Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
YVESA BOTA
od 14. travnja 2016.[1]

Predmet C-492/14

Essent Belgium NV
protiv
Vlaams Gewest,
Inter Energa i dr.,
Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio rechtbank van eerste aanleg te Brussel (prvostupanjski sud u Bruxellesu (Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sustavi besplatne distribucije zelene električne energije izravno unesene u distribucijske sustave – Odbijanje uzimanja u obzir zelene električne energije proizvedene izvan predmetne države članice – Slobodno kretanje robe – Članak 28. UEZ-a“

I – **Uvod**

1. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 12., 28. i 30. UEZ-a i članka 3. stavaka 1. i 4. Direktive 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ[2].

2. Zahtjev je upućen u okviru sporova između društva Essent Belgium NV[3] i, među ostalim, Vlaams Gewesta (Flamanska regija), kojima se dovodi u pitanje izvanugovorna odgovornost te regije zbog donošenja uzastopnih propisa kojima se pravo na besplatnu distribuciju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije[4] ograničava na zelenu električnu energiju izravno unesenu u distribucijske sustave smještene, prvotno, u Flamanskoj regiji, a zatim u cijeloj državi članici koje je ta regija dio.

3. U svojim presudama od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft[5], i od 11. rujna 2014., Essent Belgium[6], Sud je priznao da se korištenje nacionalnim programima potpore proizvodnji zelene električne energije upotrebom certifikata kojima se može trgovati može ograničiti samo na proizvodnju zelene električne energije na području predmetne države članice.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL 2003., L 176, str. 37. i ispravak SL 2004., L 16, str. 74.

3 — U daljnjem tekstu: Essent

4 — U daljnjem tekstu: zelena električna energija

5 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

6 — C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192.

4. Budući da sam već imao prilike navesti razloge zbog kojih mi se čini da ta teritorijalna ograničenja programa potpore nisu u skladu sa zahtjevima slobodnog kretanja robe[7], neću se u to ponovno upuštati, iako mi obrazloženje presuda Suda nije uvjerljivo.

5. U ovom ću mišljenju samo istražiti može li se obrazloženje Suda prenijeti na sustav besplatne distribucije zelene električne energije kao što su oni o kojima je riječ u glavnom postupku.

6. Na to ću pitanje odgovoriti potvrdno, iz čega ću zaključiti da načelo nediskriminacije iz, među ostalim, članka 12. UEZ-a i direktiva 96/92/EZ[8], 2003/54 i 2001/77/EZ[9] kao i članke 28. i 30. UEZ-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji, time što besplatnu distribuciju zelene električne energije ograničava samo na proizvodna postrojenja koja su izravno priključena na distribucijske sustave smještene u predmetnoj državi članici ili u regiji na području te države, isključuje proizvodna postrojenja smještena u drugim državama članicama.

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Propisi o unutarnjem tržištu električne energije

7. Postupno ostvarenje unutarnjeg tržišta električne energije omogućeno je donošenjem više uzastopnih direktiva, među kojima su i direktive 96/92 i 2003/54.

a) Direktiva 96/92

8. U uvodnoj izjavi 4. Direktive 96/92 ustraje se na važnosti uspostave unutarnjeg tržišta električne energije radi racionalizacije proizvodnje, prijenosa i distribucije električne energije uz istodobno jačanje sigurnosti isporuke i konkurentnosti europskoga gospodarstva te poštovanje zaštite okoliša.

9. U uvodnoj izjavi 28. te direktive pojašnjeno je da se radi zaštite okoliša prednost može dati proizvodnji zelene električne energije.

10. Člankom 11. stavcima 2. i 3. navedene direktive bilo je propisano:

„2. U svakom slučaju [operator distribucijskog sustava električne energije] ne smije diskriminirati korisnike sustava ili kategorije korisnika sustava, posebno u korist svojih društava kćeri ili svojih dioničara.

3. Država članica može od operatora distribucijskog sustava pri dispečiranju proizvodnih postrojenja zahtijevati davanje prednosti proizvodnim postrojenjima koja upotrebljavaju obnovljive izvore energije ili otpad ili koja proizvode kombiniranu toplinsku i električnu energiju.” [neslužbeni prijevod]

7 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:37) i u spojenim predmetima Essent Belgium (C-204/12 do C-208/12, EU:C:2013:294).

8 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 19. prosinca 1996. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije (SL 1997., L 27, str. 20.)

9 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 27. rujna 2001. o promicanju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije na unutarnjem tržištu električne energije (SL 2001., L 283, str. 33.)

11. Članak 16. Direktive 96/92 glasio je:

„Radi organizacije pristupa sustavu države članice mogu odabrati između postupaka iz članka 17. i/ili članka 18. Te dvije vrste postupaka provode se u skladu s objektivnim, transparentnim i nediskriminirajućim kriterijima.” [neslužbeni prijevod]

b) Direktiva 2003/54

12. Direktiva 2003/54 stupila je na snagu 4. kolovoza 2003., a stavljena je izvan snage Direktivom 2009/72/EZ[10].

13. U uvodnoj izjavi 26. Direktive 2003/54 bilo je navedeno da je „[p]oštovanje zahtjeva javne usluge temeljni [...] zahtjev ove Direktive i važno je da se u ovoj Direktivi specificiraju zajednički minimalni standardi koje poštuju sve države članice i koji uzimaju u obzir ciljeve zaštite potrošača, sigurnosti opskrbe, zaštite okoliša i istovjetnih razina tržišnog natjecanja u svim državama članicama. Važno je da se zahtjevi javne usluge mogu tumačiti na nacionalnoj osnovi, uzimajući u obzir nacionalne okolnosti i podložno poštovanju prava Zajednice” [neslužbeni prijevod].

14. Člankom 2. točkama 3. i 5. te direktive „prijenos” je definiran kao „transport električne energije vrlo visokim i visokim naponskim međusobno povezanim sustavom radi njezine isporuke krajnjim kupcima ili distributerima” , a „distribucija” kao „prijenos električne energije visokonaponskim, srednjonaponskim i niskonaponskim distribucijskim sustavima radi njezine isporuke kupcima” [neslužbeni prijevod].

15. U članku 3. navedene direktive, umetnutom u poglavlje II. naslovljeno „Opća pravila za organizaciju sektora”, u stavku 1. potvrđena su načela slobodnog tržišnog natjecanja i nediskriminacije među elektroenergetskim poduzećima.

