je povedati, da prosta trgovina omogoča tudi širšo prodajo proizvodov, ki so okolju prijazni in s tem pospešuje varstvo okolja. Res pa je, da so pogosto potrebni ukrepi za vzpostavitev ravnotežja med svobodno trgovino in varstvom okolja, to so ukrepi, ki dovoljujejo ovire prosti trgovini, ki pa morajo biti sorazmerni.³³

PDEU v členu 11 določa, da je treba »zahteve varstva okolja vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Unije, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja.« Hkrati člen 191 PDEU določa cilje okoljske politike EU, med katerimi je naveden tudi cilj spodbujanja ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov, zlasti v boju proti podnebnim spremembam.³⁴

Okoljska politika EU temelji na treh glavnih načelih, to so *načelo previdnosti in preventive*, *načelo prednostnega odpravljanja okoljske škode pri viru* in *načelo »povzročitelj obremenitve plača«*.³⁵

Kot je razvidno iz samega člena 36 PDEU, varstvo okolja ni opravičljiva izjema na podlagi le-tega, kajti kot je bilo omenjeno, so izjeme v členu 36 PDEU naštetes taksativno. Vendar pa je iz sodne prakse Sodišča EU razvidno, da je mogoče varstvo okolja vključiti v obseg člena 36 PDEU. To izhaja iz nekaterih odločitev Sodišča EU, v katerih je na podlagi člena 36 PDEU pod izjemo varovanja življenja in zdravja ljudi, živali in rastlin opravičilo nacionalne ukrepe, ki so imeli pozitiven učinek na varstvo okolja.³⁶

Ne glede na prejšnjo sodno prakso Sodišča EU pa je potrebno poudariti, da varstvo okolja predstavlja posebno izjemo v okviru pravila utemeljenosti. Varstvo okolja kot opravičljiv razlog omejitve prostega pretoka blaga je bil dodan med obvezne zahteve šele z zadevo *Komisija proti Dansk (Danish Bottles)*³⁷, čeprav je Sodišče EU že tri leta prej, v zadevi *ABDHU*³⁸, priznalo varstvo okolja kot enega od glavnih ciljev EU. Odločitev v zadevi *Komisija proti Dansk* je omogočila širši obseg opravičevanje ukrepov zaradi varstva okolja, kot pa je to omogočal člen 36 PDEU. Potrebno pa je povedati, da je tudi pri ukrepih varstva okolja bistveno vlogo obdržalo načelo sorazmernosti.³⁹

³³ Hojnik, J., 2010, str. 400-401.

³⁴ Ibidem, str. 401-402.

³⁵ Ibidem, str. 402.

³⁶ Ibidem, str. 403.

³⁷ Zadeva 302/86, Komisija proti Dansk, točka 20.

³⁸ Zadeva C-240/83, Procureur de la Republique proti Association de Defence des Bruleurs d'Huiles Usagees, ECLI:EU:C:1985:59.

³⁹ Hojnik, J., 2010, str. 404.

Kar nekaj časa je potekala razprava o tem, ali je mogoče neposredno diskriminatorne ukrepe, kot je ta v obravnavani zadevi, opravičiti iz razlogov, ki jih ni mogoče najti v členu 36 PDEU, torej z razlogi v skladu s pravilom utemeljenosti oziroma v skladu z obveznimi zahtevami. Vprašanje se pojavlja predvsem zato, ker je Sodišče EU neposredno diskriminatorni ukrep opravičilo na podlagi obveznih zahtev, čeprav velja, da se neposredno diskriminatorni ukrepi lahko opravičijo le na podlagi PDEU, tj. 36 člena PDEU. V zadevi *Ålands Vindkraft* je Sodišče EU zelo skopo z argumenti, nikjer na primer ne pove, ali je mogoče uporabljen ukrep opravičiti na podlagi izjem iz člena 36 PDEU ali na podlagi obveznih zahtev. Sodišče EU se opira na obe možnosti, in sicer na eni strani izjavlja, da obnovljivi viri energije služijo varstvu okolja, da lahko povečana uporaba le-teh pomaga preprečiti globalno segrevanje in s tem podnebne spremembe.⁴⁰ Po drugi strani se sklicuje na odločitev v zadevi *PreussenElektra*⁴¹, v kateri trdi, da obnovljivi viri energije služijo za zaščito zdravja ljudi, živali in rastlin, in zato je mogoče zadevni ukrep opravičiti na podlagi 36 PDEU, saj tudi omenjene izjeme iz člena 36 spadajo v obseg varstva okolja.⁴²

Opravičenje ukrepa na podlagi člena 36 PDEU je zelo vprašljiva, kajti izjema varstva okolja v omenjenem členu ni nikjer izrecno navedena,⁴³ velja pa, da so izjeme navedene v 36 PDEU taksativno našteje in ni mogoče dodajati izjem po lastni presoji. Lahko bi trdili, da podnebne spremembe, ki se preprečujejo s spodbujanjem uporabe obnovljivih virov energije, ogrožajo zdravje in življenje ljudi, živali in rastlin, poleg tega pa je zahteva za vključitev varstva okolja v politiko EU določena tudi v členu 11 PDEU, člen 191 PDEU in člen 3(3) PEU pa priznavata varstvo okolja kot cilj primarnega prava EU.⁴⁴

V sodni praksi Sodišča EU je zelo nejasno stališče, ali je mogoče neposredno diskriminatorne uvozne omejitve opravičiti iz nujnih razlogov v javnem interesu. Na podlagi omenjene sodne prakse se torej zdi nemogoče uporabiti razlog varstva okolja kot izjemo iz člena 36 PDEU. Če bi sprejeli stališče Sodišča EU, da je varstvo okolja mogoče šteti med izjeme znotraj člena 36 PDEU, bi načelo pravnega varstva, ki je sprejeto v okviru člena 36 PDEU, postalo brezpredmetno.⁴⁵

Na varstvo okolja, kot na opravičen razlog za omejitev prostega pretoka blaga, se je mogoče sklicevati le v okviru obveznih zahtev. S tem, ko je Sodišče EU v zadevi *Danish Bottle* priznalo varstvo okolja, kot možen razlog za opravičitev ukrepov z enakim učinkom kot jih imajo količinske omejitve, je izrecno priznalo varstvo okolja kot obvezno zahtevo.⁴⁶ Če bi Sodišče EU v obravnavani zadevi uporabilo standard ozke razlage člena 36 PDEU, bi bilo prisiljeno zavrniti opravičenost švedskega ukrepa tudi na podlagi obveznih zahtev.⁴⁷

⁴⁰Sodba Sodišča EU, *Ålands Vindkraft AB* proti *Energimyndigheten*, C-573/12, točke 71-73.

⁴¹Zadeva 379/98, *PreussenElektra AG* proti *Schleswig*, ECLI:EU:C:2000:585.

⁴²Ibidem, točka 80.

⁴³Glej tudi Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C-379/98, *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2000:585, 216.

⁴⁴Brückmann, R., Steinbach, A., 2015, str. 11-12.

⁴⁵Glej tudi Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v združenih zadevah od C-204/12 do C-208/12, *Essent Belgium NV* proti *Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt*, ECLI:EU:C:2013:294, točka 87.

⁴⁶Zadeva C-302/86, *Komisija* proti *Danski*, ECLI:EU:C:1988:421.

⁴⁷Brückmann, R., Steinbach, A., januar 2015, str. 12-13.

V prejšnji sodni praksi je namreč postavilo pravilo, da je obvezne zahteve mogoče uporabiti le v primeru, kadar gre za ukrep, ki ne razlikuje na temelju državljanstva, kar pa v tem primeru ni izpolnjeno.⁴⁸

Tudi v kasneje obravnavani zadevi *Ålands Vindkraft* se kaže omenjeni cilj okoljske politike EU, saj spodbujanje uporabe obnovljivih virov pripomore k boju proti podnebnim spremembam, predvsem z zmanjševanjem emisij toplogrednih plinov, kar potrjuje tudi Sodišče EU že v zadevi *PreussenElektra*⁴⁹, ko pravi, »da je uporaba obnovljivih virov energije za proizvodnjo električne energije, ki se spodbuja s predpisom, kot je ta iz postopka v glavni stvari, koristna za varstvo okolja, ker prispeva k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov.«⁵⁰

Postavlja se vprašanje, ali je obvezne zahteve mogoče uporabiti za opravičenje neposredno diskriminatornih ukrepov. Kot je že bilo povedano, Sodišče EU to možnost odklanja. Po mnenju nekaterih avtorjev, je ta pristop prestrog in tudi v primerih nujnosti preprečuje, da bi se neposredno diskriminatorni ukrep opravičil denimo na podlagi varstva okolja. To, da varstvo okolja ni vključeno v obseg člena 36 PDEU bi naj bila le posledica dejstva, da mu v času priprave PDEU še niso priznavali velika pomena.⁵¹

Med drugim tudi generalni pravobranilec Jacobs v zadevi *PreussenElektra* poudarja, da je »zaželeno, da so celo neposredno diskriminatorni ukrepi včasih opravičeni na podlagi varovanja okolja.«⁵²

Sodišče EU sicer ni nikoli preklicalo svojega pravila v katerem določa, da neposredno diskriminatorni ukrepi ne morejo biti opravičeni na podlagi obveznih zahtev, je pa to storilo posredno, skozi sodno prakso. Potrebno je poudariti, da se večina zadev, v katerih je Sodišče EU opravičilo neposredno diskriminatorni ukrep, nanaša na varstvo okolja. Sodišče EU se tako v zadevi *Essent* kot tudi v zadevi *Ålands Vindkraft* težave opravičenja loteva tako, da se preprosto ne ukvarja z vprašanjem, ali gre za diskriminacijo in nato presoja opravičljivost ukrepa na podlagi obveznih zahtev. Povedano izhaja tudi iz zadeve *Bluhme*⁵³, v kateri gre za neposredno diskriminatoren ukrep, vendar Sodišče EU tega ne ugotavlja, temveč ugotavlja le dejstvo, da gre za ukrep, ki omejuje prost pretok blaga med državami članicami. Na podlagi te ugotovitve na Sodišče EU presoja, ali je ukrep opravičen na podlagi obveznih zahtev, v tem primeru z zahtevo javnega zdravja in varstva okolja.⁵⁴

⁴⁸ Ibidem, str. 14-15.

⁴⁹ Zadeva C-379/98, *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2001:160.

⁵⁰ Ibidem, točka 73.

⁵¹ Povzeto po: Hojnik, J., 2010, str. 361, več o tem v: Oliver, P., *Free Movement of Goods in the EC*, Sweet & Maxwell, London, 2003.

⁵² Jacobs, Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Jacobsa, predstavljeni 26. oktobra 2000, zadeva 379/98, *PreussenElektra AG proti Schlesweg*, ECLI:EU:C:2000:585, točki 225 in 226.

⁵³ Zadeva C-67/97, *Bluhme*, ECLI:EU:C:1998:584.

⁵⁴ Hojnik, J., 2010, str. 363.

