Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
YVESA BOTA
od 13. ožujka 2014.[1]

Predmet C-66/13

Green Network SpA
protiv
Autorità per l'energia elettrica e il gas

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Italija))

„Okoliš – Promicanje obnovljivih izvora energije – Direktiva 2001/77/EZ – Jamstva o podrijetlu – Sklapanje bilateralnog sporazuma o priznavanju jamstava o podrijetlu između države članice i Švicarske Konfederacije – Vanjska nadležnost Europske unije"

I – **Uvod**

1. Svojom temeljnom presudom od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće, tzv. „AETR"[2], Sud je odredio načelo prema kojem nadležnost Europske ekonomske zajednice za preuzimanje međunarodnih obveza ne postoji samo u slučajevima izričito predviđenima Ugovorom o EEZ-u, nego ona može implicitno proizlaziti iz nadležnosti koje su Zajednici dodijeljene na unutarnjoj razini te je prepoznao da, kada je Zajednica izvršila svoju nadležnost na unutarnjoj razini donijevši zajednička pravila, njezina usporedna vanjska nadležnost postaje isključiva tako da države članice gube ovlast da u odnosu na treće države preuzimaju obveze koje mogu utjecati na ta pravila ili izmijeniti njihov opseg.

2. U okviru ovog predmeta Sud ima priliku pojasniti uvjete koji uređuju primjenu doktrine AETR u okviru politike Europske unije o zaštiti okoliša i, posebice, u okviru razvoja energije proizvedene iz obnovljivih izvora[3].

3. Upućenim pitanjima od Suda se ponajprije traži da pojasni jesu li donošenjem Direktive 2001/77/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. rujna 2001. o promicanju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije na unutarnjem tržištu električne energije[4] države članice ostale bez svoje konkurentske nacionalne nadležnosti time što su lišene ovlasti da s trećim državama sklapaju sporazume o priznavanju jamstava o podrijetlu za dokazivanje zelenog podrijetla električne energije uvezene iz tih država.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — 22/70, Zb., str. 263.

3 — Radi praktičnosti tu ću energiju nazvati „zelena energija".

4 — SL L 283, str. 33.

4. Consiglio di Stato (Italija) isto tako dvoji o tome utječe li na odgovor na prethodno pitanje okolnost da je treća država o kojoj je riječ Švicarska Konfederacija, koja je 22. srpnja 1972. s Europskom ekonomskom zajednicom sklopila Sporazum o slobodnoj trgovini [5], čiji članak 13. stavak 1. zabranjuje količinska ograničenja na uvoz te mjere s istovrsnim učinkom, osim ako oni nisu opravdani razlozima sadržanima u članku 20. navedenog sporazuma [6].

5. Sud koji je uputio zahtjev naposljetku pita Sud mijenja li odgovor na prethodno pitanje okolnost da se u nacionalnoj odredbi navodi prethodno sklapanje sporazuma, ne između dotične države članice i dotične treće države, nego između tijela koja upravljaju mrežom tih dviju država, posebno ako je riječ o prešutnom sporazumu koji nije naveden u službenom aktu i čije se postojanje temelji jedino na tvrdnji tužitelja u glavnom postupku.

6. U ovom mišljenju ću, kao prvo, zastupati stajalište da je, s obzirom na to da jamstva o podrijetlu ulaze u područje koje je već velikim dijelom uređeno zajedničkim pravilima koja su postupno donošena od Direktive 2011/77 s ciljem još potpunije usklađenosti, izvršavanje unutarnje nadležnosti Unije dovelo do isključive vanjske nadležnosti koja se protivi nacionalnoj odredbi poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja predviđa sklapanje međunarodnih sporazuma o priznavanju jamstava o podrijetlu između dotične države članice i trećih država.

7. Kao drugo, istaknut ću da okolnost da je treća država o kojoj je riječ Švicarska Konfederacija, s kojom je Zajednica sklopila Sporazum o slobodnoj trgovini, ne utječe na odgovor na prethodno pitanje.

8. Kao treće, najprije ću objasniti da nije potrebno odgovoriti na treće i četvrto pitanje i, podredno, da se isključiva vanjska nadležnost koja je rezultat izvršavanja unutarnje nadležnosti Unije, uzimajući u obzir načelo lojalne suradnje, također protivi nacionalnoj odredbi u kojoj se navodi prethodno sklapanje sporazuma, ne između dotične države članice i dotične treće države, nego između tijela koja upravljaju mrežom tih dviju država, s obzirom na to da je cilj ili posljedica takve odredbe zaobilaženje nemogućnosti država članica da preuzimaju međunarodne obveze prema trećim državama.

II – **Pravni i činjenični okvir**

9. Relevantne činjenice na kojima se temelje pitanja koja je uputio Consiglio di Stato su sljedeće.

10. Green Network SpA [7], koji obavlja djelatnost prodaje električne energije, je na temelju ugovora o isporuci koji je 2. lipnja 1995. sklopio s društvom Aar e Ticino SA di Elettricità uvezao iz Švicarske u Italiju 873.855 MWh električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije [8].

11. U Italiji je uvoz električne energije u pravilu uvjetovan time da proizvođač poštuje obvezu čiji je cilj promicanje korištenja zelene električne energije. Iz članka 11. stavaka 1. i 3. Zakonodavnog dekreta br. 79 o primjeni Direktive 96/92/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije (decreto legislativo n. 79 – Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) od 16. ožujka 1999. [9] proizlazi da operatori koji su proizveli ili uvezli

5 — Sporazum koji je u ime Zajednice sklopljen, odobren i potvrđen Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2840/72 od 19. prosinca 1972. (SL L 300, str. 188.), te izmijenjen Odlukom br. 1/2000 Zajedničkog odbora EZ-Švicarska od 25. listopada 2000. (SL L 51, str. 1., u daljnjem tekstu: Sporazum o slobodnoj trgovini).

6 — U skladu s tim člankom „Sporazum [o slobodnoj trgovini] ne zabranjuje zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza, koje su opravdane razlozima javnog morala, javnog poretka, javne sigurnosti, zaštitom zdravlja i života ljudi ili životinja ili očuvanjem biljaka, zaštitom nacionalnih blaga koja imaju umjetničku, povijesnu ili arheološku vrijednost, zaštitom industrijskog ili trgovačkog vlasništva ili propisima o zlatu ili srebru. Međutim, te zabrane ili ograničenja ne smiju biti sredstvo svojevoljne diskriminacije ni prikriveno ograničenje trgovine između Ugovornih stranaka".

7 — U daljnjem tekstu: Green Network

8 — U daljnjem tekstu: zelena električna energija

9 — GURI br. 75. od 31. ožujka 1999., u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 79.

električnu energiju imaju obvezu iduće godine u nacionalnu mrežu unijeti određenu kvotu zelene električne energije koja potječe iz postrojenja koja su puštena u uporabu ili koja su povećala proizvodnju nakon stupanja na snagu navedenog dekreta, uz mogućnost oslobođenja od navedene obveze bilo podnošenjem certifikata koji dokazuju da je određena kvota proizvedene ili uvezene zelene električne energije doista unesena u nacionalnu mrežu bilo kupovinom zelenih certifikata od operatora nacionalne mreže, od 1. studenoga 2005. nazvanog Gestore dei Servizi Energetici – GSE SpA [10].