16. Međutim, na temelju članka 3. stavka 2. Direktive 2003/54, države članice mogle su, u općem ekonomskom interesu, elektroenergetskim poduzećima nametnuti obveze javne usluge koje su se mogle odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost isporuke, redovitost, kvalitetu i cijenu opskrbe, na zaštitu okoliša, uključujući energetsku učinkovitost i zaštitu klime, pod uvjetom da su te obveze „jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće, provjerljive” i „elektroenergetskim društvima Europske zajednice jamče ravnopravnost pristupa nacionalnim potrošačima” [neslužbeni prijevod]. U članku 3. stavku 4. te direktive pojašnjeno je da, ako država članica dodjeljuje naknadu ili ekskluzivna prava za ispunjenje tih obveza, to mora činiti „na nediskriminacijski i transparentan način”.

17. Osim toga, članak 3. stavak 7. navedene direktive omogućivao je državama članicama da „[poduzimaju] mjere koje su potrebne za postizanje ciljeva socijalne i ekonomske kohezije i zaštite okoliša, što može uključivati mjere energetske učinkovitosti/upravljanja potrošnjom i sredstva za borbu protiv klimatskih promjena i sigurnosti opskrbe” [neslužbeni prijevod]. Takve su mjere mogle uključivati „osiguravanje prikladnih ekonomskih poticaja, koristeći, ako je potrebno, sve postojeće nacionalne alate i alate Zajednice, za održavanje i izgradnju potrebne mrežne infrastrukture, uključujući kapacitete međusobnog povezivanja”. [neslužbeni prijevod]

10 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.)

18. U članku 14. Direktive 2003/54, umetnutom u poglavlje V. naslovljeno „Rad distribucijskog sustava”, bilo je predviđeno u stavku 2. da, „[u] svakom slučaju, operator distribucijskog sustava ne smije diskriminirati korisnike sustava ili kategorije korisnika sustava, posebno u korist svojih povezanih poduzeća” [neslužbeni prijevod]. Člankom 14. stavkom 4. te direktive izričito se državama članicama omogućavalo da mogu „od operatora distribucijskog sustava pri dispečiranju proizvodnih postrojenja zahtijevati davanje prednosti proizvodnim postrojenjima koja koriste obnovljive izvore energije ili otpad ili koja proizvode kombiniranu toplinsku i električnu energiju”. [neslužbeni prijevod]

19. Člankom 20. stavkom 1. navedene direktive državama članicama prepuštalo se da poduzmu potrebne mjere za uspostavu sustava pristupa treće strane prijenosnom i distribucijskom sustavu na temelju objavljenih tarifa, „primijenjenih objektivno i bez diskriminacije korisnika sustava”. [neslužbeni prijevod]

20. Člankom 23. Direktive 2003/54 bilo je propisano da države članice moraju imenovati regulatorna tijela koja su zadužena barem za osiguravanje nediskriminacije, učinkovitog tržišnog natjecanja i učinkovitog funkcioniranja tržišta te za to da prije njihova stupanja na snagu utvrde ili odobre metodologije za izračun ili utvrđivanje, među ostalim, uvjeta za priključenje ili pristup nacionalnim sustavima, uključujući tarife prijenosa i distribucije. Ta su tijela bila ovlaštena zahtijevati od operatora prijenosnog sustava i distribucijskog sustava, ako je potrebno, da promijene uvjete, tarife, pravila, mehanizme i metodologije iz stavaka 1. do 3. tog članka kako bi se osigurala njihova razmjernost i primjena na nediskriminirajući način.

2. Propisi o promicanju zelene električne energije

21. Propis koji se primjenjuje *ratione temporis* u glavnom predmetu jest Direktiva 2001/77, koja je stavljena izvan snage Direktivom 2009/28/EZ [11].

22. U uvodnoj izjavi 1. Direktive 2001/77 prepoznala se potreba davanja prednosti promicanju obnovljivih izvora energije, dok je u njezinoj uvodnoj izjavi 2. bilo navedeno da se promicanje zelene električne energije nalazi pri vrhu prioriteta Zajednice.

23. U uvodnoj izjavi 14. te direktive bila je navedena važnost osiguravanja dobrog funkcioniranja mehanizama potpore obnovljivih izvora energije na nacionalnoj razini, sve dok se ne uspostavi okvir Zajednice, dok su u uvodnoj izjavi 15. te direktive ustrajalo na tomu da je prerano za donošenje takvog okvira.

24. U uvodnoj izjavi 19. navedene direktive bilo je istaknuto da je pri davanju prednosti razvoju tržišta za obnovljive izvore energije potrebno uzeti u obzir pozitivan utjecaj na regionalni i lokalni razvoj, izvozne mogućnosti, socijalnu koheziju te mogućnosti zapošljavanja, ponajprije što se tiče malih i srednjih poduzeća i nezavisnih proizvođača električne energije.

25. U skladu s njezinim člankom 1., Direktiva 2001/77 „ima za cilj promicati povećanje doprinosa obnovljivih izvora energije u proizvodnji električne energije na unutarnjem tržištu električne energije te postaviti temelje za budući okvir Zajednice u tom području”. [neslužbeni prijevod]

11 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 11., str. 39.)

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

„Ne dovodeći u pitanje članke 87. i 88. [UEZ-a], Komisija ocjenjuje primjenu mehanizama korištenih u državama članicama, u skladu s kojima proizvođač električne energije, na temelju propisa koji su donijela javna tijela, dobiva izravnu ili neizravnu potporu, i koji bi mogli imati učinak ograničenja trgovine, imajući u vidu da ti mehanizmi doprinose ostvarivanju ciljeva navedenih u člancima 6. i 174. [UEZ-a].” [neslužbeni prijevod]

27. Člankom 7. navedene direktive, naslovljenim „Pitanja u vezi sa sustavom”, bilo je propisano:

„1. Ne dovodeći u pitanje održavanje pouzdanosti i sigurnosti sustava, države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da operatori prijenosnih i distribucijskih sustava na svojem državnom području jamče prijenos i distribuciju [zelene] električne energije. One također mogu predvidjeti prvenstvo pristupa sustavu [zelene] električne energije. U odnosu na distribuciju električne energije koju proizvedu proizvodna postrojenja operatori prijenosnih sustava daju prednost postrojenjima koja upotrebljavaju obnovljive izvore energije, u mjeri koju dopušta funkcioniranje nacionalnog sustava električne energije.

2. Države članice uspostavljaju pravni okvir ili od operatora prijenosnih i distribucijskih sustava zahtijevaju da utvrde i objave svoja standardizirana pravila o snošenju troškova tehničkih prilagodbi, poput priključivanja na sustav i unapređenja sustava, koje su potrebne za uključivanje novih proizvođača koji u međupovezani sustav unose [zelenu] električnu energiju.