Kot že omenjeno, se je vprašanje, ki je zaznamovano z napetostjo med načelom prostega pretoka blaga in zahtevami varstva okolja pojavilo že v zadevi *Essent Belgium*⁵⁵. Vendar pa kljub temu, da gre za dve podobni dejanski stanji, pa zadeva *Ålands Vindkraft* spada v drug pravni okvir, saj je potrebno izpodbijati švedski program presoditi ob upoštevanju določb Direktive 2009/28/ES.⁵⁶ V omenjeni zadevi *Essent Belgium* je Sodišče EU med drugim odločalo tudi o združljivosti nacionalnih sistemov zelenih certifikatov s členoma 34 in 36 PDEU.⁵⁷

Sodišče EU je odločalo o tem, ali je sistem, ki ne dovoljuje dobaviteljem energije iz obnovljivih virov energije, da bi svoje obveznosti kvot izpolnili s certifikati, ki izvirajo iz drugih držav članic ali tretjih držav, združljiv s pravili o prostem pretoku blaga.⁵⁸ Kot v zadevi *Ålands Vindkraft*, je tudi v omenjeni zadevi Sodišče EU ugotovilo, da gre za ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve pri uvozu⁵⁹, pri tem pa ni presojalo diskriminatornosti ukrepa.

Postavlja se torej enako vprašanje kot v obravnavani zadevi *Ålands Vindkraft*, in sicer, ali je tak nacionalni program podpore, ki pomeni ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve in hkrati neposredno diskriminira na podlagi državljanstva, mogoče opravičiti na podlagi člena 36 PDEU. Sodišče EU je v zadevi *Essent Belgium* le potrdilo svoje prejšnje odločitve, torej, da je ukrep, ki pomeni neposredno diskriminacijo, ne glede na tako opredelitev, mogoče opravičiti na podlagi nujnih razlogov v zvezi z varstvom okolja.⁶⁰

Generalni pravobranilec Bot, je v zadevi *Essent Belgium* svetoval, naj Sodišče EU izrecno določi varstvo okolja kot nujno zahtevo, ki se lahko uveljavlja tudi v primeru, kadar gre za neposredno diskriminatoren ukrep države članice.⁶¹ Ugodno bi bilo povedati, da je Sodišče EU ta predlog upoštevalo, sicer posredno, tako da je varstvo okolja določilo kot nujno zahtevo skozi sodno prakso, ne izrecno. Vendar pa ni primerno delati prehitrih zaključkov, saj se še vedno pojavlja vprašanje, ali je Sodišče EU hotelo zabrisati splošno razlikovanje med diskriminatornimi in nediskriminatornimi ovirami, ali je želelo to razlikovanje odstraniti le v zvezi z varstvom okolja ali pa le v zadevah, ki se nanašajo na emisije toplogrednih plinov in podnebne spremembe.⁶²

⁵⁵ Združene zadeve C-204/14 do C-208/12, *Essent Belgium*, EU:C:2014:2192.

⁵⁶ Direktiva 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju uporabe električne energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES, z dne 23. aprila 2009, UL L 140.

⁵⁷ Združene zadeve *Essent Belgium*, C-204/14 do C-208/12, točka 71.

⁵⁸ *Ibidem*, točka 116.

⁵⁹ *Ibidem*, točka 88.

⁶⁰ *Ibidem*, točka 90.

⁶¹ Yves Bot, Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Yvesa Bota, zadeva C-573/12, *Ålands Vindkraft*, točka 96.

⁶² Fontanelli, F., *The Essent judgment: Another revolution in the case law on free movement of goods?*, *EU Law Analysis*, 19. september 2014.

3. OBNOVLJIVI VIRI ENERGIJE IN VARSTVO OKOLJA

Spodbujanje uporabe obnovljivih virov energije je povezano z energetske politiko EU, v okviru katere je med drugim eden izmed temeljnih ciljev tudi zmanjšati vpliv proizvodnje in uporabe energije na okolje.

Proizvodnja in uporaba energije iz neobnovljivih virov energije močno vpliva na okolje in povzroča podnebne spremembe. Predvsem si EU s tem, ko spodbuja uporabo obnovljivih virov energije prizadeva zmanjšati emisije toplogrednih plinov in s tem onesnaženje okolja.

3.1. Zakonodaja EU na področju obnovljivih virov energije in energetska politika EU

Zakonodaja glede obnovljivih virov energije izhaja iz cilja EU za spodbujanje trajnostnega razvoja v EU. Trajnostni razvoj je del obsežnejšega cilja EU, tj. vzpostavitve notranjega trg, krepitev socialne kohezije in varstva okolja in se šteje, da gre za dolgoročni cilj EU, kot je določeno tudi v členu 3(5) PEU.⁶³

V sami PDEU, v členu 11 je formulirana določba, ki pravi, *»da je potrebno v politiko in dejavnosti EU vključevati zahteve varstva okolja, kar je potrebno predvsem zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja.«* Cilj ukrepov v zvezi z obnovljivo energijo je predvsem preprečevanje podnebnih sprememb, povečanje oskrbe z energijo, zmanjšanje onesnaževanja zraka, spodbujanje podeželskega in lokalnega razvoja.⁶⁴

V Pogodbi o Evropski skupnosti ni bila vsebovana nobena posebna politika glede obnovljivih virov energije. Le člen 174 PES, zdaj člen 191 PDEU, je vseboval pojem naravnih virov v delu, ko določa, da *»okoljska politika EU prispeva k uresničevanju cilja skrbe in preudarne rabe naravnih virov.«* S sprejetjem Lizbonske pogodbe je bila v PDEU vključena politika glede obnovljivih virov energije. Člen 194 PDEU izrecno obravnava cilj spodbujanja obnovljivih virov energije znotraj energetskega sektorja, ko določa cilje energetske politike, to pa je med drugim tudi *»spodbujanje energetske učinkovitosti in varčevanje z energijo ter razvijanje novih in obnovljivih virov energije«.*

Zakonodaja na področju obnovljivih virov je zelo raznolika, kajti cilji okoljske politike so preveč raznoliki, da bi za ureditev zadostoval en sam pravni okvir, v smislu enega pravnega akta, ki bi urejal celovito področje. Posebej se je razvila skozi vrsto zelenih in belih knjig, ki obravnavajo energetske politiko EU na splošno in posebej tudi energetske politiko EU na področju obnovljivih virov energije. Bele knjige lahko sčasoma privedejo do sprejetja direktive, ki pomeni zakonodajni akt, ki od držav članic zahteva, da dosežejo določen rezultat, brez da bi izrecno določala ukrepe, s katerimi je potrebno rezultat doseči.⁶⁵

⁶³ Jonker, W., Vedder, H.H.B., *Het Europeesrechtelijk kader voor financiële instrumenten ter stimulering van energietransitie*, v: Krot, B. & Smorenburg - van Middelkoop, L., *Duurzame Energie – Juridische kansen en belemmeringen*. Europa Law Publishing, 2010, str. 12.

⁶⁴ Ibidem, 2010, str.12.

⁶⁵ Engels, J., *The promotion of electricity from renewable energy sources in the European Union*, Utrecht, 2011, str. 12.

Na splošno lahko povemo, da se zakonodaja glede obnovljivih virov energije razvija v skladu z načelom sorazmernosti, ki je določeno v členu 5(4) PDEU, ki določa da »vsebinsa in oblika ukrepov Unije ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodbe.«

Evropska komisija je leta 1995 objavila belo knjigo z naslovom: *“Energetska politika za Evropsko unijo.”*⁶⁶ Bela knjiga je bila namenjena ozaveščanju o obnovljivih virih energije, spremljalo pa jo je tudi večje število raziskav in promocijskih programov.

Nadalje je leta 1996 predlagala Zeleno knjigo o obnovljivih virih energije,⁶⁷ v kateri je določila okvirni cilj, tj. 12-odstotkov uporabe obnovljivih virov energije do leta 2010 v EU. To je pomenilo podvojitev porabe energije iz obnovljivih virov v določenem času. Junija 1997 je cilj Evropske komisije iz Zelene knjige Svet podprl v svoji Resoluciji o obnovljivih virih energije.⁶⁸

Evropski parlament je želel določiti višje cilje za leto 2010, in sicer uporabo 15-odstotkov obnovljivih virov energije, hkrati pa je od Evropske komisije zahteval, da predloži konkretne ukrepe, s katerimi je mogoče zastavljen cilj doseči ter da določi cilje za vsako državo članico.⁶⁹

Bela knjiga iz leta 1997 se je na koncu uresničila s sprejetjem Direktive 2001/77/ES o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo.⁷⁰ Omenjena direktiva je bila prva direktiva na področju obnovljivih virov energije, ki je v skladu z zahtevo Evropskega parlamenta določila okvirne cilje za vsako izmed držav članic in tudi splošni cilj povečati delež obnovljive energije na 12-odstotkov v letu 2010. Direktiva 2001/77/ES je sprejela tudi ukrepe za vzpostavitev okvira za uskladitev nacionalnih programov podpore na ravni EU. Člen 4 omenjene direktive je določal, da »komisija brez poseganja v člena 87 in 88 Pogodbe (zdajšnja člena 107 in 108 PDEU) oceni uporabo mehanizmov, ki se uporabljajo v državah članicah in bi lahko vplivali na omejevanje trgovine ter po katerih proizvajalci električne energije na podlagi predpisov, ki jih izdajo javni organi, prejema neposredno ali posredno podporo. Pri tem izhaja iz tega, da prispevajo k ciljem, določenim v členih 6 in 174 Pogodbe (zdajšnja člena 11 in 191 PDEU).« Direktiva priznava, da je večina rasti energije iz obnovljivih virov energije posledica nacionalnih programih podpore držav članic, ki izkoriščajo domače vire energije.⁷¹

⁶⁶ Sporočilo Komisije – Energija za prihodnost: obnovljivi viri energije – Bela knjiga za strategijo in akcijski načrt Skupnosti, COM(95) 682 final.

⁶⁷ Sporočilo Komisije – Energija za prihodnost: obnovljivi viri energije – Zelena knjiga za strategijo Skupnosti, COM(96) 576 final, str. 4.

⁶⁸ Resolucija Sveta z dne 27 junij 1997 o obnovljivih virih energije 97/C 210/01.

⁶⁹ Resolucija Evropskega parlamenta 221/398 konč., v: Sporočilo Komisije – Energija za prihodnost: obnovljivi viri energije – Bela knjiga za strategijo in akcijski plan Skupnosti COM(97)599 final, str. 8.

⁷⁰ Direktiva 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 ES 282, posebna izdaja v slovenščini, 27.10.2001.

⁷¹ Howes, T., “Trading” renewable energy consumption and types of national support scheme, In: Jones, C., EU Energy Law – zvezek 3: Renewable Energy Law and Policy in the European Union. Claeys & Casteels, 2010, str. 71.

Države članice vodijo pri spodbujanju obnovljive električne energije pogosto različne politične prioritete, predvsem določene gospodarske koristi, ki jih prinaša razvoj novih obnovljivih virov energije.⁷² Države članice so pri izkoriščanju obnovljivih virov energije izrazito nacionalno usmerjene. Zato je direktiva namenjena predvsem spodbujanju trgovine z energijo iz obnovljivih virov med državami članicami in hkrati tudi uskladitvi različnih programov podpore znotraj EU.