12. Međutim, operator koji uvozi zelenu električnu energiju može biti oslobođen te obveze pod uvjetima koji su pojašnjeni člankom 4. stavkom 6. Ministarskog dekreta od 11. studenoga 1999. i člankom 20. stavkom 3. Zakonodavnog dekreta br. 387 o primjeni Direktive 2001/77 (decreto legislativo n. 387 – Attuazione della direttiva 2001/77) od 29. prosinca 2003. [11]

13. Prvi od navedenih tekstova određuje:

„Obveza iz članka 11. [stavaka] 1. […] Zakonodavnog dekreta […] br. 79 može se izvršiti uvozom – u cijelosti ili djelomično – električne energije proizvedene u postrojenjima koja su stavljena u pogon nakon 1. travnja 1999. i koja su pokretana obnovljivim izvorima ako se ta postrojenja nalaze u stranim državama koje su usvojile odgovarajuće instrumente promicanja i ohrabrivanja korištenja obnovljivih izvora energije, na temelju tržišnih mehanizama koji dopuštaju istu mogućnost kod postrojenja smještenih u Italiji. U tom slučaju obvezanik podnosi zahtjev iz stavka 3. istodobno s ugovorom o kupnji električne energije proizvedene u postrojenju i s ovlaštenjem unosa te električne energije u nacionalnu mrežu. Sve podatke mora potvrditi tijelo određeno u skladu s člankom 20. stavkom 3. Direktive 96/92/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 19. prosinca 1996. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije [12]] u zemlji u kojoj se nalazi postrojenje. U slučaju država koje nisu članice Europske unije prihvat je zahtjeva uvjetovan sklapanjem sporazuma između operatora nacionalne mreže i odgovarajućeg lokalnog tijela kojim se utvrđuju uvjeti za potrebne verifikacije.“

14. Članak 20. stavak 3. Zakonodavnog dekreta br. 387 je pod drugačijim uvjetima odredio oslobođenje od obveze kupnje zelenih certifikata, pri čemu je zadržao razlikovanje između uvoza iz država članica ili uvoza iz treće države.

15. Kad je električna energija uvezena iz države članice, uvoznik može biti oslobođen obveze pod uvjetom da podnese presliku jamstva o podrijetlu izdanih u skladu s člankom 5. Direktive 2001/77, prema kojemu:

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

[...]

3. Jamstva o podrijetlu:

— navode energetski izvor iz kojeg je električna energija proizvedena te datume i mjesta proizvodnje, a u slučaju hidroelektričnih postrojenja, njihov kapacitet,

— imaju za cilj proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora energije omogućiti da dokažu da je električna energija koju prodaju proizvedena iz obnovljivih izvora energije.

10 — U daljnjem tekstu: GSE

11 — Redovni dodatak GURI-ju br. 25 od 31. siječnja 2004., u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 387.

12 — SL 1997., L 27, str. 20.

4. Jamstva o podrijetlu, izdana u skladu sa stavkom 2., države članice trebale bi uzajamno priznati, isključivo kao dokaz elemenata iz stavka 3. […]

5. Države članice ili nadležna tijela uspostavljaju primjerene mehanizme za osiguranje da jamstva o podrijetlu budu istovremeno precizna i pouzdana [...]

[...]“

16. Kad je električna energija uvezena iz treće države, operator može biti oslobođen od obveze ako ministarstvo proizvodnih djelatnosti te ministarstvo okoliša i zaštite teritorija, s jedne strane, i nadležno ministarstvo dotične treće države, s druge strane, sklope sporazum o priznavanju jamstva o podrijetlu.

17. Takav je sporazum, naslovljen „memorandum o razumijevanju“, sklopljen 6. ožujka 2007. između gore navedenih talijanskih ministarstava i švicarskog Saveznog ureda za okoliš, promet, energiju i komunikacije. Taj sporazum predviđa uzajamno priznavanje jamstava o podrijetlu glede električne energije uvezene počevši od 2006., godine kada je Švicarska Konfederacija donijela propise u skladu s odredbama Direktive 2001/77.

18. Green Network je na temelju gore navedenih odredbi, a posebice članka 20. stavka 3. Zakonodavnog dekreta br. 387, od GSE-a zahtijevao oslobođenje, za 2006., od obveze kupnje zelenih certifikata predviđene člankom 11. Zakonodavnog dekreta br. 79, a u pogledu količina električne energije uvezenih 2005.

19. GSE je odlukom od 7. srpnja 2006. odbio taj zahtjev uz obrazloženje da tijekom 2005. Talijanska Republika i Švicarska Konfederacija još nisu bile sklopile sporazum predviđen u spomenutom članku 20. stavku 3. GSE je nadalje naložio Green Networku da kupi 378 zelenih certifikata za ukupni iznos od 2.367.792 eura.

20. Budući da Green Network nije ispunio svoju obvezu, Autorità per l’energia elettrica e il gas mu je odlukom od 21. siječnja 2011. izrekla upravnu novčanu kaznu od 2.466.450 eura, protiv koje je Green Network podnio tužbu pred Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

21. Kako je ta tužba bila odbijena, Green Network je podnio žalbu pred Consiglio di Stato, koji je dvojio o mogućnosti da države članice preuzimaju međunarodne obveze glede priznavanja jamstava o podrijetlu kad je Unija donijela unutarnje mjere.

III – **Prethodna pitanja**

22. Kako bi otklonio sumnje, u tim je okolnostima Consiglio di Stato odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protive li se članak 3. stavak 2. UFEU-a i članak 216. UFEU-a, prema kojima Unija ima isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma kad je njegovo sklapanje predviđeno zakonodavnim aktom Unije ili ako je takav sporazum potreban kako bi Uniji omogućio izvršavanje njezine unutarnje nadležnosti ili u mjeri u kojoj bi njegovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg, s dvostrukom posljedicom da se ovlast sklapanja sporazuma s trećim državama koji utječe na zajednička pravila ili im mijenja opseg ili utječe na područje koje je u cijelosti uređeno pravom Unije i potpada u isključivu nadležnost Unije nalazi isključivo u rukama Unije i da ta ovlast više ne pripada državama članicama, ni individualno ni kolektivno – kao i članak 5. Direktive 2001/77 [...], nacionalnoj odredbi (članku 20. stavku 3.

Zakonodavnog dekreta br. 387 [...]) koja priznavanje jamstava o podrijetlu izdanih od trećih država uvjetuje sklapanjem odgovarajućeg međunarodnog sporazuma između Talijanske Republike i treće države?

2. Protive li se iste odredbe prava Unije gore navedenom nacionalnom zakonodavstvu u slučaju kada je treća država Švicarska Konfederacija, koja je s Europskom unijom [...] povezana sporazumom o slobodnoj trgovini [...]?

3. Protive li se odredbe prava Unije navedene u prvom pitanju nacionalnoj odredbi iz članka 4. stavka 6. Ministarskog dekreta od 11. studenoga 1999., prema kojoj je, u slučaju uvoza električne energije iz država koje nisu članice Europske unije [...], prihvat zahtjeva uvjetovan sklapanjem sporazuma između operatora nacionalne mreže i odgovarajućeg lokalnog tijela, kojim se utvrđuju modaliteti potrebnih provjera?

4. Protive li se iste odredbe prava Unije konkretno gore navedenom nacionalnom zakonodavstvu ako je sporazum naveden u članku 4. stavku 6. Ministarskog dekreta od 11. studenoga 1999. samo prešutan sporazum, koji nikada nije sastavljen u obliku službenog akta i koji je predmet obične tvrdnje tužitelja [u glavnom postupku], koji nije mogao precizirati njegove bitne elemente?“

IV – **Moja analiza**

A – *Uvodne napomene*

23. Prije detaljnijeg ispitivanja svakog od četiri pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev valja, s jedne strane, razmotriti njihovu dopuštenost i, s druge strane, otkloniti nesigurnost iz teksta prvog pitanja glede određivanja odredbi prava Unije koje se primjenjuju *ratione temporis*.

1. Dopuštenost pitanjâ

24. Dvojim o dopuštenosti pitanjâ s obzirom na to da iz njihove međusobne usporedbe proizlazi da je Consiglio di Stato utemeljio svoju odluku na dvjema pretpostavkama – pri čemu je obje smatrao mogućima – glede nacionalnog prava koje je primjenjivo u glavnom postupku, koji se, podsjećam, tiče uvoza ostvarenog 2005., te za koji je 2006. trebalo kupiti zelene certifikate. Dok se prva dva pitanja temelje na Zakonodavnom dekretu br. 387, čija je svrha bila prenošenje Direktive 2001/77, u druga se dva pitanja, naprotiv, pretpostavlja da se i dalje primjenjuju odredbe Ministarskog dekreta od 11. studenoga 1999.