Ta su pravila utemeljena na objektivnim, transparentnim i nediskriminacijskim kriterijima koja ponajprije uzimaju u obzir sve troškove i koristi povezane s uključivanjem proizvođača na mrežu. Ta pravila mogu predvidjeti različite vrste uključivanja na mrežu.

3. Države članice prema potrebi mogu od operatora prijenosnih i distribucijskih sustava zahtijevati da u cijelosti ili djelomično snose troškove iz stavka 2.

[...]

6. Države članice osiguravaju da zaračunavanje troškova za prijenos i za distribuciju ne diskriminira [zelenu] električnu energiju, uključujući ponajprije električnu energiju iz obnovljivih izvora energije proizvedenu u rubnim područjima, npr. otočnim područjima i slabo naseljenim područjima.

Države članice prema potrebi uspostavljaju pravni okvir ili obvezuju operatore prijenosnih i distribucijskih sustava da osiguravaju da se u troškovima prijenosa i distribucije električne energije koja potječe iz postrojenja koja upotrebljavaju obnovljive izvore energije uzimaju u obzir ostvarive troškovne koristi koje proizlaze iz priključenja postrojenja na sustav. Te troškovne koristi mogu proizići iz neposredne uporabe niskovoltažne mreže.

[...]” [neslužbeni prijevod]

B – *Belgijsko pravo*

28. Kako bi promicala proizvodnju zelene električne energije, flamanska vlada uvela je za proizvođače zelene električne energije sustav besplatne upotrebe distribucijskih sustava.

29. U skladu s člankom 15. Vlaams decreet houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (Flamanski dekret o organizaciji tržišta električne energije) od 17. srpnja 2000.[12]:

„Operator sustava besplatno obavlja sve zadaće potrebne za distribuciju zelene električne energije, osim priključivanja na distribucijski sustav.

Flamanska vlada može postaviti ograničenja za uređenje iz prvog stavka."

30. Članak 15. stavljen je izvan snage člankom 61. Vlaams decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 (Flamanski dekret s različitim mjerama uz proračun za 2005.) od 24. prosinca 2004., s učinkom od 1. siječnja 2005.[13]

31. Prije tog stavljanja izvan snage, detaljna pravila za primjenu sustava besplatne distribucije znatno su izmijenjena uzastopnim donošenjem triju uredbi.

32. Najprije je u besluit van de vlaamse regering inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen (Uredba flamanske vlade o poticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije) od 28. rujna 2001.[14] odobrena besplatna distribucija električne energije proizvedene u regiji koja nije Flamanska regija ili u inozemstvu. U skladu s člankom 14. te uredbe:

„[...]

Operator sustava besplatno obavlja zadaće nabrojene u članku 15. Dekreta o električnoj energiji [...]

Za električnu energiju koja nije proizvedena u Flamanskoj regiji tijelo zaduženo za izdavanje certifikata o zelenoj električnoj energiji za mjesto proizvodnje o kojem je riječ regulatornom tijelu izdaje potvrdu kojom se jamči da je ta električna energija proizvedena iz obnovljivog izvora energije [...] i namijenjena krajnjem kupcu u Flandriji.

[...]"

33. Zatim je, u verziji proizašloj iz izmjena unesenih Uredbom od 4. travnja 2003.[15], koja je stupila na snagu 30. travnja 2003., člankom 14. Uredbe od 28. rujna 2001. besplatna distribucija ograničena samo na proizvodna postrojenja smještena u Flamanskoj regiji. Taj članak glasio je kako slijedi:

„§ 1. U skladu s člankom 15. drugim stavkom Dekreta o električnoj energiji, besplatna distribucija iz članka 15. prvog stavka tog dekreta ograničena je na unošenje električne energije koju proizvedu proizvodna postrojenja priključena na distribucijske sustave smještene u Flamanskoj regiji.

§ 2. Opskrbljivač [zelenom] električnom energijom na privremenom računu i na završnom obračunu za krajnjeg kupca te električne energije ne zaračunava nikakav trošak za njezinu distribuciju [...]

[...]"

34. Povodom tužbe koju je podnio Essent radi poništenja članka 2. Uredbe od 4. travnja 2003., Raad van State (Državno vijeće, Belgija) suspendirao je primjenu tog članka presudom od 12. siječnja 2004.

12 — *Belgisch Staatsblad*, 22. rujna 2000., str. 32166., u daljnjem tekstu: Dekret o električnoj energiji

13 — *Belgisch Staatsblad*, 31. prosinca 2004., str. 87220.

14 — *Belgisch Staatsblad*, 23. listopada 2001., str. 36778., u daljnjem tekstu: Uredba od 28. rujna 2001.

15 — *Belgisch Staatsblad*, 30. travnja 2003., str. 23334., u daljnjem tekstu: Uredba od 4. travnja 2003.

35. Kao treće, nakon te je suspenzije donesen besluit van de vlaamse regering inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen (Uredba flamanske vlade o poticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije) od 5. ožujka 2004.[16], kojim je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredba od 28. rujna 2001., s učinkom od 23. ožujka 2004.

36. Članak 18. Uredbe od 5. ožujka 2004. glasio je:

„§ 1. U skladu s člankom 15. drugim stavkom Dekreta o električnoj energiji, besplatna distribucija iz članka 15. prvog stavka tog dekreta ograničena je na električnu energiju koja se isporučuje krajnjim kupcima priključenima na distribucijski sustav smješten u Flamanskoj regiji, a koja je proizvedena iz obnovljivog izvora energije iz članka 15. u proizvodnom pogonu koji svoju električnu energiju izravno unosi u distribucijski sustav u Belgiji.

§ 2. Opskrbljivač [zelenom] električnom energijom na završnom obračunu za krajnjeg kupca te električne energije ne zaračunava nikakav trošak za njezinu distribuciju [...]

[...]”

37. Povodom tužbe koju je podnio Essent radi poništenja članka 18. Uredbe od 5. ožujka 2004., Raad van State (Državno vijeće) suspendirao je primjenu te odredbe presudom od 23. prosinca 2004., prije nego što je tu tužbu odbio presudom od 13. studenoga 2012.

38. Nakon stavljanja izvan snage članka 15. Dekreta o električnoj energiji Dekretom od 24. prosinca 2004. s različitim mjerama uz proračun za 2005., članak 18. Uredbe od 5. ožujka 2004. stavljen je izvan snage Uredbom flamanske vlade od 25. ožujka 2005., s učinkom od 1. siječnja 2005.[17]

III – **Glavni postupak i prethodna pitanja**

39. Essent od 2003. opskrbljuje klijente u Flamanskoj regiji električnom energijom koju uvozi iz Nizozemske i koja je, prema njegovim navodima, zelena električna energija.