V tej direktivi je bilo na voljo le malo konkretnih in pravno zavezujočih obveznosti za države članice, predvsem zaradi okvirno določenih ciljev. Vendar pa morajo, kot je opredeljeno tudi v členu 3(2), države članice predložiti poročilo z navedbo predlaganih ukrepov, za doseg zastavljenih ciljev. Zaradi tega bi pomenilo, da država članica ni izpolnila svojih obveznosti v skladu s členom 3(2), če bi njeni ukrepi bili popolnoma neustrezni za doseg cilja. Po sprejetju Direktive 2001/77/ES se je energetska politika EU spremenila. Na omenjeno spremembo je vplivalo več dogodkov, najpomembnejši med njimi so močno zvišanje cen nafte, odvisnost EU od uvoza energije, posebej nafte in plina ter močna zavest o podnebnih spremembah. Ti trije dogodki so postali temelj za prenovitev energetske politike EU, ki jo je opravila Evropska komisija v svojem strateškem pregledu leta 2007, z naslovom "*Energetska politika za Evropo*".⁷³ Osnovo današnje energetske politike EU tvorijo trije temeljni cilji, ki so določeni v omenjenem dokumentu Evropske komisije, to so: varnost oskrbe z energijo, varstvo okolja in izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva EU.⁷⁴

V omenjenem dokumentu iz leta 2007 je Evropska komisija sprejela predlog celovite evropske politike,⁷⁵ kjer so odločili med drugim, da je do leta 2020 potrebno doseči 20-odstotni delež obnovljivih virov energije v EU ter da je omenjeni cilj zavezujoč za države članice.⁷⁶ Evropska komisija je kritično pregledala napredek na področju obnovljivih virov energije in obnovljive energije v EU. Poudarila je, da čeprav se je proizvodnja obnovljive energije povečala na 55-odstotkov, je malo verjetno, da bi delež končne porabe te energije v EU presegel 10 odstotkov.⁷⁷ V pregledu je Evropska komisija poudarila, da je »glavni razlog za nedoseganje dogovorjenih ciljev glede obnovljive energije – poleg današnjih višjih stroškov za obnovljive vire energije kot za tradicionalne vire energije – pomanjkanje skladnega in učinkovitega političnega okvira po vsej EU in stabilna dolgoročna vizija.«⁷⁸ Strateški energetski pregled, ki ga je Evropska komisija podala, pomeni prvi korak k novi direktivi za spodbujanje obnovljivih virov energije.

⁷² Ibidem, str. 72.

⁷³ Sporočilo Komisije Evropskemu svetu in Evropskemu parlamentu: Energetska politika za Evropo, COM(2007) 1 final, 10.1.2007.

⁷⁴ Ibidem, str. 4.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Malgaj M., Obnovljivi viri energije v Sloveniji, Zelena Slovenija, 2009, str. 9.

⁷⁷ Energetska politika za Evropo, COM(2007) 1 final, str. 12.

⁷⁸ Ibidem, str. 12.

V sporočilu je Evropska komisija podprla omenjeni nov zavezujoči cilj, in sicer dvig deleža porabe energije iz obnovljivih virov v EU na 20% do leta 2020.⁷⁹ Evropska komisija je v letu 2008 poročala o uskladitvi sistemov podpore za energijo iz obnovljivih virov energije.⁸⁰ Ugotovila je, »da je zaradi pomanjkljivosti konkurence na notranjem trgu z električno energijo, pomanjkanja medsebojne povezanosti med nacionalnimi omrežji in pomanjkanjem jasnih sistemov podpore, uskladitev bila prenačljena.« Zaradi te ugotovitve je predlagala več sodelovanja med državami članicami in izboljšanje obstoječih sistemov podpore.⁸¹

Cilj politike je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov⁸², hkrati pa zagotoviti zanesljivost oskrbe z energijo. Cilj povečanja deleža obnovljivih virov energije je eden izmed treh podnebnih in energetskega ciljev EU za leto 2020.

Danes je najpomembnejši pravni akt na področju uporabe in spodbujanja uporabe obnovljivih virov Direktiva 2009/28/ES,⁸³ ki jo kratko predstavljam v naslednjem poglavju.

3.2. Direktiva 2009/28 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov

V letu 2009 je bila sprejeta direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. Direktiva spreminja in razveljavlja Direktivo 2001/77/ES in v določenem obsegu temelji na okviru, ki ga je podala prejšnja direktiva, vendar vsebuje pomembne novosti na področju spodbujanja uporabe energije iz obnovljivih virov.

Direktiva 2009/28/ES je določila nov cilj, in sicer da je treba do leta 2020 20 odstotkov energije, porabljene v EU, pridobiti iz obnovljivih virov energije. Gre za zavezujoč cilj, za katerega so si države članice dolžne prizadevati v skladu s svojo zmogljivostjo in potencialom. V skladu s predlogi Evropskega parlamenta je cilj zavezujoč za vseh 28 držav članic EU. Glavni namen omenjenega zavezujočega nacionalnega cilja je zagotoviti varnost za vlagatelje in spodbujati razvoj različnih obnovljivih virov energije.⁸⁴

V členu 3(2) omenjene direktive je navedeno, da »države članice uvedejo učinkovito oblikovane ukrepe, da bi zagotovile, da je delež energije iz obnovljivih virov enak ali večji od deleža iz okvirne usmeritve.«

⁷⁹ Engels, J., *The promotion of electricity from renewable energy sources in the European Union*, Utrecht, 2011, str. 17.

⁸⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu svetu in Evropskemu parlamentu: Poročilo o napredku energije iz obnovljivih virov: Poročilo Komisije v skladu s členom 43 Direktive 2001/77/ES, členom 4(2) Direktive 2003/30/ES ter o izvajanju akcijskega načrta EU za biomaso, COM(2005) 628, COM(2009) 192.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Če je v ozračje izpuščenih preveč toplogrednih plinov, se povprečna temperatura viša in pojavljajo se podnebne spremembe.

⁸³ Direktiva 2009/28/ES, UL L 140.

⁸⁴ Uvodna izjava 14 Direktive 2009/28/ES.

Direktiva določa, da imajo države članice različne možnosti za razvoj obnovljive energije in na nacionalni ravni uporabljajo različne programe podpore za energijo iz obnovljivih virov. Navaja tudi, da večina držav članic uporabljajo programe podpore, v okviru katerih je pomoč namenjena le energiji iz obnovljivih virov, ki se proizvede na njihovem ozemlju. Določa, da je za uspešno delovanje nacionalnih programov podpore bistvenega pomena, da imajo države članice možnost, da lahko nadzorujejo učinke in stroške svojih nacionalnih programov podpore. Namen Direktive 2009/28/ES je omogočiti čezmejno podporo za obnovljive vire energije, zato uvaja neobvezne mehanizme za sodelovanje med državami članicami, v okviru le-teh pa se države članice lahko dogovorijo, v kolikšni meri ena država članica podpira proizvodnjo energije v drugi državi članici. Bistvenega pomena pri tem je, 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.⁸⁵

Direktiva določa skupni regulativni okvir za spodbujanje energije iz obnovljivih virov, pravila glede statističnih prenosov med državami članicami, potrdil o izvoru, določa obvezne nacionalne cilje za skupni delež energije iz obnovljivih virov ter tudi pravila, ki se nanašajo na skupne energetske projekte med državami članicami.⁸⁶

Vendar pa je v obravnavani zadevi sporno predvsem dejstvo, da Direktiva 2009/28 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, ustvarja možnost za heterogenost med nacionalnimi sistemi programov podpore s tem, ko državam članicam omogoča, da same odločajo o tem, v kolikšni meri in komu bodo podelile certifikate za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov, torej ali jih bodo podelile drugim državam članicam ali ne.⁸⁷ Gre za kontradiktornost med določili PDEU in Direktive 2009/28/ES. Slednja namreč kljub prizadevanju in izrecni prepovedi omejevanja prostega pretoka blaga, državam članicam omogoča, da dajejo prednost električni energiji proizvedeni iz obnovljivih virov, ki je proizvedena na ozemlju zadevne države članice in tako izključuje proizvajalce iz drugih držav članic ter hkrati preprečuje konkurenco.

3.3. Programi podpore za spodbujanje uporabe energije iz obnovljivih virov

Razvoj energije iz obnovljivih virov je močno povezan s programi podpore, ki jih izvajajo posamezne nacionalne vlade držav članic. Glavni namen nacionalnih politik, ki podpirajo razvoj omenjene energije je predvsem spodbujanje nacionalne energetske neodvisnosti, ustvarjanje delovnih mest in zmanjševanje emisij toplogrednih plinov. V zadnjih letih so bili opredeljeni in določeni različni instrumenti za podporo energiji iz obnovljivih virov. V EU je eden izmed najbolj razširjenih sistemov tudi sistem kvot, v kombinaciji z zelenimi certifikati s katerimi se trguje.⁸⁸

⁸⁵ Cox, A., *The ECJ / Ålands case – Implications for National Renewables Support Systems*, v: *Energy & resources*, 2014, str. 2.

⁸⁶ Long, R., *Harnessing Offshore Wind Energy: Legal Challenges and Policy Conundrums in the European Union*, *The international journal of marine and coastal law* 29, 2014, str. 701.

⁸⁷ Uvodna izjava 25 Direktive 2009/28 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES z dne 23. aprila 2009, *Uradni list L* 140.

⁸⁸ Dusonchet, L., Telaretti, E., *Economic analysis of different supporting policies for the production of electrical energy by solar photovoltaics in eastern European Union countries*, *Energy Policy* 38, 2010, Palermo, str. 4012.

Sistem kvot v kombinaciji z zelenimi certifikati, je kot program podpore uveljavljen tudi na Švedskem in na prav ta program podpore se nanaša tudi obravnavana zadeva *Ålands Vindkraft*. V obravnavani zadevi namreč prav sistem zelenih certifikatov pomeni ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve in omejuje prost pretok blaga.

V skladu z Direktivo 2009/28/ES imajo države članice na voljo različne sisteme podpore, s katerimi lahko spodbujajo ti. zeleno električno energijo, da bi kljub višji ceni omenjene energije omogočile in spodbudile proizvodnjo in uporabo zelene električne energije. Iz direktive izhaja, da so države članice upravičene pridržati nacionalne programe podpore le za domače proizvajalce energije iz obnovljivih virov. Iz uvodne izjave 25 direktive je razvidno, da je to upravičenje pomembno, kajti države članice morajo imeti nadzor nad stroški in učinki programa podpore, če želijo da je le-ta učinkovit. V zvezi z omenjeno določbo direktive, ki države članice upravičuje, da vzpostavljajo programe podpore, ki so omejeni le na domače proizvajalce, torej programe podpore, ki diskriminirajo tuje proizvajalce, se postavlja vprašanje ali so taki nacionalni programi podpore v skladu z določbami primarnega prava EU, tj. s PDEU.

Prav takšno vprašanje postavlja tudi švedsko sodišče v zadevi *Ålands Vindkraft*, kjer sprašuje, ali je sekundarna zakonodaja, to je v tem primeru člen 3(3) Direktive 2009/28/ES, ki dovoljuje omejitev prostega pretoka blaga, združljiva z določbami PDEU.