25. Smatram da je sud koji je uputio zahtjev nakon razmatranja dviju mogućnosti trebao odrediti koja je odredba bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica iz kojih proizlazi glavni postupak, vodeći računa o načelima koja u njegovom nacionalnom pravu uređuju vremensku primjenu zakona, te sam mišljenja da se može smatrati da su, zbog činjenice da taj sud o tome nije donio odluku prije upućivanja Sudu zahtjeva za prethodnu odluku, ta pitanja hipotetska.

26. Međutim talijanska je vlada na raspravi navela – pri čemu navedeno nitko nije osporio – da iz članka 11. stavka 13. Zakonodavnog dekreta br. 387 proizlazi da je novi sustav jamstava o podrijetlu koji je uspostavljen tim dekretom u potpunosti zamijenio stari sustav koji je uspostavljen Ministarskim dekretom od 11. studenoga 1999. te da je, k tome, navedeni ministarski dekret izričito stavljen izvan snage Dekretom od 24. listopada 2005.

27. Stoga smatram da je potrebno odgovoriti na prva dva pitanja, a ne i na preostala dva jer se ona temelje na odredbama koje nisu primjenjive.

28. Također ću, tek podredno, u sklopu daljnjih razmatranja, ispitati odgovor na treće pitanje, pri čemu mi se četvrto pitanje, koje se zapravo ne odnosi na tumačenje prava Unije, već na dokaz postojanja ugovora po nacionalnom pravu u svakom slučaju čini očito nedopuštenim.

2. Primjenjivo pravo Unije

29. Budući da su činjenice iz kojih proizlazi glavni predmet nastale tijekom 2005., nisu primjenjive odredbe UFEU-a koje navodi sud koji je uputio zahtjev.

30. U svakom slučaju, navođenje odredbi prava Unije koje su naknadno postale neprimjenjive ne čini pitanja nedopuštenima, već je na Sudu da ta pitanja preoblikuje.

31. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da Sud, kako bi sudu koji mu je uputio prethodno pitanje dao koristan odgovor, može uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud koji je uputio zahtjev nije pozvao u svojem zahtjevu za prethodnu odluku [13].

32. U skladu s tom sudskom praksom Sud se smatrao nadležnim odgovoriti na prethodno pitanje u kojem su navedene odredbe koje nisu primjenjive na činjenice iz kojih proizlazi predmetni spor, vodeći pritom računa o odredbama koje su bile na snazi u vrijeme nastanka tih činjenica [14].

33. Stoga smatram da okolnost da se sud koji je uputio zahtjev pozvao na članak 3. stavak 2. UFEU-a i članak 216. UFEU-a, koji su stupili na snagu tek nakon što su nastupile činjenice iz kojih proizlazi glavni postupak, ne utječe na dopuštenost pitanja, koja stoga valja po potrebi preoblikovati. Taj se zaključak nameće tim više što dotične odredbe samo kodificiraju, iako djelomično, raniju sudsku praksu o vanjskoj nadležnosti Unije, koja osobito proizlazi iz gore navedene presude AETR.

B – *Prvo pitanje*

34. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u bitnome pita dodjeljuje li članak 5. Direktive 2001/77 Uniji isključivu nadležnost za sklapanje sporazuma o priznavanju jamstava o podrijetlu s trećim državama te protivi li se ta isključiva nadležnost nacionalnoj odredbi poput one u glavnom postupku koja, u sklopu nacionalnog programa potpore zelene energije, predviđa da je, glede zelene električne energije uvezene iz treće države, mogućnost da dobavljači električne energije budu oslobođeni obveze kupnje zelenih certifikata uvjetovana prethodnim sklapanjem sporazuma o priznavanju jamstava o podrijetlu između dotične države članice i treće države.

1. Primjenjiva načela

35. Za potrebe odgovora na prvo pitanje potrebno je podsjetiti da zaštita okoliša spada u podijeljene ili konkurentne nadležnosti između Unije i država članica.

36. To pravilo, danas izričito potvrđeno člankom 4. stavkom 2. točkom (c) UFEU-a, proizlazilo je već iz odredbi koje su bile na snazi u vrijeme nastanka činjenica iz kojih proizlazi glavni postupak [15]. Iako je članak 175. UEZ-a, zajedno s člankom 174. stavkom 2. UEZ-a, dodjeljivao Uniji izričitu vanjsku nadležnost u području okoliša [16], članak 174. stavak 2. drugi podstavak UEZ-a predviđao je unošenje

13 — Vidjeti osobito presudu od 7. ožujka 2013., Efir (C-19/12, t. 26. i 27. i navedenu sudsku praksu) i presudu od 25. travnja 2013., Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

14 — Presuda od 8. prosinca 2011., Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, Zb., str. I-13023., t. 17. do 21.)

15 — Vidjeti, u tom smislu, presude od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće (C-370/07, Zb., str. I-8917., t. 49.); od 9. ožujka 2010., ERG i dr. (C-378/08, Zb., str. I-1919., t. 55.); od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, Zb., str. I-1255., t. 31.); od 29. ožujka 2012., Komisija/Poljska (C-504/09 P, t. 79.), kao i Komisija/Estonija (C-505/09 P, t. 81.).

16 — Vidjeti gore navedenu presudu Lesoochranárske zoskupenie (t. 35.)

zaštitne klauzule u harmonizacijskim mjerama, koja ovlašćuje države članice na usvajanje privremenih mjera s neekonomskim ciljevima zaštite okoliša. Članak 176. UEZ-a ovlašćivao je države članice da održe na snazi ili da usvoje mjere pojačane zaštite, pod uvjetom da su sukladne Ugovoru o EZ-u te da budu prijavljene Europskoj komisiji.

37. Budući da Unija načelno ima podijeljenu nadležnost u području zaštite okoliša, potrebno je provjeriti je li Direktiva 2001/77 u području na koje se primjenjuje tu nadležnost učinila isključivom, primjenom načela koja su pojašnjena u gore navedenoj presudi AETR, time što su države članice preempcijom lišene svih zakonodavnih ovlasti.

38. Kao što je Sud presudio u toj presudi, nadležnost Zajednice za sklapanje međunarodnih sporazuma ne mora proizlaziti samo iz izričite dodjele Ugovorom o EEZ-u, već jednako tako može implicitno proizlaziti iz ostalih odredbi tog ugovora i odluka koje su u okviru njegovih odredbi donijele institucije Zajednice [17]. Sud je posebice smatrao da „svaki put kad Zajednica u cilju provedbe zajedničke politike predviđene Ugovorom odredbe kojima se propisuju zajednička pravila, *bez obzira na to u kojem su obliku*, države članice više nemaju pravo, bilo da djeluju samostalno ili čak zajednički, prema trećim državama preuzimati obveze koje *utječu* na ta pravila“ [18]. Sud je dodao da „kada i ako se uspostave takva zajednička pravila, jedino je Zajednica u položaju da preuzme i ispuni obveze prema trećim državama s učinkom na cijelo područje primjene pravnog sustava Zajednice“ [19].

39. Načelo paralelnosti vanjskih i unutarnjih nadležnosti, koje je utvrđeno gore navedenom presudom AETR, uvjetovano je dakle time da Unija prethodno izvrši svoju nadležnost donošenjem zajedničkih pravila – uključujući i pravila u područjima koja ne spadaju u zajedničku politiku [20] – te time da djelovanje država utječe na zajednička pravila.

40. Pojam utjecaja na zajednička pravila, koji je središnji dio doktrine iz gore navedene presude AETR, naknadno je pojašnjen u presudama i mišljenjima Suda.

41. Taj se pojam oduvijek temeljio na neutralnom ili objektivnom poimanju na način da iz sudske prakse ne proizlazi zahtjev da postoji proturječje između zajedničkih pravila i međunarodnih obveza [21].