40. Smatrajući da je pretrpio štetu time što je nakon izmjena propisa unesenih Uredbom od 4. travnja 2003., a zatim Uredbom od 5. ožujka 2004., izgubio pravo na besplatnu distribuciju u distribucijskom sustavu smještenom u Flamanskoj regiji, Essent je pred rechtbank van eerste aanleg te Brussel (prvostupanjski sud u Bruxellesu) podnio tužbu radi utvrđivanja odgovornosti protiv, osobito, Flamanske regije, pri čemu je tražio da se presude koje se trebaju donijeti proglase primjenjivima, među ostalim, na Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (tijelo za regulaciju tržišta električne energije i plina)[18], tijelo nadležno za odlučivanje o tarifama za distribuciju električne energije i njezinoj eventualnoj besplatnoj naravi, kao i na različite privatne i javne operatore distribucijskog sustava koji su od Essenta zatražili isplatu distribucijskih troškova.

41. U prilog tim zahtjevima Essent je istaknuo, među ostalim, da su odredbe kojima se zelena električna energija podrijetlom iz drugih država članica isključuje iz slobodne distribucije protivne člancima 12. i 28. UEZ-a te članku 3. stavku 1. i članku 11. stavku 2. Direktive 96/92.

16 — *Belgisch Staatsblad*, 23. ožujka 2004., str. 16296., u daljnjem tekstu: Uredba od 5. ožujka 2004.

17 — *Belgisch Staatsblad*, 27. svibnja 2005., str. 24763.

18 — Koje je postalo Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG).

42. U tim je okolnostima rechtbank van eerste aanleg te Brussel (prvostupanjski sud u Bruxellesu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članke 28. i 30. UEZ-a tumačiti na način da im se protivi propis države članice, u ovom slučaju Dekret o električnoj energiji u vezi s Uredbom od 4. travnja 2003., koji besplatnu distribuciju zelene električne energije ograničava na unošenje električne energije proizvedene u proizvodnim postrojenjima priključenima na distribucijske sustave u Flamanskoj regiji, a isključuje električnu energiju iz proizvodnih postrojenja koja nisu priključena na distribucijske sustave u Flamanskoj regiji?

2. Treba li članke 28. i 30. UEZ-a tumačiti na način da im se protivi propis države članice, u ovom slučaju Dekret o električnoj energiji, u vezi s Uredbom od 5. ožujka 2004., kako ga primjenjuje [regulatorno tijelo], a koji besplatnu distribuciju zelene električne energije ograničava na električnu energiju proizvedenu u proizvodnim postrojenjima koja svoju električnu energiju neposredno unose u distribucijski sustav u Belgiji, a isključuje električnu energiju iz proizvodnih postrojenja koja svoju električnu energiju ne unose neposredno u distribucijski sustav u Belgiji?

3. Je li nacionalni propis u smislu prvog i drugog pitanja spojiv s načelom jednakosti i zabranom diskriminacije koji su, među ostalim, zajamčeni člankom 12. UEZ-a te člankom 3. stavcima 1. i 4. tadašnje Direktive 2003/54?”

IV – **Moja ocjena**

A – *Uvodna razmatranja*

43. Najprije valja utvrditi koje su odredbe prava Unije relevantne da bi se odgovorilo na zahtjev za prethodnu odluku.

44. U tom pogledu valja utvrditi, što se tiče, kao prvo, odredbi primjenjivih *ratione temporis*, da, neovisno o tomu što se sud koji je uputio zahtjev nije pozvao na Direktivu 96/92, zahtjev za prethodnu odluku, s obzirom na to da je Uredba od 28. rujna 2001. donesena prije stupanja na snagu Direktive 2003/54, valja ispitati ne samo s obzirom na pravila navedena u toj direktivi nego i s obzirom na pravila navedena u Direktivi 96/92.

45. Kao drugo, što se tiče odredbi primjenjivih *ratione materiae*, valja istaknuti da, iako se sud koji je uputio zahtjev za potvrdu načela nediskriminacije iz sekundarnog prava pozvao isključivo na članak 3. stavke 1. i 4. Direktive 2003/54, ta direktiva sadržava druge odredbe koje su relevantne jer predstavljaju posebne izraze tog načela u uspostavi pristupa prijenosnom i distribucijskom sustavu.

46. Štoviše, valja utvrditi da Direktiva 2001/77 sadržava, osobito u članku 7., posebne odredbe o uvjetima za priključak i distribuciju zelene električne energije.

47. U skladu s ustaljenom sudskom praksom [19], na zahtjev za prethodnu odluku odgovorit ću s obzirom na sve odredbe Direktive 2003/54 i Direktive 2001/77 koje mogu biti relevantne u odnosu na istaknute probleme.

48. Taj ću zahtjev najprije ispitati sa stajališta nediskriminacije, a zatim sa stajališta slobodnog kretanja robe [20].

19 — Vidjeti osobito presudu od 29. listopada 2015., Nagy (C-583/14, EU:C:2015:737, t. 20. i navedena sudska praksa).

20 — Budući da sud koji je uputio zahtjev Sudu nije postavio pitanje o tomu predstavlja li sustav besplatne distribucije, kao što su oni o kojima je riječ u glavnom postupku, program državne potpore, taj sustav neću ispitati s obzirom na odredbe u području državnih potpora.

B – *Treće pitanje*

49. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem u biti pita protivi li se pravilima nediskriminacije iz članka 12. UEZ-a i direktiva 96/92, 2003/54 i 2001/77 nacionalni propis, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji, time što besplatnu distribuciju zelene električne energije ograničava samo na proizvodna postrojenja koja su izravno priključena na distribucijske sustave smještene u predmetnoj državi članici ili u regiji na području te države, isključuje proizvodna postrojenja smještena u drugim državama članicama.

50. Utvrđujem da relevantne direktive sadržavaju više odredbi koje su također posebni izrazi načela nediskriminacije, iako se čini da se njima rješavaju druga pitanja.

51. Naime, među relevantnim odredbama sekundarnog prava nalaze se odredbe kojima se općenito propisuje načelo nediskriminacije u sektoru električne energije. Neke se pak odnose konkretnije na zabranu diskriminacije na štetu zelene električne energije. Naposljetku, nekim se odredbama propisuje načelo pozitivne diskriminacije u korist te električne energije.