Člen 2 Direktive 2009/28/ES določa opredelitev programov podpore, in sicer, da »program podpore pomeni vsak instrument, program ali mehanizem, ki ga uporabi država članica ali skupina držav članic in spodbuja uporabo energije iz obnovljivih virov z zmanjševanjem stroškov te energije, povečanjem cene, po kateri se lahko prodaja, ali povečanjem količine nabavljene energije na podlagi obveznosti glede obnovljive energije ali drugače.«⁸⁹

Glede na različnost programov podpore, ki se uporabljajo v EU, je mogoče sklepati, da Direktiva 2009/28/ES ne sledi popolnoma prejšnji direktivi. Cilj Direktive 2001/77/ES je namreč bil popolna uskladitev programov podpore, novejša direktiva pa se zavzema za sodelovanje držav članic in usklajevanje programov podpore ter postopen pristop k uskladitvi programov podpore v EU.

Kot je že bilo omenjeno, obstaja več različnih instrumentov, ki jih vlade držav članic uporabljajo za spodbujanje energije iz obnovljivih virov, kot programe podpore v skladu z Direktivo 2009/28/ES. Razdelimo jih lahko na investicijske podpore (kapitalsko podporo, davčne oprostitve ali znižanje cene za nakup blaga) in obratovalne podpore (subvencije, zeleni certifikati, razpisni programi in davčne oprostitve). Pri tem lahko tržne instrumente, ki pomenijo obratovalno podporo, razdelimo na instrumente, ki določajo količino proizvedene energije iz obnovljivih virov in na instrumente, ki določajo ceno za energijo proizvedeno iz obnovljivih virov energije.⁹⁰

⁸⁹ Člen 2 Direktive 2009/28/ES.

⁹⁰ Delovni dokument Komisije, Podpora električni energiji iz obnovljivih virov, dokument k predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, COM(2008) 19 konč., Bruselj, 23.1.2008.

Sistem zelenih certifikatov je oblika spodbude za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov. Gre za razširitev sistema minimalnih kvot z namenom povečati razvojne možnosti obnovljivih virov energije. Sistem temelji na obveznosti proizvajalcev in uvoznikov električne energije iz neobnovljivih virov, da morajo vsako leto v nacionalni elektroenergetski sistem vključiti določen najmanjši delež električne energije iz obnovljivih virov. Omenjeni sistem uveljavlja tudi Švedska. Temelj omenjenega sistema podpore je v obveznosti za potrošnike, dobavitelje ali proizvajalce električne energije, da uvedejo določen minimalni delež energije iz obnovljivih virov. Z zelenimi certifikati je mogoče trgovati, kar pomeni da imajo proizvajalci v tem primeru dva vira dohodka. Prvi vir predstavlja fizična elektrika, medtem ko drugi vir predstavlja prodaja certifikatov, ki jih izdajo za proizvedeno elektriko. Sistem zelenih certifikatov je uveljavljen le v nekaterih državah članicah njegove glavne prednosti pa so znižanje stroškov proizvodnje energije iz obnovljivih virov, spodbujanje konkurence med proizvajalci ter privabljanje novih akterjev na trg z električno energijo.⁹¹

⁹¹ Dusonchet, L., Telaretti, E., 2010, str. 4013.

4. PROST PRETOK BLAGA IN ŠVEDSKI SISTEM PODPORE PROIZVAJALCEM ELEKTRIČNE ENERGIJE

4.1. Dejansko stanje zadeve Ålands Vindkraft

Družba Ålands Vindkraft je družba, ki upravlja z vetrno elektrarno Oskar na finskem otočju Ålands. Družba je 30. novembra 2009 pri pristojnem švedskem organu zaprosila, naj se za njeno elektrarno podeli odobritev za dodelitev certifikatov za električno energijo.⁹²

Pristojni švedski organ Energimyndigheten je prošnjo finske družbe zavrnil z odločbo z dne 9. junija 2010 z utemeljitvijo, da je odobritev za dodelitev certifikatov za električno energijo mogoče podeliti le napravam za proizvodnjo zelene električne energije, ki se nahajajo na ozemlju Švedske. Družba Åland je vložila tožbo pri Upravnem sodišču v Linköpingenu⁹³, v kateri je trdila, da gre za kršitev člena 34 PDEU, in v zvezi s tem navaja, da tak ukrep škoduje uvozu električne energije iz drugih držav članic in s tem prosti trgovini.⁹⁴

Po mnenju družbe naj zadevni ukrep Švedske ne bi bil opravičljiv z razlogi, ki se nanašajo na varstvo okolja. Po mnenju tožilca je namreč švedski sistem certifikatov diskriminatoren, saj je znaten delež švedskega trga rezerviran za električno energijo proizvajalcev, ki se nahajajo na ozemlju Švedske, kar pa je v škodo proizvajalcev, ki se nahajajo na ozemlju drugih držav članic.⁹⁵

4.2. Vprašanja za predhodno odločanje

Švedsko upravno sodišče je najprej odločalo, ali je švedski sistem certifikatov za električno energijo dovoljen s strani direktive, čeprav so s področja uporabe tega sistema izključene naprave, ki proizvajajo zeleno električno energijo v drugih državah članicah. Če predpostavimo, da navedeni predpis pomeni ukrep, ki je enakovreden količinski omejitvi pri uvozu v smislu člena 34 PDEU, mora Sodišče EU ugotoviti, ali je mogoče ta predpis v obravnavani zadevi opravičiti z nujnimi okoljevarstvenimi razlogi. Nazadnje se navedeno sodišče tudi sprašuje, ali ne bi morala biti izključitev zelene električne energije, proizvedene zunaj švedskega ozemlja, iz področja uporabe programa podpore iz postopka o glavni stvari, zlasti glede na načelo pravne varnosti, izrecno določena v zakonu iz leta 2011.

Švedsko sodišče je prekinilo odločanje in Sodišču EU v predhodno odločanje predložilo tri pomembna vprašanja in sicer najprej, ali je treba člen 2(2) točka (k) in člen 3(3) Direktive 2009/28/ES razlagati tako, da državi članici dovoljujeta uporabo navedenega nacionalnega programa podpore, v katerem lahko sodelujejo le proizvajalci na ozemlju te države in za le-te ustvarja prednost v primerjavi s proizvajalci iz drugih držav članic.⁹⁶

⁹² Sodba Sodišča EU, Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten, C-573/12, točki 2 in 23.

⁹³ Förvaltningsrätten i Linköping.

⁹⁴ Sodba Sodišča EU, Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten, C-573/12, točki 24-25.

⁹⁵ Alongi, F., Getting Greener, not closer: The Ålands Vindkraft and Essent Belgium judgments; Environmental law survey, 2014, str. 16-18.

⁹⁶ Sodba Sodišča EU, Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten, C-573/12, točka 38.

Sledi vprašanje ali je sistem, kot ga izvaja Švedska v zvezi s certifikati za električno energijo kršitev člena 34 PDEU, torej ali tak sistem glede na člen 34 PDEU pomeni količinsko omejitev pri uvozu, ali ukrep z enakim učinkom, ter ali je v primeru, da gre za količinsko omejitev oziroma ukrep z enakim učinkom, je sistem kljub temu v skladu s členom 34 PDEU, kar zadeva njegov cilj spodbujanja proizvodnje zelene električne energije, torej ali je omejujoč ukrep mogoče upravičiti z razlogi varstva okolja.⁹⁷

4.3. Sklepni predlogi generalnega pravobranilca

Generalni pravobranilec je najprej ugotovil, da Direktiva o obnovljivih virih energije državam članicam omogoča, da izključijo tuje proizvajalce energije iz obnovljivih virov iz nacionalnih programov podpore. V zvezi s tem pravi, da to ne pomeni večje konkurence domačih proizvajalcev pred tujimi.⁹⁸

Nadalje generalni pravobranilec ugotavlja, ali je lahko takšna diskriminacija, kot v obravnavani zadevi, opravičena. Zakonodaja EU namreč omogoča državam članicam, da sprejmejo diskriminatorne ukrepe, vendar le pod določenimi strogimi pogoji, na primer za varstvo okolja, ko nimajo na izbiro ukrepa, ki bi manj omejeval prost pretok blaga. Toda generalni pravobranilec odločno zavrača idejo, da bi se nacionalni programi podpore za obnovljive vire energije, lahko opravičili iz razloga varstva okolja.⁹⁹ V okviru tega se sprašuje, da če je cilj programov podpore varstvo okolja, kako naj bi vključevanje tujih proizvajalcev energije iz obnovljivih virov ta cilj preprečevalo. Vprašanje varstva okolja se v tem primeru implicitno nanaša na dejstvo, da so podnebne spremembe globalni in ne lokalni problem. Generalni pravobranilec tako zavrača mnenje, da bi države članice, v primeru, če bi v programe podpore vključevale tuje proizvajalce energije iz obnovljivih virov, le težka ugotovile izvor tuje električne energije. Mnenje zavrača predvsem zaradi določbe direktive, ki dopušča vzpostavitev sistema potrdil o izvoru električne energije.¹⁰⁰ Prav tako zavrača stališče, da lahko vključevanje tujih proizvajalcev v nacionalne programe podpore, ogrozi učinkovitost omenjenih programov.¹⁰¹

Na koncu ugotavlja, da ne obstajajo utemeljeni razlogi za Direktivo 2009/28/ES o spodbujanju uporabe obnovljivih virov energije, ki dovoljujejo diskriminacijo tujih dobaviteljev v okviru nacionalnih programov podpore. Na tej točki predlaga, da je direktivo v delu, ki državam članicam dovoljuje diskriminacijo, potrebno razglasiti za neveljavno.¹⁰²

⁹⁷ Povzeto po Sodba Sodišča EU, Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten, C-573/12, točka 55.

⁹⁸ Yves Bot, Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Yvesa Bota, predstavljeni 28. januarja 2014, zadeva C-573/12, Ålands Vindkraft, ECLI:EU:C:2014:2037, točka 51.

⁹⁹ Ibidem, točke 108-110.

¹⁰⁰ Ibidem, točki 88 in 89.

¹⁰¹ Ibidem, točki 96 in 97.

¹⁰² Ibidem, točka 111, več o tem v: Beckmann K., Exclusive: The end is near – for national renewable energy subsidy schemes in the EU, Energy Post, 26. februar 2014.