42. Međutim, navedeni se pojam dalje razvijao kroz tri glavne faze.

43. U prvoj se fazi činilo da je Sud dopuštao široko tumačenje time što je priznavao postojanje implicitne isključive nadležnosti Zajednice koja uključuje obvezu država članica da se suzdrže od djelovanja, čak i kad iz analize relevantnih područja koja su uređena zajedničkim pravilima i iz međunarodnih obveza proizlazi da su oni makar i nepotpuno usklađeni.

44. Tako je Sud u gore navedenoj presudi AETR naveo da razmatrano područje „*ulazi u područje primjene* Uredbe [(EEZ)] br. 543/69[[22]]“ [23] te da nadležnost Zajednice koja iz toga proizlazi „isključuje mogućnost konkurentne ovlasti država članica jer bi *svaka* inicijativa poduzeta izvan okvira zajedničkih institucija bila nespojiva s jedinstvom zajedničkog tržišta i ujednačenom primjenom prava Zajednice“ [24].

17 — Gore navedena presuda AETR (t. 16.)

18 — *Ibidem* (t. 17.). Moje isticanje.

19 — *Ibidem* (t. 18.)

20 — Vidjeti Mišljenje 2/91 od 19. ožujka 1993. (Zb., str. I-1061., t. 11.).

21 — Vidjeti presudu od 14. srpnja 2005., Komisija/Njemačka (C-433/03, Zb., str. I-6985., t. 45. i navedenu sudsku praksu).

22 — Uredba Vijeća od 25. ožujka 1969. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva u vezi s cestovnim prijevozom (SL L 77, str. 49.)

23 — Točka 30. Moje isticanje.

24 — Točka 31. Moje isticanje.

45. Proširujući tu praksu, Sud je u svojemu gore navedenom Mišljenju 2/91 istaknuo da „[iako] ne postoji nikakvo proturječje između odredbi Konvencije br. 170 Međunarodne organizacije rada o sigurnosti pri korištenju kemikalija na radnome mjestu] i odredbi direktive [donesenih u područjima koja su uključena u Dio III. te Konvencije], valja u svakom slučaju priznati da Dio III. [navedene] Konvencije [...] ulazi u područje koje je *već velikim dijelom uređeno* zajedničkim pravilima, koja su postupno donošena od 1967. s ciljem još potpunije usklađenosti, i koja su, s jedne strane, namijenjena uklanjanju prepreka trgovini koje proizlaze iz razlika u propisima država članica te, s druge strane, istovremeno namijenjena osiguravanju zaštite ljudskog zdravlja i okoliša“ [25].

46. Čini se da se Sud u drugoj fazi okrenuo užem poimanju pojma utjecanja na zajednička pravila, tako što je primjenu načela paralelnosti vanjskih i unutarnjih nadležnosti uvjetovao s tri posebna mjerila. Tako je Sud u svojem Mišljenju 1/94 od 15. studenoga 1994. [26] o Općem sporazumu o trgovini uslugama i Sporazumu o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva, nakon što je istaknuo da „isključiva vanjska nadležnost Zajednice […] ne proizlazi *ipso facto* iz njezine ovlasti donošenja pravila na unutarnjoj razini“ [27] i da „vanjska nadležnost Zajednice postaje isključiva tek u mjeri u kojoj se uspostavljaju pravila Zajednice na unutarnjoj razini“ [28], te nakon što je utvrdio da „za *sva* pitanja u vezi s prometom još nisu bila utvrđena zajednička pravila“ [29], zaključio da Zajednica stječe isključivu vanjsku nadležnost kada „je […] u svoje unutarnje zakonodavne akte uključila odredbe o tretmanu državljana trećih zemalja ili je izričito dodijelila svojim institucijama nadležnost za pregovore s trećim zemljama“ [30] ili „je ostvarila *cjelovito* usklađenje“ [31].

47. Budući da nije dostatno utvrditi dovoljno značajno preklapanje između područja uređenog zajedničkim pravilima i područja uređenog predviđenim međunarodnim ugovorom, taj uži pristup potvrđen je, odnosno proširen, presudama od 5. studenoga 2002. nazvanima „Otvoreno nebo“ [32].

48. Čini se da se Sud u trećoj fazi, koja je započela njegovim gore navedenim Mišljenjem 1/03 o Konvenciji o sudskoj nadležnosti, priznavanju i izvršavanju odluka u građanskim i trgovačkim stvarima [33], povezujući svoju sudsku praksu, vratio širem poimanju pojma utjecanja na zajednička pravila. Sud je posebice istaknuo da su tri pretpostavke iz gore navedenog Mišljenja 1/94 i navedenih presuda Otvoreno nebo samo „primjeri“ [34], čiji izričaj proizlazi iz posebnih okolnosti. „[O]dlučujući općenitijim riječima“ [35], Sud je priznao isključivu nadležnost Zajednice u slučajevima kad je sklapanje sporazuma od strane država članica nespojivo s jedinstvom zajedničkog tržišta i ujednačenom primjenom prava Zajednice [36] te je istaknuo da nije potrebno da se područje uređeno međunarodnim sporazumom i područje uređeno zajedničkim pravilima u potpunosti podudaraju [37].

25 — Točka 25. Moje isticanje. Formulaciju „područje već većim dijelom uređeno“ pravilima „Zajednice“ ili „zajedničkim“ pravilima je od tada nadalje Sud koristio u više navrata (vidjeti Mišljenje 1/03 od 7. veljače 2006. (Zb., str. I-1145., t. 126.) kao i presude od 5. studenoga 2002. Komisija/Austrija (C-475/98, Zb., str. I-9797., t. 97.); od 2. lipnja 2005. Komisija/Luksemburg (C-266/03, Zb., str. I-4805., t. 43.) i gore navedenu presudu Komisija/Njemačka (t. 45.)).

26 — Zb., str. I-5267.

27 — Točka 77.

28 — *Idem*

29 — *Idem*. Moje isticanje

30 — Točka 95.

31 — Točka 96. Moje isticanje.

32 — Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-466/98, Zb., str. I-9427.); Komisija/Danska (C-467/98, Zb., str. I-9519.); Komisija/Švedska (C-468/98, Zb., str. I-9575.); Komisija/Finska (C-469/98, Zb., str. I-9627.); Komisija/Belgija (C-471/98, Zb., str. I-9681.); Komisija/Luksemburg (C-472/98, Zb., str. I-9741.), gore navedena presuda Komisija/Austrija i Komisija/Njemačka (C-476/98, Zb., str. I-9855.).

33 — Konvencija potpisana 30. listopada 2007., koja je u ime Zajednice odobrena Odlukom Vijeća 2009/430/EZ od 27. studenoga 2008. (SL 2009, L 147, str. 1.).

34 — Gore navedeno Mišljenje 1/03 (t. 121.).

35 — *Ibidem* (t. 122.)

36 — *Idem*

37 — *Ibidem* (t. 126.)

49. Sud je, osim toga, oblikovao analitičku metodu za utvrđivanje toga jesu li ispunjena mjerila iz formulacije „područje koje je već velikim dijelom uređeno zajedničkim pravilima“, pri čemu je naveo da se pri odlučivanju potrebno osloniti ne samo na *doseg* predmetnih pravila, već i na njihovu *prirodu* i *sadržaj*, te je podsjetio da je važno voditi računa ne samo o trenutnom stanju prava Zajednice u dotičnom području, nego također i o njegovoj mogućnosti razvoja, ako je to predvidivo u vrijeme te analize [38].

50. Sud je naposljetku utvrdio da je vrlo važno osigurati ujednačenu i dosljednu primjenu zajedničkih pravila te dobro funkcioniranje sustava kojeg ona ustanovljuju kako bi se održala puna učinkovitost prava Zajednice [39].

51. Uzimajući u obzir tako postavljene uvjete za to da Unija stekne isključivu vanjsku nadležnost izvršavanjem svoje unutarnje nadležnosti, primjenjujući analitičku metodu Suda, potrebno je, s jedne strane, ispitati je li Unija, i ako jest u kojoj mjeri, donijela zajednička pravila glede jamstava o podrijetlu i, s druge strane, može li činjenica da je Talijanska Republika donijela pravila koja predviđaju sklapanje sporazuma o priznavanju jamstava o podrijetlu sa Švicarskom Konfederacijom utjecati na ta pravila.