52. Prvi skup odredbi općenito odražava načelo nediskriminacije u pristupu prijenosnom i distribucijskom sustavu.

53. Tako se člankom 3. stavkom 1. i člankom 14. stavkom 2. Direktive 2003/54, čiji je tekst gotovo jednak tekstu članka 3. stavka 1., odnosno članka 11. stavka 2. Direktive 96/92, zahtijeva da djelovanja države i djelovanja operatora sustava pri uspostavi pristupa sustavu nisu diskriminirajuća. Tu zabranu treba usporediti sa zabranom iz članka 16. Direktive 96/92, kojom se državama članicama zabranjuje da pristup sustavu organiziraju na diskriminirajući način, neovisno o tomu izaberu li postupak dogovorenog pristupa sustavu ili postupak jedinstvenog kupca, te iz članka 20. stavka 1. Direktive 2003/54, kojim se predviđa da države članice moraju osigurati provedbu sustava pristupa treće strane prijenosnom i distribucijskom sustavu na temelju objavljenih tarifa, primjenjivih na sve povlaštene kupce i „primijenjenih objektivno i bez diskriminacije korisnika sustava”.

54. Opće načelo nediskriminacije u pristupu sustavima također je posebno izraženo u zadaćama koje su regulatornim tijelima povjerene člankom 23. stavkom 1. točkom (f) i stavkom 4. Direktive 2003/54, kojim se predviđa da su ta tijela zadužena za „osiguravanje nediskriminacije” i „učinkovitog tržišnog natjecanja”, osobito što se tiče uvjeta i tarifa za priključak novih proizvođača električne energije „kako bi se osiguralo da su objektivni, transparentni i nediskriminirajući”. Ta jamstva treba osigurati uzimajući u obzir osobito „troškove i prednosti različitih tehnologija temeljenih na obnovljivim izvorima energije”.

55. Drugi skup odredbi konkretnije se odnosi na zabranu diskriminacije na štetu zelene električne energije.

56. Tako se člankom 7. stavkom 2. Direktive 2001/77 predviđa da se standardizirana pravila o snošenju troškova tehničkih prilagodbi koje su potrebne za uključivanje novih proizvođača koji u međupovezani sustav unose zelenu električnu energiju moraju temeljiti na „objektivnim, transparentnim i nediskriminacijskim kriterijima” koja ponajprije uzimaju u obzir sve troškove i koristi povezane s uključivanjem proizvođača na mrežu.

57. Prema istoj logici, člankom 7. stavkom 6. te direktive propisuje se da države članice osiguravaju da zaračunavanje troškova za prijenos i za distribuciju ne diskriminira električnu energiju iz obnovljivih izvora energije, „uključujući ponajprije električnu energiju iz obnovljivih izvora energije proizvedenu u rubnim područjima, npr. otočnim područjima i slabo naseljenim područjima”. U toj je odredbi

pojašnjeno da države članice prema potrebi uspostavljaju pravni okvir ili obvezuju operatore prijenosnih i distribucijskih sustava da osiguravaju da se u troškovima prijenosa i distribucije zelene električne energije uzimaju u obzir ostvarive troškovne koristi koje proizlaze iz priključenja postrojenja na sustav, pri čemu te troškovne koristi mogu „proizići iz neposredne uporabe niskovoltažne mreže".

58. Trećim skupom odredbi stvara se mogućnost pozitivne diskriminacije koja je opravdana ciljem zaštite okoliša.

59. U tu ću kategoriju svrstati članak 3. stavak 2. Direktive 2003/54 koji, time što u biti preuzima tekst iz članka 3. stavka 2. Direktive 96/92, omogućuje državama članicama da elektroenergetskim poduzećima nametnu obveze javne usluge koje se mogu odnositi, među ostalim, na „zaštitu okoliša", „uključujući energetsku učinkovitost i zaštitu klime" [21], pod uvjetom da su te obveze „jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive" te „elektroenergetskim društvima Europske unije jamče ravnopravnost pristupa nacionalnim potrošačima" [22].

60. U navedenoj kategoriji također se moraju nalaziti članak 11. stavak 3. Direktive 96/92, članak 14. stavak 4. Direktive 2003/54 i članak 7. stavak 1. Direktive 2001/77 kojima se zelenoj električnoj energiji odobrava prvenstvo pristupa sustavu.

61. Protivi li se zabrani svake diskriminacije među korisnicima sustava, osobito s tarifnoga gledišta, to da država članica donese mjeru, kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku, kojom se besplatna distribucija predviđa samo za zelenu električnu energiju izravno unesenu u distribucijske sustave?

62. U prvoj se analizi odgovor čini očitim jer se mjerom o besplatnoj distribuciji propisuje dvostruka diskriminacija, s jedne strane, između zelene električne energije i električne energije koja nije proizvedena iz obnovljivih izvora energije te, s druge strane, između električne energije koja je izravno unesena u distribucijske sustave i električne energije koja je, kao uvezena električna energija, najprije unesena u prijenosni sustav. Štoviše, čini se da je ta potonja diskriminacija izravno protivna pravilu iz članka 7. stavka 6. prvog podstavka Direktive 2001/77, kojim se zabranjuju diskriminacije s obzirom na zemljopisno podrijetlo zelene električne energije.

63. Međutim, tek treba utvrditi može li se ta diskriminacija opravdati pozivanjem na cilj promicanja upotrebe obnovljivih izvora energije.

64. Iako Sud nije izričito propisao mogućnost pozivanja na zaštitu okoliša kao opravdanje diskriminirajućih mjera, što bi omogućilo korisno pojašnjenje sudske prakse koja je opisana kao „zbunjujuća" [23], više je presuda ipak moguće razumjeti samo ako se smatra prihvatljivim da se takav cilj može priznati kao opravdanje mjera čija je diskriminirajuća narav već unaprijed bila utvrđena.

65. Naime, fenomen prikrivanja diskriminacije nedvojbeno proizlazi iz sudske prakse, iako je postupak koji se provodi da bi se postiglo to rješenje i dalje obavijen određenom tajnovitošću.

21 — Taj je dio rečenice dodan Direktivom 2003/54.

22 — *Idem*

23 — Vidjeti Rigaux, A., *Revue Europe br. 2.*, veljača 2012., komentar 75. Taj je opis preuzeo Le Baut-Ferrarese, B., *Revue Environnement et Développement durable br. 11.*, studeni 2014., komentar 75. Za kritičku analizu pristupa Suda vidjeti također Michel, V., „Marché intérieur et politiques de l'Union: brèves réflexions sur une quête d'unité", *L'identité du droit de l'Union européenne – Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, 2015., str. 229.