4.4. Odločitev Sodišča EU

Sodišče pri svoji odločitvi ni upoštevalo predloge generalnega pravobranilca, temveč je odločilo, da je nacionalni program podpore skladen s členom 34 PDEU, torej da ne gre za neupravičeno omejitev prostega pretoka blaga.¹⁰³

Sodišče najprej ugotavlja, da ima švedski program podpore značilnosti, ki jih določa Direktiva 2009/28/ES za programe podpore, torej švedski program podpore pomeni program podpore v smislu pojma, ki ga uporablja direktiva.¹⁰⁴

Sodišče EU je poudarilo, da je potrebno Direktivo 2009/28/ES razlagati tako, da daje pooblastilo državam članicam, da proizvajalcem, katerih obrati so na ozemlju druge države članice prepovejo ali omejijo dostop do njihovih programov podpore. V skladu s tem, je treba tudi člena 2 točka k in 3(3) razlagati tako, da dopuščata državam članicam, da vzpostavijo program podpore, kot je ta švedski program, ki določa dodelitev certifikatov proizvajalcem zelene električne energije, katerih obrati se nahajajo na ozemlju zadevne države članice.¹⁰⁵

Švedska agencija za energijo Energimyndigheten je bila mnenja, da ni treba opraviti preizkusa omejitve, ki opredeljuje ozemljsko področje uporabe spornega švedskega predpisa, ker je Direktiva 2009/28/ES usklajevalni ukrep, ki izrecno določa, da države članice niso dolžne v program podpore za zeleno električno energijo vključiti proizvajalce, katerih obrati se nahajajo na ozemlju druge države članice. Hkrati je mnenja, da je vključitev proizvajalcev iz drugih držav članic, le možnost, ne pa dolžnost. Sodišče EU je v zvezi s tem opozorilo, da je treba vsak nacionalni ukrep na področju, ki je predmet izčrpnega usklajevanja na ravni EU, presojati glede na določbe tega ukrepa usklajevanja, in ne glede na določbe primarnega prava: *»V zvezi s tem je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso vsak nacionalni ukrep na področju, ki je predmet izčrpnega usklajevanja na ravni Skupnosti, presojati glede na določbe tega ukrepa usklajevanja, in ne glede na določbe primarnega prava.«*¹⁰⁶

Sodišče EU je ugotovilo, da ukrep Švedske pomeni ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve, torej da zadevni ukrep pomeni omejitev prostega pretoka blaga. Ugotovljeno sicer ni v skladu s pravom EU, vendar pa mora Sodišče EU kljub neskladnosti ukrepa s pravom EU preveriti, glede na določene pogoje ki morajo biti izpolnjeni, ali je ukrep Švedske morebiti mogoče upravičiti na podlagi člena 36 PDEU ali na podlagi obveznih zahtev, torej v skladu s pravilom razumne presoje. Cilj spodbujanja uporabe obnovljivih virov je po oceni Sodišča EU cilj, ki ga ukrep Švedske zasleduje. Ustaljena sodna praksa daje podlago za opravičitev nacionalnih ukrepov, ki bi lahko ovirali prost pretok blaga, med drugim z nujnimi zahtevami v zvezi z varstvom okolja.¹⁰⁷ Sodišče v zvezi s tem opominja, da je uporaba obnovljivih virov energije za proizvodnjo električne energije, ki se spodbuja s švedskim predpisom, koristna za varstvo okolja, saj prispeva k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov.¹⁰⁸

¹⁰³ Sodba Sodišča EU, Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten, C-573/12, točka 119.

¹⁰⁴ Sodba Sodišča EU, Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten, C-573/12, točke 40-47.

¹⁰⁵ Ibidem, točka 54.

¹⁰⁶ Ibidem, točka 57.

¹⁰⁷ Zadeva C-524/07, Komisija proti Avstriji, EU:C:2008:717, točka 57.

¹⁰⁸ Sodba Sodišča EU, Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten, C-573/12, točke 78.

Sodišče EU je v prejšnjih odločitvah že navedlo, da se povečanje uporabe obnovljivih virov energije za proizvodnjo električne energije nanaša tudi na varovanje zdravja in življenja ljudi in živali ter na ohranitev rastlin, kar so razlogi v splošnem interesu, zajeti s členom 36 PDEU.¹⁰⁹

Glede na ugotovitve Sodišča EU je s ciljem spodbujanja uporabe obnovljivih virov energije za proizvodnjo električne energije, kot je ukrep Švedske, mogoče opravičiti ovire prostega pretoka blaga: »treba je sprejeti, da je s ciljem spodbujanja uporabe obnovljivih virov energije za proizvodnjo električne energije, kot je ta, ki se uresničuje s predpisi iz postopka v glavni stvari, načeloma mogoče upravičiti morebitne ovire prostega pretoka blaga.«¹¹⁰

Kot je Sodišče EU že opozorilo, mora navedeni predpis, da bi lahko bil opravičen, biti sorazmeren, tj. da je z njim mogoče doseči zasledovani legitimni cilj in da je ta predpis nujen za dosego tega cilja.¹¹¹

Ker pravo EU ni uskladilo nacionalnih programov podpore zeleni električni energiji, lahko po oceni Sodišča EU države članice načeloma omejijo upravičenje do teh programov na proizvodnjo zelene električne energije na njihovem ozemlju. Poleg omenjenega, je za učinkovito delovanje nacionalnih programov podpore bistvenega pomena, da lahko države članice nadzorujejo učinke in stroške svojih nacionalnih programov podpore v skladu s svojim potencialnom in hkrati ohranijo zaupanje vlagateljev.¹¹² Navedeno izhaja tudi iz uvodne izjave 25 Direktive 2009/28/ES.¹¹³

Pomembno za odločitev Sodišča EU je tudi dejstvo, da si zainteresirani subjekti lahko priskrbijo certifikate za električno energijo, ki jih prodajajo proizvajalci na posebnem trgu, ki je odprt za konkurenco. Iz tega namreč izhaja, da finska družba lahko pridobi certifikat, ne sicer pri pristojnem organu, vendar pa lahko certifikat pridobi od proizvajalca na posebnem trgu.¹¹⁴

Dejstvo, da švedski predpis ne prepoveduje proizvajalcem zelene električne energije, da subjektom, ki jim je naložena kvotna obveznost, prodajo hkrati električno energijo in certifikate, torej po presoji Sodišča EU ne pomeni, da ureditev sistema kvot presega tisto, kar je potrebno za dosego cilja povečanja proizvodnje zelene električne energije.¹¹⁵

Sodišče je v zadevi *Ålands Vindkraft* torej razsodilo, da je določbe členov 2(2) točka (k) in 3(3) Direktive 2009/28/ES treba razlagati tako, da državi članici dopuščajo, da vzpostavi program podpore, kot ga je v omenjeni zadevi Švedska, ki določa dodelitev certifikatov proizvajalcem električne energije iz obnovljivih virov ob upoštevanju zgolj električne energije, ki se proizvede na območju te države.¹¹⁶

¹⁰⁹ Zadeva C-379/98, *PreussenElektra*, EU:C:2001:160, točka 75.

¹¹⁰ Sodba Sodišča EU, *Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten*, C-573/12, točka 82.

¹¹¹ *Ibidem*, točka 76.

¹¹² *Ibidem*, točka 99.

¹¹³ Uvodna izjava 25 Direktive 2009/28/ES.

¹¹⁴ Sodba Sodišča EU, *Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten*, C-573/12, točka 107.

¹¹⁵ *Ibidem*, točka 118.

¹¹⁶ Izrek v zadevi C-573/12, *Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten*, točka 1.

Člen 34 PDEU je po oceni Sodišča EU potrebno razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu predpisu, kot je švedski predpis, ki določa dodelitev zelenih certifikatov proizvajalcem, katerih obrati se nahajajo na ozemlju zadevne države članice.¹¹⁷

Pri svoji odločitvi je Sodišče EU jasno navedlo, da je švedski sistem podpore združljiv s prostim pretokom blaga.¹¹⁸ V nasprotju z argumenti, ki jih je navedel generalni pravobranilec Bot, je Sodišče EU državam članicam priznalo pravico, da diskriminirajo tuje dobavitelje zelene električne energije, s tem da lahko same odločajo, kdo je upravičen do subvencij za energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov.¹¹⁹

Sodišče EU je torej razsodilo, da Švedska ni kršila člena 34 PDEU in s tem načela prostega pretoka blaga. Hkrati je zavrnilo predlog generalnega pravobranilca, da razglasi za neveljavnega člen 3(3) Direktive 2009/28/ES v delu, v katerem državam članicam daje pooblastilo, da proizvajalcem, katerih obrati so na ozemlju druge države članice prepovejo ali omejijo dostop do njihovih programov podpore.¹²⁰

4.4.1. Utemeljitev odločitve Sodišča EU

Sodišče EU se je pri svoji odločitvi sklicevalo na pravilo utemeljenosti,¹²¹ pri katerem se je v veliki meri sklicevalo na svojo odločitev v zadevi *PreussenElektra*, ko pravi, »da je uporaba obnovljivih virov energije za proizvodnjo električne energije, ki se spodbuja s predpisom, kot je ta iz postopka v glavni stvari, koristna za varstvo okolja, ker prispeva k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov.«¹²²

Sodišče EU se pri svoji odločitvi sklicuje na člen 36 PDEU, in sicer ko navaja, da je spodbujanje uporabe obnovljivih virov energije »namenjeno tudi za zaščito zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin.«¹²³

Poleg navedenega se na kratko sklicuje tudi na člen 194 (1) PDEU, ki določa, da je eden izmed ciljev energetske politike EU tudi razvoj obnovljivih virov energije. Na podlagi navedenih razlogov je Sodišče EU odločilo, da cilj spodbujanja uporabe obnovljivih virov energije lahko upraviči omejitve prostega pretoka blaga.¹²⁴

4.4.2. Presoja skladnosti ukrepa z načelom sorazmernost

Sodišče EU se je pri odločanju v zadevi *Ålands Vindkraft* največ ukvarjalo s vprašanjem sorazmernosti med švedskim ukrepom in ciljem, ki je s tem zasledovan. Drugače povedano, gre za vprašanje ali je švedski program podpore, ki pomeni omejujoč ukrep za prosto trgovino, primeren in nujen za doseg cilja, tj. v tem primeru za povečanje deleža električne energije iz obnovljivih virov.

¹¹⁷ Ibidem, točka 2.

¹¹⁸ Brückmann R., Steinbach, A., 2015, str. 3.

¹¹⁹ Sodba Sodišča EU, *Ålands Vindkraft AB* proti *Energimyndigheten*, C-573/12, točka 94, več o tem: Brückmann R., Steinbach, A., *Renewable energy and the free movement of goods*, *Journal of Environmental Law*, 1. številka, 2015, str. 3.

¹²⁰ Izrek sodbe Sodišča EU, *Ålands Vindkraft AB* proti *Energimyndigheten*, C-573/12, točki 1 in 2.

¹²¹ Sodba Sodišča EU, *Ålands Vindkraft AB* v *Energimyndigheten*, C-573/12, točka 77.

¹²² Ibidem, točka 78-79.

¹²³ Ibidem, točka 80.

¹²⁴ Ibidem, točka 81-82.