2. Postojanje zajedničkih pravila

52. Za razumijevanje opsega izvršavanja unutarnjih nadležnosti Unije i opsega obuhvaćenog područja koji iz njega proizlazi nužno je ne samo voditi računa o Direktivi 2001/77 već i o Direktivi 2009/28/EZ [40] kao i o predvidivom razvoju prava Unije.

a) Direktiva 2001/77

53. Kao što proizlazi iz naslova, uvodnih izjava i članka 1. Direktive 2001/77, njezin je cilj promicati zelenu električnu energiju na unutarnjem tržištu električne energije određivanjem obnovljivih izvora energije u mješavini energetskih izvora pojedine države članice.

54. Navedena direktiva ima dvije temeljne značajke.

55. Prva je da je, kad je riječ o jamstvima podrijetla, cilj te direktive usklađivanje i uzajamno priznanje.

56. Jedna od mjera predviđenih Direktivom 2001/77 za postizanje cilja razvoja proizvodnje zelene električne energije jest uvođenje jamstava o podrijetlu. Zakonodavac Unije se nije ograničio tek na određivanje minimalnih standarda, nego je uskladio više dijelova ovog područja te ga usto podvrgnuo načelu uzajamnog priznanja. Posebice, zakonodavac Unije je za čitavu Uniju uveo jedinstvenu definiciju jamstava o podrijetlu [41] kojemu je isto tako dodijelio jedinstven doseg [42] na razini Unije. U navedenoj su direktivi također pobliže navedeni podaci koji moraju sadržavati jamstva o podrijetlu [43] te su, k tome, određena zajednička pravila o obnovljivim izvorima energije za koja se može izdati navedeno jamstvo [44]. Direktiva obvezuje države članice da definiraju objektivne, transparentne i

38 — *Idem*

39 — *Ibidem* (t. 128.)

40 — 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 L 140, str. 16.)

41 — Članak 5. Direktive 2001/77

42 — Članak 5. stavak 3. druga alineja i članak 4. navedene direktive

43 — Članak 5. stavak 3. prva alineja Direktive 2001/77. Jamstvo o podrijetlu mora navesti energetski izvor iz kojeg je električna energija proizvedena, datume i mjesta proizvodnje, a u slučaju hidroelektričnih postrojenja njihov kapacitet.

44 — Kao što proizlazi iz zajedničkog tumačenja članka 2. točke (a) i članka 5. stavka 1. te direktive, obnovljivi izvori energije za koje se izdaju jamstva o podrijetlu su vjetroenergija, solarna energija, geotermalna energija, hidrotermalna energija, energija oceana i hidroenergija, biomasa, plin dobiven od otpada, plin dobiven iz uređaja za obradu otpadnih voda i bioplin.

nediskriminirajuće kriterije za izdavanje jamstava [45] time da moraju za nadzor nad izdavanjem tih jamstava imenovati tijela koja su neovisna u odnosu na proizvodne i distribucijske djelatnosti [46]. Države članice moraju također osigurati točnost i vjerodostojnost jamstava o podrijetlu [47]. Navedena direktiva ih u konačnici obvezuje da priznaju jamstva o podrijetlu koja je izdala druga država članica te uspostavlja nadzor Komisije nad odbijanjem priznavanja tih jamstava [48].

57. Druga značajka Direktive 2001/77 je da je po prirodi privremena.

58. Kao što proizlazi iz članka 1., cilj te direktive je također „stvaranje temelja budućeg okvira Zajednice na tom području“ [49]. Direktiva propisuje da Komisija najkasnije do 27. listopada 2005. podnosi izvješće o iskustvu s primjenom i istodobnim postojanjem različitih mehanizama potpore zelenim energijama koje, po potrebi sadrži prijedlog za okvir Zajednice o programima potpore [50], kao i, najkasnije do 31. prosinca 2005., sažeto izvješće o provedbi Direktive 2001/77, kojem će po potrebi biti priloženi dodatni prijedlozi upućeni Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije [51]. Zbog prijelaznog karaktera navedene direktive njezine je odredbe nužno tumačiti dinamično, vodeći računa o dugoročnim ciljevima propisa o promicanju zelene energije te o razvoju do kojeg je došlo od njezina usvajanja. Stoga je područje koje uređuju zajednička pravila nužno određivati uzimajući u obzir Direktivu 2009/28.

b) Direktiva 2009/28

59. Direktiva 2001/77 je od 1. siječnja 2012. u cijelosti stavljena izvan snage Direktivom 2009/28, koja, kao što proizlazi iz njezine uvodne izjave 13. i njezina članka 3., određuje obvezne nacionalne ciljeve glede udjela zelene energije u ukupnoj potrošnji energije.

60. U tom pogledu, taj članak navodi najmanji udio od 20% zelene energije u konačnoj bruto potrošnji energije u Uniji kao cilj koji treba ostvariti do 2020.

61. U tom kontekstu članak 3. stavak 3. prvi podstavak, točka (b) Direktive 2009/28 među mjerama koje države članice mogu primijeniti kako bi ostvarile svoje ciljeve navodi suradnju s trećim državama. Za razliku od Direktive 2001/77, Direktiva 2009/28 sadržava dakle dodatni dio o međunarodnim odnosima koji ovlašćuje države članice na suradnju s trećim državama glede svih vrsta zajedničkih projekata koji se tiču proizvodnje zelene električne energije te, pod određenim uvjetima pobrojanima u člancima 9. i 10. direktive, predviđa da električna energija uvezena iz treće države može biti uzeta u obzir pri ocjenjivanju toga jesu li ispunjeni ukupni nacionalni ciljevi. Iznenađujuće, navedena direktiva čak predviđa da nakon Komisijinog odobrenja može biti uzeta u obzir električna energija koja je proizvedena i potrošena u trećoj državi u posebnom kontekstu gradnje, s dugim rokovima izvršenja, međupovezanosti koja je namijenjena za korištenje za izvoz zelene električne energije u Uniju. Prema uvodnoj izjavi 39. navedene direktive, ta je mogućnost opravdana time što su za Europu iznimno zanimljivi projekti u trećim zemljama, kao što je Plan za solarnu energiju na Mediteranu.

62. Direktivom 2009/28 je osim toga ponešto izmijenjen sustav jamstava o podrijetlu, posebice dodatnim pojašnjenjima glede njihova oblika i sadržaja. Unatoč tome, jamstva o podrijetlu su i dalje namijenjena isključivo kao dokazno sredstvo.

45 — Članak 5. stavak 1. prva rečenica navedene direktive
46 — Članak 5. stavak 2. Direktive 2001/77
47 — Članak 5. stavak 5. te direktive
48 — Članak 5. stavak 4. Direktive 2001/77
49 — Moje isticanje
50 — Članak 4. stavak 2. navedene direktive
51 — Članak 8. navedene direktive

c) Predvidivi razvoj prava Unije

63. Glede cilja razvoja udjela zelenih energija, valja istaknuti da se promicanje proizvodnje zelene energije u Uniji smatra bitnim ciljem koji je priznat na razini Unije. Nadalje, u Komunikaciji Komisije od 22. siječnja 2014.[52] povećanje najmanjeg udjela zelenih energija na 27% u 2030. navodi se kao jedan od glavnih ciljeva koju su dogovoreni na razini Unije, čije će ostvarenje biti osigurano novim sustavom upravljanja koji se zasniva na provedbi nacionalnih energetskih planova. Zanimljivo je utvrditi da određivanje obvezujućeg cilja na razini Unije vodi računa o novom, kolektivnijem, dosljednijem i usklađenijem pristupu promicanju zelenih energija.

64. U konačnici, na temelju ispitivanja Direktive 2001/77 i Direktive 2009/28 te predvidivih razvoja prava Unije moguće je zaključiti da je područje jamstava o podrijetlu, koje se u cjelini smatra jednim od ključnih instrumenata promicanja zelenih energija u Uniji, većim dijelom već uređeno pravom Unije.