66. Podsjećam da je Sud u svojoj presudi od 9. srpnja 1992., Komisija/Belgija [24], koja se odnosi na predmet takozvanog „valonskog otpada”, navodeći da se važni razlozi uzimaju u obzir samo u pogledu mjera koje se ne primjenjuju jednako na nacionalne i uvezene proizvode, ipak priznao, oslonivši se na načelo otklanjanja štete nanesene okolišu prije svega na izvoru kao i na načela samodostatnosti i blizine, da se, „s obzirom na razlike između otpada proizvedenog na jednom ili drugom mjestu i njegovu povezanost s mjestom proizvodnje”, osporavane mjere, kojima se zabranjuje uvoz otpada u predmetnu regiju, ne mogu smatrati diskriminirajućima [25].

67. Stoga je Sud zanemario diskriminaciju na način da je primijenio sudsku praksu prema kojoj načelo jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različite načine i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, pri čemu se različito postupanje opravdava postojanjem različite situacije koja proizlazi iz „posebnosti otpada”.

68. Sud je u svojoj presudi od 13. ožujka 2001. PreussenElektra [26], ne pridajući važnost diskriminirajućoj naravi nacionalnog propisa kojim se opskrbljivače električnom energijom obvezuje da zelenu električnu energiju proizvedenu u svojoj zoni opskrbe kupuju po najnižim cijenama, smatrao da taj propis nije neusklađen sa slobodom kretanja robe jer je, među ostalim, mjera bila korisna za zaštitu okoliša te „također” ima za cilj zaštitu zdravlja i života ljudi, životinja i biljaka, što su razlozi u općem interesu utvrđeni u članku 30. UEZ-a.

69. Naposljetku, napominjem da je Sud u svojoj presudi od 11. rujna 2014., Essent Belgium [27], na pitanje o mogućoj povredi pravila nediskrimacije odgovorio tako da je osobito naveo da „sud koji je uputio zahtjev nije pojasnio kako bi sustav [zelenih certifikata] mogao dovesti do različitog postupanja koje bi predstavljalo diskriminaciju s obzirom na državljanstvo ni kako bi se takva diskriminacija, ako bi se utvrdila, razlikovala od diskriminacije koja je povezana s jamstvima o podrijetlu i uvezenom električnom energijom podrijetlom iz drugih država članica i koja je već predmet prvog prethodnog pitanja” [28], kojim se Sud poziva da nacionalnu mjeru ispita s obzirom na slobodno kretanje robe.

70. Stoga je pitanje diskriminacije dio općeg ispitivanja postojanja prepreke i njezina mogućeg opravdanja.

71. Iako se čini da se osnova za rješenje promijenila te je usto teško utvrditi počiva li sada na napuštanju pravila prema kojem se samo mjera koja se primjenjuje jednako može opravdati jednim od važnih razloga propisanih u sudskoj praksi Suda ili na povezanosti promicanja upotrebe obnovljivih izvora energije s određenim razlozima u općem interesu utvrđenima u članku 30. UEZ-a, moguće je iz te prethodne sudske prakse zaključiti da Sud priznaje da se diskriminirajuće nacionalne mjere mogu opravdati ciljem zaštite okoliša, pod uvjetom da se njima poštuje načelo proporcionalnosti [29].

72. Ne vidim zašto bi trebalo vrijediti drukčije kada nacionalnu mjeru treba ispitati ne s obzirom na opće načelo nediskriminacije nego s obzirom na posebne oblike tog načela sadržane u odredbama sekundarnog prava.

73. Prema mojemu mišljenju, ta su pravila nediskriminacije protivna pozivanju na opravdanje koje se temelji na zaštiti okoliša samo ako se njima zabranjuju ili usklađuju nacionalna zakonodavstva o ograničenjima koja se mogu propisati za uvoz zelene električne energije s ciljem promicanja upotrebe obnovljivih izvora energije. Drugim riječima, samo ako se odredbom sekundarnog prava zabranjuje

24 — C-2/90, EU:C:1992:310.

25 — Točke 34. do 36.

26 — C-379/98, EU:C:2001:160.

27 — C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192.

28 — Točka 119.

29 — Vidjeti osobito u tom smislu López Escudero, M., „Régimes nationaux d’aide à l’énergie verte face à la libre circulation des marchandises dans l’Union européenne”, *Revues des affaires européennes*, 2014/3, str. 593., osobito str. 599., i Le Baut-Ferrarese, B., *op. cit.*

svaka prepreka uvozu zelene električne energije ili izričito navode uvjeti u kojima se ograničenja mogu prihvatiti kako bi se osiguralo promicanje upotrebe te električne energije, države članice više ne bi raspolagale manevarskim prostorom na temelju kojeg su ovlaštene pozvati se na takve razloge kako bi opravdale ograničenje.

74. Međutim, takve odredbe ne nalazim ni u direktivama 96/92 i 2003/54 ni u Direktivi 2001/77, pri čemu valja navesti da se članak 7. stavak 6. te potonje direktive, čiji je cilj zabraniti diskriminaciju na temelju zemljopisnog kriterija na štetu postrojenja za proizvodnju zelene električne energije, osobito ako se nalaze u rubnim područjima, koja imaju poteškoće u pogledu priključka na glavne europske sustave električne energije, ne može tumačiti na način da se njime isključuje svako različito postupanje na temelju nacionalnog kriterija koje je, prema logici Suda, opravdano isticanjem objektivne razlike u situaciji između lokalne proizvodnje zelene električne energije na nacionalnom području i proizvodnje zelene električne energije u drugim državama članicama.

75. To su razlozi zbog kojih predlažem da se na treće pitanje odgovori da se pravilima nediskriminacije iz članka 12. UEZ-a i direktiva 96/92, 2003/54 i 2001/77 ne protivi nacionalni propis, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji, time što besplatnu distribuciju zelene električne energije ograničava samo na proizvodna postrojenja koja su izravno priključena na distribucijske sustave smještene u predmetnoj državi članici ili u regiji na području te države, isključuje proizvodna postrojenja smještena u drugim državama članicama, pod uvjetom da je taj nacionalni propis, u skladu s načelom proporcionalnosti, prikladan za ispunjenje postavljenog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarivanje.

76. Proporcionalnost sustava o kojima je riječ u glavnom postupku analizirat ću sa stajališta slobode kretanja robe.

C – *Prvo i drugo pitanje*

77. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim i drugim pitanjem, koje valja ispitati zajedno, u biti pita treba li članke 28. i 30. UEZ-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji, time što besplatnu distribuciju zelene električne energije ograničava samo na proizvodna postrojenja koja su izravno priključena na distribucijske sustave smještene u predmetnoj državi članici ili u regiji na području te države, isključuje proizvodna postrojenja smještena u drugim državama članicama.