V obravnavani zadevi je Sodišče EU ugotovilo, da je švedski sistem podpore v skladu z načelom sorazmernosti,¹²⁵ kar pomeni, da je omejitev prostega pretoka blaga nujno potrebna za doseganje cilja varstva okolja in da tega cilja ni mogoče doseči z manj omejujočim ukrepom. V svoji odločitvi navaja tri glavne razloge, zakaj je švedski sistem podpore sorazmeren.¹²⁶

Prvič je Sodišče EU seznanilo stranke s praktičnimi razlogi, ki upravičujejo diskriminatoren ukrep – gre za to, da sistem podpira električno energijo iz obnovljivih virov energije v fazi proizvodnje in ne na stopnji potrošnje. Opozarja na to, da ko električna energija enkrat vstopi v distribucijski sistem, skoraj ni mogoče več ugotoviti njenega porekla.¹²⁷ Gre za enak argument, kot ga je Sodišče EU podalo že v zadevi *PreussenElektra*.¹²⁸ Nadalje je poudarilo, da direktiva določa nacionalne cilje in da se obnovljivi viri od države do države razlikujejo. Sodišče EU je opozorilo, da direktiva določa, da je za pravilno delovanje nacionalnih programov podpore nujno, da »države članice morajo imeti možnost, da nadzorujejo učinke in stroške svojih nacionalnih programov podpore glede na njihove različne možnosti.«¹²⁹ Tretjič, Sodišče EU ovrže trditev družbe Ålands Vindkraft, da švedska teritorialno omejitev ni več potrebna, saj je Švedska že izpolnila svoje zahteve v zvezi s temi cilji ki jih določa direktiva.¹³⁰ Sodišče EU je mnenja, da čeprav je Švedska že dosegla svoj cilj, nacionalni program podpore namerava spodbujati naložbe v nove naprave, ki daje proizvajalcem določena zagotovila o prihodnosti trženja njihove zelene električne energije, kar zagotavlja zaupanje vlagateljev.¹³¹

¹²⁵ Ibidem, točka 104.

¹²⁶ Ryckman C., EU Court Allows Discriminatory Green Energy Support Schemes, 2014.

¹²⁷ Ibidem, točke 87-90.

¹²⁸ Zadeva C-379/98, *PreussenElektra*, EU:C:2001:160, točki 79-80.

¹²⁹ Sodba Sodišča EU, *Ålands Vindkraft AB v Energimyndigheten*, C-573/12, točka 99.

¹³⁰ Ibidem, točka 102.

¹³¹ Ibidem, točka 103, več o tem v: Ryckman C., EU Court Allows Discriminatory Green Energy Support Schemes, 2014.

5. KOMENTAR ODLOČITVE SODIŠČA EU V ZADEVI ÅLANDS VINDKRAFT

Odločitev Sodišča EU so pozdravili predvsem zagovorniki obnovljivih virov energije in okoljski aktivisti. Zagovorniki obnovljivih virov energije so bili namreč v strahu, da bi Sodišče EU podprlo predloge generalnega pravobranilca Bota in tako vzbudilo dvom o veljavnosti Direktive 2009/28/ES. Ti namreč zastopajo stališče, da so države članice leta 2009 podpisale zavezujoče nacionalne cilje v zvezi z obnovljivimi viri energije predvsem iz razloga upravičenja, da lahko same odločajo o tem kako bodo oblikovale nacionalne programe podpore in kateri proizvajalci bodo vključeni. Nasprotno pa je RECS International, ki je podprta z energetskimi podjetji, kot so Eon, RWE, Vattenfall, Enel in Dong z odločitvijo Sodišča EU razočarana. Odločitev namreč zavira ustanavljanje enotnega energetskega trga.¹³²

5.1. Posledice odločitve Sodišča EU v skladu z mnenjem generalnega pravobranilca

Generalni pravobranilec v svojih sklepnih predlogih predlaga poleg že povedanega, da se državam članicam omogoči omejen čas dveh let, da prilagodijo svoje nacionalne programe podpore tako, da bodo v skladu z načelom prostega pretoka blaga. Jasno je, da bi bile posledice v primeru, če bi Sodišče EU sledilo predlogom generalnega pravobranilca, ogromne. Poleg tega, da bi to povzročilo precej problemov državam članicam, bi Evropska komisija morala spremeniti Direktivo 2009/28/ES.¹³³

Svoje mnenje o predlogih generalnega pravobranilca je podal tudi Peter Niermeijer,¹³⁴ ki je povedal, da bi odločitev Sodišča EU po predlogih generalnega pravobranilca imela daljnosežne politične posledice, in sicer bi takšna odločitev pomenila konec razdrobljenosti nacionalnih energetskih politik v EU in dala močno spodbudo za integracijo EU na področju energetskega trga. Po njegovem mnenju bi takšna odločitev pomenila zmago za Evropsko komisijo in za vse tiste, ki si želijo integriranega evropskega energetskega trga.¹³⁵

5.2. Programi podpore v sekundarni zakonodaji EU

Kot je že bilo omenjeno, je generalni pravobranilec Sodišču EU predlagal, naj razveljavi člen 3(3) Direktive 2009/28/ES, ki daje državam članicam pravico, da iz programa podpore izključijo proizvajalce zelene električne energije, katerih obrati se nahajajo na ozemlju druge države članice, saj po mnenju generalnega pravobranilca člen 3(3) Direktive nasprotuje členu 34 PDEU.¹³⁶

¹³² Van Renssen, S., EU Court upholds national renewable subsidy schemes in surprise decision, Energy Post 2014.

¹³³ Beckmann, K., 2014.

¹³⁴ Peter Niermeijer, generalni sekretar RECS International, organizacije, ki spodbuja vseevropsko trgovino z obnovljivo energijo.

¹³⁵ Beckmann, K., 2014.

¹³⁶ Glej Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C-573/12 Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten: EU:C:2014:37, točka 128, 2. in 3. odstavek.

Sodišče EU ne le, da ni upoštevalo predloga generalnega pravobranilca, temveč v sodbi ni niti omenilo, da se postavlja vprašanje združljivosti člena 3(3) Direktive 2009/28/ES s členom 34 PDEU. Sodišče niti ni preverilo, ali določbe sekundarne zakonodaje o nacionalnih programih podpore, tj. določbe Direktive 2009/28/ES, morebiti nasprotujejo členu 34 PDEU. Sodišče EU je v končnem sklepu odločilo, da ni potrebe po preveritvi skladnosti člena 3(3) Direktive 2009/28/ES s členom 34 PDEU. Razlog, zakaj se je Sodišče EU tako odločilo, je v tem, da Sodišče EU svoje odločitve ni izrecno oprlo na člen 3(3) Direktive 2009/28/ES in na to, da bi direktiva izrecno dovoljevala omejitev proste trgovine.¹³⁷

Potrebno je opozoriti, da Sodišče EU nikjer v odločbi izrecno ne pove, da je švedski program podpore sorazmeren in v skladu s členom 34 PDEU, ker člen 3(3) Direktive 2009/28/ES državam izrecno dovoljuje takšne neposredno diskriminatorne ukrepe.

Na splošno lahko povemo, da ker je Sodišče EU v konkretni zadevi ugotovilo, da je ukrep Švedske popolnoma opravičen in v skladu s členom 34 PDEU, bi bilo precej nesmiselno, da bi določbo Direktive 2009/28/ES, ki državam članicam dovoljuje tak diskriminatorni ukrep, označili za neskladno s členom 34 PDEU.

Sodišče EU bi moralo analizirati vprašanje skladnosti drugih določb Direktive 2009/28/ES o nacionalnih programih podpore s členom 34 PDEU. V zvezi s tem je treba poudariti, da so v zadevni odločbi določbe Direktive 2009/28 o nacionalnih programih podpore za obnovljive vire energije močno vplivale na odločitev Sodišča EU, da je švedski program podpore sorazmeren z zastavljenim ciljem in je združljiv s členom 34 PDEU. Določbe direktive, razen člena 3, kot tudi utemeljitve teh določb, so med najpomembnejšimi dejavniki, ki jih je upoštevalo Sodišče EU pri tem, ko je tehtalo, ali je ukrep v skladu z načelom sorazmernosti in pri oblikovanju svoje končne odločitve o skladnosti švedskega programa podpore s členom 34 PDEU.¹³⁸

5.3. Nacionalni programi podpore kot ukrep z enakim učinkom

Omejitev prostega pretoka blaga, ki jo ustvarjajo nacionalni programi podpore za zeleno električno energijo, kot tisti ki obstajajo na Švedskem, se kaže v okoliščinah, da so le proizvajalci zelene električne energije, katerih obrati se nahajajo na ozemlju zadevne države članice, upravičeni do dodatka od prodaje zelenih certifikatov, medtem ko proizvajalci, katerih obrati se nahajajo na ozemlju druge države članice, takih ugodnosti nimajo. Z drugimi besedami, v okviru nacionalnega programa podpore, proizvajalci zelene energije, ki nastane v obratih na ozemlju zadevne države članice, pridobijo določeno finančno korist, proizvajalci iz drugih držav članic pa te finančne koristi nimajo.

¹³⁷ Povzeto po: Szydło, M., How to reconcile national support for renewable energy with internal market obligations? The task for the EU legislature after Ålands Vindkraft and Essent, *Common Market Law Review*, let. 52 (2015), 2. št., str. 497.

¹³⁸ *Ibidem*, str. 497-498.

Ni dvoma, da tako odločitev Sodišča EU kot tudi teorija opredeljujeta švedski ukrep, tj. program podpore za spodbujanje energije iz obnovljivih virov energije, kot ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve v smislu 34 PDEU. Sodišče EU priznava možnost, da so tuji proizvajalci energije obravnavani manj ugodno kot švedski proizvajalci. Konec koncev lahko švedski proizvajalci prodajajo tako električno energijo iz obnovljivih virov energije kot tudi same zelene certifikate.¹³⁹

Omejitev prostega pretoka blaga, ki izhaja iz takega nacionalnega programa podpore, pomeni neposredno diskriminacijo tujega blaga. Diskriminacija, ki je sama po sebi prisotna v programu podpore v zadevnem primeru, temelji na formalnem merilu, tj. tujem izvoru obnovljive energije. V zadevi *Ålands Vindkraft* Sodišče EU nacionalnih programov podpore ne uvršča v kategorijo neposredno diskriminatornih omejitev prostega pretoka blaga, niti ne uporablja izraza 'diskriminacija' v tem kontekstu. Sodišče EU v tem pomenu obravnava le vprašanje, ali gre za oviro prostemu pretoku blaga ali ne, ne govori pa o kakršnikoli diskriminaciji. V zvezi s povedanim se pojavi sum, da Sodišče EU zavestno ni želelo izpostaviti neposredno diskriminatorno naravo nacionalnega programa podpore, da bi lahko uspešno opravičilo program, ki pomeni oviro prostega pretoka blaga iz razlogov nujnosti.¹⁴⁰

5.4. Varstvo okolja kot upravičen razlog za omejitev prostega pretoka blaga

Sodišče EU je opravičilo nacionalni program podpore za energijo iz obnovljivih virov – program, ki je nedvomno neposredno diskriminatoren, čeprav ni izrecno opredeljen kot tak – s sklicevanje na nujne razloge, ki upravičujejo omejitev proste trgovine. Bolj natančno, Sodišče EU je nacionalni program podpore Švedske, opravičilo z zahtevami varstva okolja. Sodišče EU je v zvezi s tem spomnilo, »da je uporaba obnovljivih virov energije za proizvodnjo električne energije, ki se spodbuja s predpisom, kot je ta iz postopka v glavni stvari, koristna za varstvo okolja, ker prispeva k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov.«¹⁴¹

Poleg tega je Sodišče EU opravičilo nacionalni program podpore Švedske iz razloga javnega interesa, tj. s potrebo pa zaščiti zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin, ki izhaja iz člena 36 PDEU.