65. Preostaje ocijeniti utječe li jednostrano djelovanje Talijanske Republike na zajednička pravila koja postoje na tom području.

3. Utjecaj na zajednička pravila kao posljedica djelovanja države

66. Nesporno je da članak 20. stavak 3. Zakonodavnog dekreta br. 387, time što oslobođenje od obveze kupnje zelenih certifikata za električnu energiju uvezenu iz treće države, uvjetuje sklapanjem sporazuma s tom državom, čiji je cilj propisati da je podrijetlo „uvezene [zelene] električne energije […] zajamčeno u smislu članka 5. Direktive 2001/77“, određuje tom sporazumu materijalno područje primjene koje se u potpunosti podudara s područjem koje uređuje ta direktiva. Štoviše, valja utvrditi da je preklapanje područja uređenog sporazuma i područja navedene direktive potvrđeno time što tekst nacionalnog zakona izričito upućuje na članak 5. Direktive.

67. Točno je da isključivim i jednostavnim upućivanjem na jamstvo o podrijetlu kako je uređeno pravom Unije tekst zakona ne stvara očitu neusklađenost između sadržaja Direktive 2001/77 i predviđenih sporazuma, tako da bi Talijanska Republika, koju obvezuju oba teksta, mogla poštovati obveze iz prvog teksta a da pritom ne povrjeđuje obveze koje proizlaze iz drugog. Međutim, kada, kao u ovom slučaju, predviđeni međunarodni sporazumi ulaze u područje primjene zajedničkih pravila ili, u svakom slučaju, u područje primjene koje je već velikim dijelom uređeno tim pravilima, države članice lišene su svoje vanjske nadležnosti čak i kad ne postoji nikakvo proturječje između tih pravila i sporazuma[53]. Ta neutralnost utjecaja na zajednička pravila u smislu gore navedene doktrine AETR objašnjava se nužnošću osiguravanja jedinstva i učinkovitosti prava Unije, koji bi mogli biti ugroženi ako bi države članice raspršeno usvajale mjere[54].

68. Štoviše, ne čini mi se da upućivanje talijanskog zakonodavstva na članak 5. Direktive 2001/77 može isključiti sav rizik nesukladnosti između obveza, koje Talijanska Republika preuzima u odnosu na treće države, i pravila Unije. Posebice, ništa ne jamči da će sporazum dopustiti izdavanje jamstava o podrijetlu samo za zelenu električnu energiju koja odgovara definiciji iz članka 2. te direktive[55].

52 — Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija u okviru klimatske i energetske politike u razdoblju 2020.-2030. (COM(2014) 15 *final*)

53 — Vidjeti t. 41. ovog mišljenja.

54 — Vidjeti, u tom pogledu, t. 71. mišljenja nezavisnog odvjetnika Tizzana u predmetima u kojima su donesene presude Otvoreno nebo.

55 — Vidjeti bilješku na str. 44. ovog mišljenja.

69. Povrh toga, smatram da sklapanje sporazuma između države članice i treće države u pogledu priznavanja jamstava o podrijetlu nije u skladu s ciljevima politike Unije na području razvoja zelenih energija te da može ugroziti korisni učinak zakonodavstva Unije. U svezi s time potrebno je istaknuti da je cilj uvođenja jamstava o podrijetlu koja dokazuju zeleno podrijetlo proizvedene električne energije bio olakšati trgovinu zelenom električnom energijom u okviru unutarnjeg tržišta električnom energijom te promicati tržišno natjecanje među proizvođačima, osobito tako da se krajnjim kupcima omogući da budu informirani o podrijetlu električne energije koju kupuju.

70. Međutim, ostvarivanje ciljeva na kojima se temelji politika zaštite okoliša i energetska politika Unije, kao što su prioritetno uklanjanje štete nanesene okolišu na samom izvoru, smanjivanje emisija stakleničkih plinova, povećanje proizvodnje zelene energije u čitavoj Uniji, povećanje mogućnosti razvoja i zapošljavanja u državama članicama te promicanje sigurnosti opskrbe i smanjenje ovisnosti o uvozu energije, neodvojivo je povezano s načinom na koji se pristupa uvozu zelene energije podrijetlom iz trećih država.

71. Sklapanje međunarodnih sporazuma između država članica i trećih država može ugroziti ostvarivanje tih ciljeva s obzirom na to da bi djelovanje Unije u korist zaštite okoliša očito izgubilo svoj koristan učinak ako bi svaka država članica mogla slobodno odrediti hoće li i u kojoj mjeri poduprijeti uvoz zelene električne energije iz trećih država. Kao što je to Komisija istaknula u svojim pisanim i usmenim očitovanjima, time što predviđa sklapanje međunarodnih sporazuma radi priznavanja prednosti vezanih uz uvoz zelene električne energije iz trećih zemalja, dotični nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku može pogodovati uvozu zelene energije iz tih država nauštrb zelene energije proizvedene u državama članicama. Nadalje, iako je GSE na raspravi tvrdio da zelena električna energija uvezena iz Švicarske nije bila uračunata za postizanje nacionalnih ciljeva, sklapanje međunarodnog sporazuma između države članice i treće države ne nudi nikakvo jamstvo u vezi s tim. K tome treba istaknuti da se čini da članak 20. stavak 4. Zakonodavnog dekreta br. 387, koji se nalazi u nacionalnom spisu položenom u Tajništvu Suda, dopušta da se za ispunjenje nacionalnih ciljeva uzme u obzir zelena energija, pa bila ona uvezena i iz treće države, pod uvjetom da su nadležna ministarstva Talijanske Republike i dotična treća država sklopile sporazum. Konačno, podsjećam da je to pitanje od njezina donošenja pa nadalje uređeno Direktivom 2009/28 na način da je djelovanje država članica usklađeno u odnosu na treće zemlje [56].

72. Konačno, u smislu gore navedene doktrine iz presude AETR, potreban učinak zajedničkih pravila koja je Unija donijela na području jamstava o podrijetlu kumulira se s korisnim učinkom odredbi Ugovora koje se odnose na zaštitu okoliša, čime se Uniji dodjeljuje isključiva vanjska nadležnost za sklapanje svih sporazuma koji se odnose na područja uređena Direktivom 2001/77 s trećim državama te, posljedično, državama članicama oduzimaju sva prava za preuzimanje obveza glede jamstava o podrijetlu, s obzirom na to da te obveze mogu utjecati na odredbe te direktive ili izmijeniti njezin doseg.

73. Ipak, smatram kako se protiv tog rješenja mogu iznijeti tri prigovora.

74. Prvi je navela talijanska vlada, a temelji se na ulozi koju Direktiva 2001/77 priznaje državama članicama u organizaciji sustava jamstava o podrijetlu. Time što im povjerava zadaću određivanja objektivnih, transparentnih i nediskriminirajućih kriterija za jamčenje podrijetla zelene energije, određivanja tijela zaduženih za nadzor nad izdavanjem jamstava o podrijetlu te uspostavljanja mehanizama za osiguravanje njihove točnosti i vjerodostojnosti, ta direktiva određuje „regulatorni doprinos“ država članica ili, drugim riječima, paralelnu nadležnost.

56 — Vidjeti t. 64. ovog mišljenja.

75. Taj prvi prigovor moguće je lako odbaciti. Kao što je Sud opetovano presuđivao, direktivu se može smatrati zajedničkim pravilom iz kojeg može proizaći priznavanje isključive vanjske nadležnosti [57], pri čemu se u tom slučaju stupanj u kojem države članice gube nadležnost mijenja ovisno o normativnoj snazi direktive te o manevarskom prostoru koji im je ostavljen za određivanje načina prenošenja u okviru ograničene izvršne nadležnosti [58]. To što je zakonodavac Unije državama članicama prepustio određene zadaće glede izdavanja jamstava o podrijetlu ne znači da područje tih jamstava, promatrano u cjelini, nije većim dijelom već usklađeno s pravom Unije.