78. Stoga se zapravo postavlja pitanje mogu li sustavi o kojima je riječ u glavnom postupku spriječiti uvoz električne energije, osobito zelene, podrijetlom iz drugih država članica te predstavljaju li, slijedom toga, mjere s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza, koje su u načelu zabranjene člankom 28. UEZ-a, osim ako se ti propisi mogu objektivno opravdati.

79. Budući da to pitanje očito podsjeća na pitanja na koja je Sud odgovorio u svojim dvjema nedavnim presudama od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft [30], i od 11. rujna 2014., Essent Belgium [31], koje se odnose na usklađenost nacionalnih programa potpore proizvodnji zelene električne energije s pravom Unije, u obrazloženju treba poći od utvrđivanja može li se struktura rješenja iz tih dviju presuda jednostavno prenijeti na ovaj predmet ili, naprotiv, ovaj predmet sadržava posebnosti kojima bi se opravdalo odstupanje od tih rješenja.

80. Osim toga, zainteresirane osobe koje su podnijele očitovanja Sudu nisu se u tom pogledu prevarile.

30 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

31 — C-204/12 do C--208/12, EU:C:2014:2192.

81. S jedne strane, Flamanska regija, grčka vlada i Komisija tvrde, na temelju obrazloženja po analogiji, da teritorijalna ograničenja za sustave besplatne distribucije zelene električne energije treba smatrati opravdanima jer se njima, kao i propisima o kojima je riječ u predmetima u kojima su donesene presude od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft [32], i od 11. rujna 2014., Essent Belgium [33], želi postići legitiman cilj promicanja upotrebe obnovljivih izvora energije u proizvodnji električne energije. Međutim, potrebno je upozoriti na važnu razliku između, s jedne strane, stajališta Flamanske regije i, s druge strane, stajališta grčke vlade i Komisije. Flamanska regija smatra da ograničenje za besplatnu distribuciju zelene električne energije ne predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza jer, s obzirom na to da se odnosi isključivo na električnu energiju izravno unesenu u distribucijske sustave, nema za učinak ograničavanje prekogranične razmjene električne energije, do koje može doći samo u prijenosnim sustavima, isključujući distribucijske sustave. Suprotno tomu, grčka vlada i Komisija smatraju da predmetni propisi predstavljaju mjere s istovrsnim učinkom, ali da su opravdani ciljem zaštite okoliša ako se, prema mišljenju Komisije, provede temeljitije ispitivanje njihove proporcionalnosti, što je na nacionalnom sudu da učini uzimajući u obzir kumulativni učinak drugih mehanizama potpore proizvodnji zelene električne energije.

82. Essent tvrdi suprotno, odnosno da postoje razlike kojima se, prema njegovu mišljenju, isključuje svako prenošenje prethodne sudske prakse. Essent osobito smatra da se, iako mehanizam zelenih certifikata predstavlja mehanizam potpore proizvodnji zelene električne energije kojim se, posredstvom regulatornog tijela, proizvođaču osigurava prednost prije nego što tržišni sudionici interveniraju, čime se na posebnom tržištu pod pravednim uvjetima omogućuje trgovina certifikatima, sustav besplatne distribucije zelene električne energije odnosi isključivo na distribuciju i potrošnju električne energije, jednostrano daje prednost opskrbljivačima i ima puno veći financijski utjecaj jer su troškovi distribucije tijekom predmetnog razdoblja predstavljali do 37 % konačnog računa za električnu energiju.

83. Iako smatram da je obrazloženje presuda od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft [34], i od 11. rujna 2014., Essent Belgium [35], sporno, ne čini mi se da je u ovomu mišljenju moguće predložiti da se napusti rješenje koje je u njima dano jer takav preokret u sudskoj praksi pretpostavlja znatan razvoj pravnog okvira koji nipošto nije svojstven ovom predmetu, koji se, naprotiv, odnosi na stariju i prošlu pravnu situaciju. Stoga ću usklađenost nacionalnog propisa kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku s odredbama Ugovora o EZ-u u pogledu slobodnog kretanja robe ispitati na temelju analize opisane u tim presudama.

84. Nakon što ispitam predstavljaju li sustavi o kojima je riječ u glavnom postupku prepreke slobodnom kretanju robe, provjerit ću mogu li se te eventualne prepreke, ako postoje, opravdati ciljem promicanja upotrebe obnovljivih izvora energije.

1. Postojanje prepreke slobodnom kretanju robe

85. U početku je vrijedila formulacija iz presude od 11. srpnja 1974., Dassonville [36], prema kojoj mjeru s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza predstavlja svaka nacionalna mjera koja izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno može ograničiti trgovinu unutar Zajednice [37].

32 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

33 — C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192.

34 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

35 — C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192.

36 — 8/74, EU:C:1974:82.

37 — Točka 5. Vidjeti također presude od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 66.), i od 11. rujna 2014., Essent Belgium (C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, t. 77.).

86. U tom pogledu valja utvrditi da propisi o kojima je riječ u glavnom postupku barem neizravno i potencijalno mogu stvarno ograničiti uvoz električne energije [38], osobito zelene, podrijetlom iz drugih država članica.

87. Naime, s obzirom na to da je nesporno da se uvezena električna energija nužno prenosi preko prijenosnog sustava, pri čemu se ne može izravno unijeti u distribucijske sustave u Flamanskoj regiji ili Belgiji, ograničenjem besplatne distribucije zelene električne energije proizvedene u proizvodnim postrojenjima izravno priključenima na te distribucijske sustave daje se posebna prednost zelenoj električnoj energiji proizvedenoj u Flamanskoj regiji ili Belgiji te se uvezena električna energija stavlja u nepovoljan položaj.

88. Budući da odobrenu prednost mogu iskoristiti samo postrojenja za proizvodnju električne energije smještena u flamanskoj regiji ili Belgiji, nije važno to što takav preferencijalni sustav također može imati ograničavajući učinak na flamanska ili belgijska postrojenja koja nisu izravno priključena na distribucijski sustav nego na prijenosni sustav [39].

89. Nacionalni propis kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku stoga predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza koja nije u skladu s člankom 28. UEZ-a, osim ako je objektivno opravdana.