Rešitev, za katero se je Sodišče EU zavzelo v zadevi *Ålands Vindkraft*, vključuje predpostavko, da načeloma neposredno diskriminatorne uvozne omejitve ne bi smele biti predmet upravičenja na podlagi člena 36 PDEU, vendar s pridržkom, da se je v primeru obravnavanih omejitev vseeno mogoče sklicevati na nujne razloge v zvezi z varovanjem okolja.¹⁴² Iz obravnavanega primera izhaja, da imajo nujne zahteve v zvezi z varstvom okolja povsem enako sposobnost, da utemeljujejo neposredno diskriminatorne omejitve uvoza, kot drugi razlogi iz člena 36 PDEU.

¹³⁹ Brückmann, R., Steinbach, A., 2015, str. 11.

¹⁴⁰ Povzeto po: Szydło, M., april 2015, str. 499.

¹⁴¹ Sodba Sodišča EU, *Ålands Vindkraft AB* proti *Energimyndigheten*, C-573/12, točka 79, glej tudi sodbo Sodišča EU *PreussenElektra*, C-379/98, točka 73.

¹⁴² Alongi, F., 2014, str. 20.

V zadevi *Ålands Vindkraft* Sodišče EU nakaže, da bo varstvo okolja še naprej obravnavalo kot dopustno izjemo od omejitve prostega pretoka blaga, tj. da bo varstvo okolja obravnavalo kot razlog, na podlagi katerega je mogoče opravičiti omejitve uvoza, ki pomenijo neposredno diskriminatorni ukrep.

Poseben problem predstavlja razlog varstva okolja v obravnavani zadevi *Ålands Vindkraft*. V omenjeni zadevi gre namreč za neposredno diskriminatorne ukrepe mogoče opravičiti le na podlagi člena 36 PDEU. Ker varstvo okolja ni zajeto v omenjenem členu, ukrep ne more biti opravičen na njegovi podlagi, sporna pa je tudi opravičitev na podlagi obveznih zahtev, kajti le-te je mogoče uporabiti le v primeru, kadar ukrep ne razlikuje med domačim in tujim blagom na podlagi državljanstva, v omenjeni zadevi pa gre prav za takšno razlikovanje. Švedska namreč z zadevnim ukrepom iz nacionalnih programov podpore izključuje tuje proizvajalce električne energije, pri čemer ni dvoma, da razlikovanje temelji na državljanstvu proizvajalca.

5.5. Sorazmernost teritorialnih omejitev

V zadevi *Ålands Vindkraft* Sodišče EU namenja veliko pozornosti ugotovitvi, da teritorialna omejitev, ki jo v tej zadevi predstavlja nacionalni program podpore za energijo iz obnovljivih virov, izpolnjuje zahteve načela sorazmernosti, tj. da je primerna za zagotovitev uresničitve legitimnega cilja in da je nujna za doseg tega cilja. Medtem ko je Sodišče EU dokončno potrdilo, da je omenjena teritorialna omejitev s strani Švedske sorazmerna glede na zastavljeni cilj, je hkrati zatrdilo, da v zadevi načelo sorazmernosti ne velja preveč strogo, kar je očitno v nasprotju s prejšnjimi odločitvami Sodišča EU, v katerih ocenjuje sorazmernost uvoznih omejitev, ki jih države članice izvajajo.¹⁴³

V skladu z ustaljeno sodno prakso je nacionalni ukrep, ki omejuje prost pretok blaga, primeren za uresničenje zastavljenega cilja, če resnično skrbi za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja na dosleden in sistematičen način. Glede na to, da je glavni cilj za utemeljitev te vrste omejitve uvoza za spodbujanje uporabe obnovljivih virov energije (varovanje okolja, zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin), dejstvo, da nacionalni program podpore izključi električno energijo iz obnovljivih virov, pridobljeno v drugi državi članici, uporaba tega ukrepa komaj kaj prispeva k doseganju tega cilja. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča EU izhaja, da ukrep, ki omejuje prost pretok blaga, ni nujno potreben za doseg legitimnega cilja, ki se z ukrepom zasleduje, če obstajajo alternativni ukrepi, s katerimi je prav tako mogoče doseči zasledovani cilj, hkrati pa tak ukrep manj omejevalno vpliva na trgovino znotraj EU. V nasprotju z ustaljeno sodno prakso Sodišče EU v zadevi *Ålands Vindkraft* ne poskuša opredeliti ukrepov, ki bi bili manj omejujoči za trgovino znotraj EU, kot pa pomeni teritorialna omejitev v konkretni zadevi, čeprav bi tudi kakšni alternativni ukrepi učinkovito spodbujali uporabo zelene električne energije. Sodišče EU niti ne poda razlage nacionalnim sodiščem, kako naj analizirajo ukrepe, ki bi in ali bi dejansko pomenili manj omejujoč ukrep za prost pretok blaga.¹⁴⁴

¹⁴³ Povzeto po Szydło, M., april 2015, str. 503-504.

¹⁴⁴ Ibidem, str. 504-505.

Države članice imajo tudi ob ohraniti teritorialnih omejitev, ki so povezane z njihovimi programi podpore, še vedno možnost, da vplivajo na programe na način, ki zmanjšuje omejujoč učinek na prost pretok blaga. V prvi vrsti države članice lahko omejijo obseg programa podpore. Če bi bil obseg podpore za zeleno električno energijo, proizvedeno v določeni državi članici manjši, potem bi tudi neposredna diskriminacija zelene električne energije, proizvedene v drugih državah članicah, bila manjša in posledično bi bil manjši tudi omejevalni učinek teritorialne omejitve na prosto trgovino znotraj EU. Države članice pa lahko tudi sprejmejo programe podpore, v okviru katerih se vnaprej določi odstotek zelene električne energije, proizveden v drugih državah članicah, ki bo pokrit z programom podpore.¹⁴⁵

Ocena sorazmernosti je podvržena kritiki predvsem zaradi pomanjkanja presoje, ali so državam članicam na voljo alternativni ukrepi, ki bi prav tako prispevali k doseganju cilja varstva okolja in boja proti podnebnim spremembam, vendar z manj omejujočim učinkom za prosto trgovino. Ni mogoče zanikati, da bi nacionalni programi podpore, ki bi vključevali tudi tuje proizvajalce električne energije, prispevali k uspešnejšemu prizadevanju za vzpostavitev enotnega energetskega trga.¹⁴⁶

5.6. Bodoča zakonodaja za uskladitev nacionalnih programov na ravni EU

Da bi dosegli, da nacionalni programi podpore za zeleno električno energijo postanejo dostopni tudi za električno energijo, proizvedeno v drugih državah članicah, je v prihodnje potrebno uskladiti te sistema ne na nacionalni ravni, temveč na ravni EU. Po odločitvi v zadevi *Ålands Vindkraft* nekateri namreč menijo, da je naloga Evropske komisije, da države članice prepriča, da se dogovorijo o usklajenosti zakonodaje z direktivami, ki bi odpravila teritorialno omejitev nacionalnih programov podpore, po odločitvi Sodišča EU veliko težja. Januarja 2014 je Evropska komisija objavila svoje predloge glede energetske in podnebne politike za obdobje od leta 2020 do leta 2030. Objava teh predlogov pomeni pomemben korak v bodoče razprave o prihodnosti energetske politike EU. Na podlagi teh predlogov se bo prihodnji regulativni okvir obnovljivih virov energije v EU najverjetneje bistveno razlikoval od okvira, ki velja sedaj.¹⁴⁷

Glede na odločitev v zadevi *Ålands Vindkraft* je prišel čas za pospešitev nadaljnjih reform zakonodaje EU na področju obnovljivih virov energije, da bi zagotovili večjo konvergenco in usklajevanje politik držav članic EU in regulativnih instrumentov, ki se uporabljajo za spodbujanje uporabe obnovljivih virov energije. Če pogledamo na zakonodajo EU dolgoročno, se zdi, da je proces reform v polnem teku. Leta 2013 je Evropska komisija potrdila svojo zavezanost k reformi notranjega energetskega trga in nadaljnjemu usklajevanju nacionalnih programov podpore.¹⁴⁸ Poleg tega je potrebno omeniti tudi, da je evropeizacija nacionalnih programov podpore osrednji predmet znotraj evropske energetske varnostne strategije.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Ibidem, str. 506.

¹⁴⁶ Beckmann, K., 2014.

¹⁴⁷ Ferenczi, K., ECJ decision on territorial restrictions in renewable energy support schemes: Soon to be moot?, Kinstellar, julij 2014.

¹⁴⁸ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Poročilo o napredku obnovljivih virov energije COM(2013) 175 final, 27. marec 2013.

¹⁴⁹ Long, R., 2014, str. 711.

5.7. Skupni energetski trg EU ali 28 nacionalnih energetskih trgov

Zdi se, da je sodba Sodišča EU v zadevi *Ålands Vindkraft* ponudila več vprašanj kot pa odgovorov, predvsem z zvezi z varstvom okolja v okviru evropskega energetskega trga. Pravzaprav se zdi, da sama odločitev Sodišča EU ne teži k razrešitvi problema, kvečjemu lahko celo poslabša napetosti med evropskim notranjim trgom električne energije in nacionalnimi programi podpore. Pri 28. državah članicah, ki uvajajo 28 različnih nacionalnih programov podpore, ki so v glavnem omejeni na domače proizvajalce električne energije, je le stežka mogoče trditi, da gre za enake pogoje za konkurenco znotraj celotne EU. Proizvajalci v različnih državah članicah so zaradi neenotnega sistema podpore v različnih položajih. Dokler lahko države članice uvajajo nacionalne programe podpore, ki temeljijo na diskriminaciji, je težko razumeti, kako se je takšni neenotnosti notranjega trga električne energije mogoče izogniti brez večjih reform. Nacionalne vlade so pripravljene živeti s to situacijo, vsaj kratkoročno, saj države članice nočejo omogočiti dostopa do nacionalnih programov podpore proizvajalcem, ki niso na ozemlju zadevne države članice.¹⁵⁰

Evropska komisija se omenjenega problema sicer zaveda in poskuša urediti programe podpore na bolj na ravni EU – bodisi s pozitivno zakonodajo, kot je denimo tretja direktiva o obnovljivih virih. Problem je, da je zelo malo verjetno, da bodo predlogi komisije uresničeni v praksi. Zadeva *Ålands Vindkraft* je situacijo še dodatno zapletla, saj je povzročila negotovost o tem, kako daleč se upoštevata eni izmed temeljnih načel evropskega prava, tj. načelo prepovedi diskriminacije in prostega pretoka blaga.¹⁵¹

¹⁵⁰ Durand, É., Keay, M., National support for renewable electricity and the single market in Europe: the *Ålands Vindkraft* case, Oxford Energy Comment, 2014.

¹⁵¹ Ibidem.

6. ZAKLJUČEK

EU je v preteklih letih napredovala na področju obnovljivih virov energij, kar se kaže tudi v sprejetju zakonodaje na tem področju. Zaveda se, da so obnovljivi viri energije pomembni za varstvo okolja in v boju proti podnebnim spremembam, katere so zaradi vedno večje porabe energije iz fosilnih goriv vedno bolj problematične, kar posledično vpliva tudi na varovanje zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin. Omenjeni vpliv potrjuje tudi Sodišče EU skozi svojo sodno prakso, ko ukrepe, ki omejujejo prost pretok trgovine z namenom varstva okolja, podreja členu 36 PDEU, čeprav ta izjema ni izrecno določena v omenjenem členu. To opravičuje z argumentom, da ukrepi, s katerimi se varuje okolje, posledično varujejo tudi zdravje in življenje ljudi, živali in rastlin.