76. Drugi prigovor, koji je možda najuvjerljiviji, počiva na razlikovanju koje Direktiva 2001/77 pravi između jamstava o podrijetlu i zelenih certifikata, kao i na ovlasti koja je državama članicama ostavljena glede utvrđivanja može li električna energija čije je zeleno podrijetlo dokazano jamstvom o podrijetlu imati pravo na mehanizme potpore ili ne. Talijanska vlada i GSE tvrde da je sustav o kojem je riječ u glavnom postupku, koji predstavlja program potpore u smislu te direktive, jedno od posebnih prava koja su navedenom direktivom tako priznata državama članicama.

77. Ovaj mi prigovor nije uvjerljiv iz sljedeća tri razloga.

78. Kao prvo, iz čitanja odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku jasno je da je područje primjene međunarodnih ugovora čije je sklapanje predviđeno Zakonodavnim dekretom br. 387 šire od samih sustava potpore s obzirom na to da ti sporazumi općenitije obuhvaćaju priznavanje jamstava o podrijetlu, neovisno o tome koriste li se ona u okviru sustava potpore ili ne.

79. Kao drugo, u općem i po prirodi prijelaznom sustavu mjera potpore zelenim energijama, koji je bio uspostavljen Direktivom 2001/77 kako bi se ostvarili ciljevi za 2010. prije predviđene uspostave pravog okvira Zajednice, čini mi se da je preostala nadležnost, priznata državama članicama, da donose nacionalne odredbe, a u određenoj situaciji u kojoj se je Unija privremeno odrekla djelovati donošenjem zajedničkih pravila, ne treba tumačiti na način da države članice time zadržavaju nadležnost, nego da je riječ o djelomičnom ovlaštenju koje im je dodijelio zakonodavac Unije u okviru provedbe prava Unije. Smatram da je Unija jasno namjeravala izvršavati svoje nadležnosti na čitavom dotičnom području, uključujući i kada je riječ o određivanju dosega jamstava u podrijetlu s obzirom na nacionalne programe potpore, iako je za to privremeno ovlastila države članice.

80. U tom pogledu, valja *per analogiam* istaknuti da je Sud u gore navedenom Mišljenju 1/03, temeljeći se na „sveobuhvatnosti i dosljednosti“ [59] sustava pravila o sukobu nadležnosti, koji je uspostavljen Uredbom Vijeća (EZ) br. 44/2001 Vijeća od 22. prosinca 2000. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima [60], protumačio odredbu te uredbe koja upućuje na zakonodavstvo država članica [61] kao provedbu prava Unije.

57 — Vidjeti, u tom pogledu, gore navedenu presudu AETR, prema kojoj zajednička pravila mogu biti usvojena „u bilo kojem obliku“. Vidjeti također gore navedena mišljenja 1/94 i 2/91.

58 — Vidjeti, u tom pogledu, Neframi, E., „Les accords mixtes de la Communauté européenne: aspects communautaires et internationaux“, dizertacija, Bruylant, 2007., koji navodi da, „prilikom primjene direktive države članice ne izvršavaju svoju preostalu autonomnu nadležnost, nego ograničenu nadležnost. One gube ovlast odlučivanja o načelima svojega djelovanja, iako i dalje odlučuju o načinima tog djelovanja“ (str. 50.). Može se povući paralela s gubitkom nadležnosti koji uzrokuje donošenje direktiva o usklađivanju u unutarnjem poretku. Nakon što Unija počne izvršavati svoju unutarnju nadležnost, države članice nisu više nadležne jednostrano mijenjati sadržaj usklađenih nacionalnih pravila (vidjeti, u tom pogledu, presude od 3. listopada 1985., Komisija/Njemačka (28/84, Zb., str. 3097., t. 28.), i od 14. lipnja 1988., Dansk Denkavit (29/87, Zb., str. 2965., t. 16.)).

59 — Točka 148.

60 — SL 2001., L 12, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 30.)

61 — Radilo se o članku 4. stavku 1. Uredbe br. 44/2001, koji glasi „[a]ko tuženik nema domicil u državi članici, nadležnost sudova svake države članice utvrđuje se u skladu s pravom te države članice“.

81. Kao treće, ovlast priznata državama članicama sastoji se isključivo od određivanja potpore dodijeljene zelenim energijama porijeklom iz druge države članice, pa mi se stoga ne čini da bi se na njoj mogla temeljiti nadležnost za sklapanje međunarodnog ugovora s trećom državom. Štoviše, u svojemu sam mišljenju u predmetima Essent Belgium (C-204/12 do C-208/12) i Ålands Vindkraft (C-573/12), o kojima su trenutno u tijeku postupci pred Sudom, objasnio zašto smatram da takva nadležnost nije u skladu s primarnim pravom.

82. Treći prigovor pobija stvarno postojanje i djelotvornost utjecaja na zajednička pravila time što se oslanja na okolnost da u vrijeme nastanka činjenica iz kojih proizlazi glavni postupak Talijanska Republika i Švicarska Konfederacija još nisu bile sklopile sporazum o priznavanju jamstava o podrijetlu. Drugim riječima, može li nacionalna odredba koja samo *predviđa* sklapanja međunarodnog sporazuma utjecati na zajednička pravila?

83. Prema mojemu mišljenju na to pitanje treba odgovoriti potvrdno. S jedne strane, donošenje nacionalne odredbe koja predviđa sklapanje međunarodnog sporazuma odmah stvara teorijski utjecaj na zajednička pravila koji je u suprotnosti s gubitkom nadležnosti država članica do kojeg dolazi kada Unija izvršava svoje unutarnje nadležnosti. S druge strane, nacionalna odredba kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku stvara rizik, stvarnu mogućnost utjecaja na zajednička pravila u slučaju da sporazum doista i bude sklopljen, što je dovoljno za opravdanu primjenu doktrine iz gore navedene presude AETR.

84. Čini mi se da je to široko poimanje pojma utjecaja prisutno u sudskoj praksi. Tako je Sud u presudi od 12. veljače 2009. Komisija/Grčka [62], u okviru tužbe zbog neispunjenja obveze koju je Komisija podnijela protiv Helenske Republike, smatrao da i obična inicijativa koju država članica poduzme unutar međunarodne organizacije „može“ [63] utjecati na zakonodavstvo Unije s obzirom na to da ta inicijativa pokreće postupak koji može dovesti do donošenja novih pravila koja imaju utjecaj na to zakonodavstvo [64].

85. Ovo se rasuđivanje može *per analogiam* proširiti na bilo koje djelovanje države članice koje može dovesti do donošenja međunarodnih pravila koja mogu utjecati na zajednička pravila koja donosi Unija [65].

86. Takva je odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku.

87. Budući da su navedeni prigovori odbačeni, predlažem Sudu da na prvo pitanje odgovori da je, s obzirom na to da jamstva o podrijetlu ulaze u područje koje je već velikim dijelom uređeno zajedničkim pravilima, koja su postupno donošena od Direktive 2011/77 s ciljem još potpunije usklađenosti, izvršavanje unutarnje nadležnosti Unije dovelo do isključive vanjske nadležnosti koja se protivi nacionalnoj odredbi poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja predviđa sklapanje međunarodnih sporazuma o priznavanju jamstava o podrijetlu između dotične države članice i trećih država.

62 — C-45/07, Zb., str. I-701.

63 — Točke 19. i 23.

64 — Točka 21.

65 — Vidjeti, u tom pogledu, Neframi, E., „Renforcement des obligations des États membres dans le domaine des relations extérieures“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009., str. 601.

C – Drugo pitanje

88. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita je li Unija izvršavanjem svoje unutarnje nadležnosti donošenjem Direktive 2001/77 lišila države članice prava da s trećim državama sklapaju sporazume, uključujući slučaj kad je dotična treća država Švicarska Konfederacija, koja je s Unijom povezana Sporazumom o slobodnoj trgovini.

89. Ako se ne udaljimo od formulacije pitanja, lako je dati prikladan odgovor na njega. Okolnost da je Švicarska Konfederacija sklopila Sporazum o slobodnoj trgovini nimalo ne utječe na pravila koja uređuju podjelu nadležnosti između Unije i država članica. Stoga, ako se pitanje shvati na taj način, potrebno je dati negativan odgovor na njega.