2. Moguće opravdanje

90. Pozivajući se na ustaljenu sudsku praksu, Sud je u svojim presudama od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft [40], i od 11. rujna 2014., Essent Belgium [41], naveo da se nacionalni propis ili praksu koji su mjera istovrsnog učinka kakav imaju količinska ograničenja može opravdati nekim od razloga u općem interesu nabrojenih u članku 30. UEZ-a ili važnim razlozima jer nacionalna mjera mora, i u jednom i u drugom slučaju, biti prikladna za ostvarenje cilja kojemu teži i ne smije prelaziti ono što je nužno za njegovo postizanje [42].

91. Nadalje, povezujući cilj promicanja upotrebe obnovljivih izvora energije u proizvodnji električne energije sa sudskim pojmom važnog razloga i s razlozima u općem interesu utvrđenima u članku 30. UEZ-a, Sud je smatrao da se tim ciljem u načelu mogu opravdati eventualne prepreke slobodnom kretanju robe.

92. Budući da je to načelo bilo priznato, Sud je ispitao proporcionalnost prepreke slobodi kretanja koja proizlazi iz nacionalnih programa potpore zelenoj električnoj energiji.

93. Istu ocjenu proporcionalnosti nacionalnih mjera o kojima je riječ u glavnom postupku treba provesti na način da se ispita jesu li te mjere nužne i odgovaraju li stvarno cilju promicanja upotrebe obnovljivih izvora energije.

38 — Podsjećam da je Sud, koji je u svojoj presudi od 10. prosinca 1968., Komisija/Italija (7/68, EU:C:1968:51), široko definirao pojam „robe” koji obuhvaća sve „proizvode koji se mogu vrednovati novcem i kao takvi mogu biti predmetom trgovinske razmjene” (str. 626.) (vidjeti također u tom smislu presudu od 14. travnja 2011., Vlaamse Dierenartsenvereniging i Janssens, C-42/10, C-45/10 i C-57/10, EU:C:2011:253, t. 68. i navedenu sudsku praksu), izričito priznao da električna energija jest roba (vidjeti presudu od 17. srpnja 2008., Essent Netwerk Noord i dr., C-206/06, EU:C:2008:413, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

39 — Vidjeti u tom smislu presude od 20. ožujka 1990., Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, t. 13.), i od 16. svibnja 1991., Komisija/Italija (C-263/85, EU:C:1991:212)

40 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

41 — C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192.

42 — Vidjeti točku 76. odnosno točku 89.

94. Što se tiče, kao prvo, prikladnosti nacionalnih mjera o kojima je riječ u glavnom postupku za postizanje željenog cilja, valja istaknuti da se, za razliku od programa potpore ispitanih u okviru predmeta u kojima su donesene presude od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft [43], i od 11. rujna 2014, Essent Belgium [44], koji su osmišljeni na način da pogoduju izravno proizvodnji zelene električne energije [45], mjerama besplatne distribucije zelene električne energije o kojima je riječ u glavnom postupku ne pogoduje izravno proizvođačima, već ponajprije opskrbljivačima i eventualno potrošačima ako opskrbljivači na njih prenesu prednost koja proizlazi iz besplatne distribucije.

95. Međutim, čini se da su te mjere prikladne za postizanje željenog cilja jer, time što ukidaju troškove distribucije, potiču opskrbljivače da u svojem paketu električne energije povećaju udio zelene električne energije te stoga, makar i neizravno, pridonesu povećanju potražnje dajući u skladu s time prednost povećanoj upotrebi obnovljivih izvora energije u proizvodnji električne energije.

96. Člankom 4. stavkom 1. Direktive 2001/77 upućuje se, osim toga, na to da izravnost ili neizravnost potpore nije važna za kvalifikaciju programa potpore jer su u toj odredbi u definiciju takvog programa uključeni svi mehanizmi u skladu s kojima proizvođač električne energije, na temelju propisa koji su donijela javna tijela, dobiva potporu, bila ona „izravna ili neizravna”.

97. Što se tiče, kao drugo, pitanja ne prelaze li nacionalne mjere o kojima je riječ u glavnom postupku ono što je nužno za ostvarenje željenog cilja, valja utvrditi da je Sud, s obzirom na okolnost da je zakonodavac Unije od različitih država članica zatražio da odrede nacionalne ciljeve kako bi se pravično raspodijelili napori koji se od njih traže uzimajući u obzir različite početne situacije te s obzirom na mogućnosti razvoja energije iz obnovljivih izvora energije i na pakete električne energije, priznao da programi potpore mogu sadržavati teritorijalna ograničenja jer se djelovanje na nacionalnoj razini smatra prikladnijim od djelovanja na razini Unije.

98. Iako se ne slažem s tim pristupom, ne vidim nikakvu temeljnu razliku između teritorijalnih ograničenja povezanih s programima potpore koja se temelje na obvezi kupnje u određenoj zoni opskrbe ili upotrebi zelenih certifikata i teritorijalnog ograničenja za sustav besplatne distribucije zelene električne energije iz glavnog postupka, kojim Kraljevina Belgija želi pridonijeti ostvarenju ciljeva zaštite okoliša povezanima sa smanjenjem emisija stakleničkih plinova. Kao i sustav zelenih certifikata, mjera besplatne distribucije imala je za cilj, u skladu s preambulom Uredbe od 4. travnja 2003., promicanje decentralizirane proizvodnje zelene električne energije u lokalnim postrojenjima.

99. Stoga na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da članke 28. i 30. UEZ-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji, time što besplatnu distribuciju zelene električne energije ograničava samo na proizvodna postrojenja koja su izravno priključena na distribucijske sustave smještene u predmetnoj državi članici ili u regiji na području te države, isključuje proizvodna postrojenja smještena u drugim državama članicama.

V – **Zaključak**

100. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da na pitanja koja je postavio rechtbank van eerste aanleg te Brussel (prvostupanjski sud u Bruxellesu, Belgija) treba odgovoriti da, s jedne strane, pravila nediskriminacije iz članka 12. UEZ-a, Direktive 96/92/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. prosinca 1996. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije, Direktive 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ i Direktive 2001/77/EZ

43 — C-573/12, EU:C:2014:2037.

44 — C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192.

45 — Vidjeti točku 95. odnosno točku 98.

Europskog parlamenta i Vijeća od 27. rujna 2001. o promicanju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije na unutarnjem tržištu električne energije te, s druge strane, članke 28. i 30. UEZ-a treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis, kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji, time što besplatnu distribuciju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije ograničava samo na proizvodna postrojenja koja su izravno priključena na distribucijske sustave smještene u predmetnoj državi članici ili u regiji na području te države, isključuje proizvodna postrojenja smještena u drugim državama članicama.