Odločitev Sodišča EU v zadevi *Ålands Vindkraft* med drugim razkriva nasprotja med primarno in sekundarno zakonodajo EU. Namreč, medtem ko so prizadevanja za vzpostavitev enotnega trga z električno energijo v EU usmerjena v odpravo ovir in diskriminacije, meje med državami članicami še vedno niso zabrisane, kadar gre za večjo uporabo energije iz obnovljivih virov. Države članice namreč z ukrepi, kot je ta v primeru Švedske, očitno zavirajo in upočasnjujejo vzpostavitev evropskega trga z električno energijo.

Zdi se, da bo cilj ustvariti enoten trg z električno energijo brez ovir in diskriminacije, zaenkrat ostal le še cilj in želja. Tak argument opravičuje tudi odločitev Sodišča EU v obravnavani zadevi, v kateri je le-to odločilo, da imajo države članice pravico, da same odločajo komu bodo namenile sredstva iz nacionalnega programa podpore električne energije iz obnovljivih virov. Odločitev Sodišča EU sicer ni sporna, glede na samo zadevo, vendar pa je na nek način sporno to, da ni izrecno argumentiralo ali je ukrep opravičljiv z razlogom varstva okolja na podlagi 36 PDEU ali v okviru obveznih zahtev iz zadeve *Cassis de Dijon*.¹⁵²

Zadeva *Ålands Vindkraft* je v nekaterih pogledih vsekakor nasprotujoča glede na tradicionalno sodno prakso Sodišča EU, vendar pa jo je potrebno kljub temu šteti k ustaljeni sodni praksi Sodišča EU, predvsem v zvezi z obveznimi zahtevami za varstvo okolja, če vzamemo, da je ukrep Švedske opravičen na podlagi le-teh. V tem smislu sodba nadaljuje ustaljeno sodno prakso, saj odločitev v zadevi *Ålands Vindkraft* še enkrat dokazuje, da je Sodišče EU izredno občutljivo na okoljska vprašanja in da vprašanja glede varovanja okolja obravnava zelo resno.

Sodišče EU se v svoji odločitvi ni osredotočalo na skladnost Direktive 2009/28/ES s primarnim pravom EU, čeprav je iz omenjene direktive jasno razvidno, da nasprotuje temeljnemu načelu prostega pretoka blaga in v zvezi s tem tudi PDEU. Zaradi tega je mogoče sklepati, da Sodišče EU ne bo posegalo niti v prihodnosti v nacionalne programe podpore v tem smislu, da bi razveljavilo omenjeno direktivo v delu, ki državam članicam dovoljuje izključitev tujih proizvajalcev iz svojih programov podpore. V primeru, da bi Sodišče EU to storilo, bi to pomenilo velik udarec za države članice, res pa je, da bi uskladitev programov podpore omogočilo hitrejšo vzpostavitev skupnega energetskega trga.

¹⁵² Brückmann R, Steinbach, A., 2015, str. 19-20.

Skozi preučevanje same odločitve se mi poraja vprašanje, kakšno vlogo ima PDEU in z njo povezana načela notranjega trga. Po eni strani bi sicer bilo smiselno, da bi Sodišče EU razveljavilo člen 3(3) Direktive 2009/28/ES, kajti ta izrecno nasprotuje temeljnemu načelu EU, tj. prostemu pretoku blaga, v tem primeru energije iz obnovljivih virov, vendar pa nas Sodišče EU v zvezi s tem opozarja, da je treba vsak nacionalni ukrep na področju, ki je predmet izčrpnega urejanja na ravni EU, presojati glede na določbe akta, ki področje izčrpno ureja, in ne glede na določbe primarnega prava, tj. PDEU.

7. BIBLIOGRAFIJA

7.1. LITERATURA

Alongi, F., Getting greener, not closer : The Ålands Vindkraft and Essent Belgium judgments, Environmental law survey, 2014, str. 15-26

Beckmann K., Exclusive: The end is near – for national renewable energy subsidy schemes in the EU, Energy Post, 2014

Brückmann R, Steinbach, A., Renewable Energy and the Free Movement of Goods, Journal of Environmental Law, 1. številka., januar 2015

Cox, A., The ECJ / Ålands case – Implications for National Renewables Support Systems, v: Energy & Resources, 2014, str. 1-2.

Durand É., Keay M., National support for renewable electricity and the single market in Europe: the Ålands Vindkraft case, Oxford Energy Comment, 2014

Dusonchet, L., Telaretti, E., Economic analysis of different supporting policies for the production of electrical energy by solar photovoltaics in eastern European Union countries, Energy Policy let. 38 (2010), Palermo, str. 4011-4020

Engels, J., The promotion of electricity from renewable energy sources in the European Union, Utrecht, 2011

Ferenczi, K., ECJ decision on territorial restrictions in renewable energy support schemes: Soon to be moot?, Kinstellar, julij 2014

Fontanelli, F., The Essent judgment: Another revolution in the case law on free movement of goods?, EU Law Analysis, 19. september 2014
(URL: www.eulawanalysis.blogspot.be)

Hojnik, J., Knez, R., Svoboščine notranjega trga EU, GV Založba, Ljubljana, 2015

Hojnik J., Prosti pretok blaga v EU, GV Založba, Ljubljana, 2010

Howes, T., "Trading" renewable energy consumption and types of national support scheme, v: Jones, C., EU Energy Law – zvezek III: Renewable Energy Law and Policy in the European Union, Claeys & Casteels, 2010

Jonker, W., Vedder, H.H.B., Het Europeesrechtelijk kader voor financiële instrumenten ter stimulering van energietransitie, In: Krot, B. & Smorenburg - van Middelkoop, L., Duurzame Energie – Juridische kansen en belemmeringen, Europa Law Publishing, 2010

Long, R., Harnessing Offshore Wind Energy: Legal Challenges and Policy Conundrums in the European Union, The international journal of marine and coastal law, let. 29 (2014), str. 690-715

Malgaj M., Obnovljivi viri energije v Sloveniji, Zelena Slovenija, 2009, str. 5-16

Ryckman C. , EU Court Allows Discriminatory Green Energy Support Schemes, 2014 (URL: <http://www.insideenergyandenvironment.com/2014/08/eu-court-allows-discriminatory-green-energy-support-schemes/>)

Szydło, M., How to reconcile national support for renewable energy with internal market obligations? The task for the EU legislature after Ålands Vindkraft and Essent, v: Common Market Law Review, let. 52 (2015), 2. št., str. 489-510

Van Renssen, S., EU Court upholds national renewable subsidy schemes in surprise decision, Energy Post 2014

Vodnik za uporabo določb Pogodbe, ki urejajo prosti pretok blaga Evropske komisije, Direktorat C: Regulatorna politika, GD za podjetništvo in industrijo, Luxembourg, 2010

7.2. PRAVNI VIRI

7.2.1. Zakonodaja EU

PRIMARNI VIRI:

Pogodba o Evropski uniji, prečiščena različica, UL EU C 202/13, 7.6.2016

Pogodba o delovanju Evropske unije, prečiščena različica, UL EU C 202/47, 7.6.2016

SEKUNDARNI VIRI:

Direktiva 70/50/EGS Komisije z dne 22. decembra 1969, ki temelji na določbah člena 33(7) o odpravi ukrepov, ki imajo enak učinek kot količinske omejitve pri uvozu in ki jih ne zajemajo drugi predpisi, sprejeti skladno s Pogodbo o ustanovitvi EGS, UL EU L 13/29, z dne 19.1.1970

Direktiva 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES z dne 23. aprila 2009, Uradni list L 140

Resolucija Sveta z dne 27. junija 1997 o obnovljivih virih energije 97/C 210/01

Resolucija Evropskega parlamenta 221/398 konč., v: Sporočilo Komisije – Energija za prihodnost: obnovljivi viri energije – Bela knjiga za strategijo in akcijski plan Skupnosti COM(97) 599 final

Sporočilo Komisije – Energija za prihodnost: obnovljivi viri energije – Bela knjiga za strategijo in akcijski načrt Skupnosti, COM(95) 682 final, 13. december 1995

Sporočilo Komisije – Energija za prihodnost: obnovljivi viri energije – Zelena knjiga za strategijo Skupnosti, COM(96) 576 final, 20. november 1996

Sporočilo Komisije Evropskemu svetu in Evropskemu parlamentu: Energetska politika za Evropo, COM(2007) 1 final, 10.1.2007

Sporočilo Komisije Evropskemu svetu in Evropskemu parlamentu: Poročilo o napredku energije iz obnovljivih virov: Poročilo Komisije v skladu s členom 43 Direktive 2001/77/ES, členom 4(2) Direktive 2003/30/ES ter o izvajanju akcijskega načrta EU za biomaso, COM(2005) 628, COM(2009) 192 final

Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Poročilo o napredku obnovljivih virov energije COM(2013) 175 final, 27. marec 2013

Delovni dokument Komisije, Podpora električni energiji iz obnovljivih virov, dokument k predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, COM(2008) 19 final, Bruselj, 23.1.2008

7.2.2. Sodna praksa Sodišča EU

Zadeva 6/64, Flaminio Costa proti E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964/66

Zadeva 2/73, Riseria Luigi Geddo proti Ente Nazione Risi, ECLI:EU:C:1973:89

Zadeva 8/74, Procureur du Roi proti Benoit and Gustave Dassonville, ECLI:EU:C:1974:82

Zadeva 74/76, Iannelli & Volpi SpA proti Ditta Paolo Meroni, ECLI:EU:C:1977:51

Zadeva 5/77, Carlo Tedeschi proti Denkavit Commerciale, ECLI:EU:C:1977

Zadeva 120/78, Cassis de Dijon, ECLI:EU:C:1979:42

Zadeva 113/80, Komisija proti Irski (Irski spominski), ECLI:EU:C:1981:139

Zadeva C-240/83, Procureur de la Republique proti Association de Defence des Bruleurs d'Huiles Usagees, ECLI:EU:C:1985:59

Zadeva 302/86, Komisija proti Danski, ECLI:EU:C:1988:421

Zadeva C-393/92, Commune d'Almelo in drugi proti NV Energiebedrijf Ijsselmij, ECLI:EU:C:1994:171

Zadeva C-67/97, Bluhme, ECLI:EU:C:1998:584

Zadeva C-379/98, PreussenElektra AG v Schleswag AG, in the presence of Windpark Reußenköge III GmbH and Land Schleswig-Holstein: ECLI:EU:C:2001:160

Zadeva C-524/07, Komisija proti Avstriji, ECLI:EU:C:2008:717

Zadeva C-573/12, Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten: ECLI:EU:C:2014:2037

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C-573/12 Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten: ECLI:EU:C:2014:37

Združene zadeve C-204/14 do C-208/12, Essent Belgium, ECLI:EU:C:2014:2192

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v združenih zadevah od C-204/12 do C-208/12, Essent Belgium NV proti Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits-en Gasmarkt, ECLI:EU:C:2013:294