90. Točno je da bi se pitanje moglo razumjeti u širem smislu, odnosno je li nacionalna odredba, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja u slučaju nepostojanja sporazuma između Kraljevine Italije i Švicarske Konfederacije, uvozniku zelene električne energije proizvedene u Švicarskoj nameće obvezu kupnje zelenih certifikata koji odgovaraju određenoj kvoti uvezene zelene električne energije, u skladu s načelom slobodnog kretanja roba i zabranom mjera s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja na uvoz?

91. Međutim, kao što jasno proizlazi iz teksta različitih pitanja, sud koji je uputio zahtjev želio je samo dobiti pojašnjenja o mogućoj isključivosti vanjske nadležnosti Unije.

92. Također dvojim da su informacije koje je pružio sud koji je uputio zahtjev bile dovoljne kako bi zainteresiranim stranama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije omogućile da iznesu svoja očitovanja o pitanju koje sam upravo preoblikovao.

93. Ipak, kako bi sud koji je uputio zahtjev dobio koristan odgovor, navest ću nekoliko smjernica glede čimbenika koje valja uzeti u obzir.

94. U drugim sam okolnostima [66] već naveo razloge zbog kojih tvrdim da nacionalna ograničenja za uvoz zelene električne energije iz druge države članice predstavljaju diskriminatorne prepreke trgovini između država članica koje nije moguće opravdati važnim zahtjevima koji se tiču zaštite okoliša.

95. Međutim, smatram da ti zahtjevi u potpunosti opravdavaju ograničenja za uvoz zelene električne energije iz treće države, kao što je to Švicarska Konfederacija, te posebice da se mogu primijeniti sva opravdanja sadržana u presudi od 13. ožujka 2001., PreussenElektra [67].

96. U tom pogledu posebice valja istaknuti da, kada ne postoji sustav uzajamnog priznavanja jamstava o podrijetlu, zeleno podrijetlo električne energije proizvedene u trećoj državi ne može biti zajamčeno na način kao što je zajamčeno za električnu energiju koja je proizvedena u državi članici te da Švicarska Konfederacija, koja već više godina s Unijom pregovara o sklapanju dvostranog sporazuma o električnoj energiji [68], ne sudjeluje ni u politikama Unije u području okoliša [69] ni u ostvarivanju zajedničkog tržišta energije.

97. Stoga mi se čini da je prepreka trgovini koja može proizaći iz obveze kupovine zelenih certifikata opravdana s obzirom na članak 20. Sporazuma o slobodnoj trgovini.

66 — Vidjeti moje mišljenje u gore navedenim predmetima Essent Belgium i Ålands Vindkraft.

67 — C-379/98, Zb., str. I-2099.

68 — Na osnovi onoga što možemo zaključiti iz Agence Europe br. 11016 od 12. veljače 2014., nastavak pregovora između Unije i Švicarske Konfederacije može biti ugrožen referendumom od 9. veljače 2014. o inicijativi naslovljenoj „Protiv masovnog useljavanja“.

69 — Osim njezina sudjelovanja u Europskoj agenciji za okoliš i Europskoj informacijskoj i promatračkoj mreža za okoliš. Vidjeti s tim u vezi Sporazum između Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o sudjelovanju Švicarske u Europskoj agenciji za okoliš te u Europskoj informacijskoj i promatračkoj mreža za okoliš (SL 2006., L 90, str. 37.). Sporazum je u ime Zajednice sklopljen i odobren Odlukom Vijeća 2006/235/EZ od 27. veljače 2006. (SL L 90, str. 36.).

D – *Treće pitanje*

98. Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita protivi li se priznavanje isključive vanjske nadležnosti u korist Unije nacionalnoj odredbi koja priznavanje jamstava o podrijetlu izdanih od strane treće države uvjetuje sklapanjem sporazuma ne između dotične države članice i dotične treće države, nego između tijela koje upravlja nacionalnom mrežom države članice i odgovarajućeg tijela treće države.

99. Već sam naveo razloge zbog kojih smatram da ovo pitanje nije dopušteno[70]. Stoga ću ga ispitati samo podredno.

100. Članak 4. stavak 6. Ministarskog dekreta od 11. studenoga 1999. upućuje na sklapanje sporazuma između tijela koje upravlja talijanskom mrežom i odgovarajućeg tijela i treće države te određuje modalitete za potrebne provjere.

101. Sporazum čije je sklapanje predviđeno nije dakle međunarodni sporazum u smislu međunarodnog javnog prava, nego ugovor javnog ili privatnog prava sklopljen između tijela koja upravljaju mrežom električne energije.

102. Međutim, glavna posljedica postupnog gubitka nadležnosti država članica u međunarodnom poretku usporedno s izvršavanjem nadležnosti Unije na unutarnjoj razini je lišavanje država njihove ovlasti za sklapanje međunarodnih sporazuma koji se odnose na područje koje je uređeno pravilima Unije.

103. Međutim, općenito, države članice pri izvršavanju svojih nadležnosti moraju poštovati načelo lojalne suradnje i zahtjev jedinstva u međunarodnom zastupanju Unije, koji je izraz tog načela. Stoga one ne mogu zaobići činjenicu da Unija ima isključivu nadležnost prikrivajući izvršavanje zakonodavne nadležnosti delegacijom nadležnosti javnim ili privatnim tijelima koja bi, djelujući pod njihovim nadzorom, bila zadužena za sklapanje sporazuma s odgovarajućim tijelom treće države.

104. Stoga smatram, kao i Komisija, da se rasuđivanje glede odgovora na prvo pitanje može primijeniti na predmetni nacionalni propis.

105. Posljedično, na treće pitanje valja odgovoriti na način da se isključiva vanjska nadležnost koja je rezultat izvršavanja unutarnje nadležnosti Unije, uzimajući u obzir načelo lojalne suradnje, također protivi nacionalnoj odredbi u kojoj se navodi prethodno sklapanje sporazuma, ne između dotične države članice i dotične treće države, nego između tijela koja upravljaju mrežom tih dviju država s obzirom na to da je cilj ili posljedica takve odredbe zaobilaženje nemogućnosti država članica da preuzimaju međunarodne obveze prema trećim državama.

V – **Zaključak**

106. S obzirom na sva prethodna razmatranja, smatram da na prethodna pitanja koja je uputio Consiglio di Stato treba odgovoriti kako slijedi:

1. Budući da jamstva o podrijetlu ulaze u područje koje je već velikim dijelom uređeno zajedničkim pravilima, postupno donošenima od Direktive 2001/77/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. rujna 2001. o promicanju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije na unutarnjem tržištu električne energije s ciljem još potpunije usklađenosti, izvršavanje unutarnje

70 — Vidjeti t. 24. do 27. ovog mišljenja.

nadležnosti Unije dovelo je do isključive vanjske nadležnosti koja se protivi nacionalnoj odredbi poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja predviđa sklapanje međunarodnih sporazuma o priznavanju jamstava o podrijetlu između dotične države članice i trećih država.

2. Okolnost da je treća država o kojoj je riječ Švicarska Konfederacija s kojom je Zajednica sklopila Sporazum o slobodnoj trgovini 22. srpnja 1972., sporazum sklopljen, odobren i potvrđen Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2840/72 od 19. prosinca 1972., izmijenjen Odlukom br. 1/2000 Zajedničkog odbora EZ i Švicarske, od 25. listopada 2000., ne utječe na odgovor na prethodno pitanje.

3. Isključiva vanjska nadležnost Unije koja je rezultat izvršavanja unutarnje nadležnosti Unije, uzimajući u obzir načelo lojalne suradnje, također se protivi nacionalnoj odredbi u kojoj se navodi prethodno sklapanje sporazuma, ne između dotične države članice i dotične treće države, nego između tijela koja upravljaju mrežom tih dviju država, s obzirom na to da je cilj ili posljedica takve odredbe zaobilaženje nemogućnosti država članica da preuzimaju međunarodne obveze prema trećim državama.