Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
28 päivänä tammikuuta 2014[1]

Asia C-573/12

Ålands Vindkraft AB
vastaan
Energimyndigheten

(Ennakkoratkaisupyyntö – Förvaltningsrätten i Linköping (Ruotsi))

Tavaroiden vapaa liikkuvuus — Määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet — Direktiivi 2009/28/EY — Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kansalliset tukijärjestelmät — Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön tuotannolle myönnettävät vihreät sertifikaatit — Tilanne, jossa myöntäminen on varattu tuottajille, jotka sijaitsevat Ruotsissa tai jäsenvaltiossa, jonka kanssa Ruotsin kuningaskunta on tehnyt yhteistyösopimuksen

1. Unionin tuomioistuimella on nyt käsiteltävässä asiassa uusi tilaisuus lausua sellaisten uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian[2] kansallisia tukijärjestelmiä koskevien säännösten yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, joissa rajoitetaan mahdollisuus saada tukia ainoastaan kotimaassa sijaitseville sähköntuottajille.

2. Kysymys, jolle on ominaista tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen ja ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten välinen jännite, on jo esitetty yhdistetyissä asioissa C-204/12–C-208/12, Essent Belgium, jotka ovat vireillä unionin tuomioistuimessa ja joissa olen antanut 8.5.2013 ratkaisuehdotuksen, jossa lausuin sekä tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta että sähköntuotannon edistämisestä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla 27.9.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/77/EY[3] säännöksistä.

3. Vaikka kyseisten asioiden tosiseikkoja koskeva asiayhteys onkin lähellä toisiaan, nyt käsiteltävän asian oikeudellinen asiayhteys on kuitenkin erilainen, koska kun otetaan huomioon Förvaltningsrätten i Linköpingin (Ruotsi) selostukset, riidanalaista Ruotsin järjestelmää on arvioitava ottamalla huomioon uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY[4] säännökset.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — Kutsun tätä energiaa jäljempänä yksinkertaisuuden vuoksi vihreäksi energiaksi.
3 — EYVL L 283, s. 33.
4 — EUVL L 140, s. 16.

4. Näin ollen herää kysymys, sallitaanko direktiivin 2009/28 säännöksissä sellaisen uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä [5] koskevan kansallisen tukijärjestelmän perustaminen, jossa vihreän sähkön tuottajille myönnetään sähkösertifikaatteja, joita sähköntoimittajien ja tiettyjen käyttäjien on tämän jälkeen ostettava tietty kiintiö toimittamansa tai kuluttamansa sähkön kokonaismäärän mukaan, kun mainitussa järjestelmässä varataan mahdollisuus myöntää tällaisia sertifikaatteja vain kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitseville vihreän sähkön tuottajille.

5. Mikäli tähän vastataan myöntävästi, on ratkaistava myös kysymys siitä, ovatko vihreän energian tukijärjestelmään pääsyä koskevat alueelliset rajoitukset yhteensopivia tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa, jolloin on selvitettävä, onko direktiivi 2009/28 pätevä SEUT 34 artiklan määräysten valossa.

6. Totean tässä ratkaisuehdotuksessa ensiksi, että vaikka direktiivissä 2009/28 sallitaan tällaiset alueelliset rajoitukset, SEUT 34 artikla on sitä vastoin esteenä niille.

7. Päättelen tästä tämän jälkeen, että direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohta on pätemätön siltä osin kuin siinä myönnetään jäsenvaltioille valta kieltää pääsy niiden tukijärjestelmiin sellaisilta tuottajilta, joiden uusiutuvista energialähteistä tuotettavan sähkön tuotantolaitokset sijaitsevat toisessa jäsenvaltiossa, tai rajoittaa tätä pääsyä.

8. Lopuksi ehdotan oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä, että pätemättömyyden toteamisen vaikutuksia rajoitetaan ajallisesti.

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Unionin lainsäädäntö*

9. Direktiivillä 2009/28, joka tuli voimaan 25.6.2009 ja joka oli saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä viimeistään 5.12.2010, kumotaan 1.1.2012 lukien direktiivi 2001/77.

10. Direktiivin 2009/28 johdanto-osan 1, 13–15, 25, 36, 52 ja 56 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Energiankulutuksen valvonta Euroopassa ja [vihreän] energian käytön lisääminen yhdessä energiasäästöjen ja lisätyn energiatehokkuuden kanssa ovat tärkeitä osia toimenpidekokonaisuutta, joka on tarpeen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, ilmastomuutosta koskevaan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimukseen liitetyn Kioton pöytäkirjan sitoumusten noudattamiseksi sekä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevien muiden yhteisön tasolla ja kansainvälisellä tasolla tehtyjen sitoumusten täyttämiseksi vuoden 2012 jälkeen. Näillä seikoilla on myös tärkeä tehtävä edistettäessä energiansaannin varmuutta, edistettäessä teknologian kehitystä ja innovaatioita sekä luotaessa työllistymis- ja aluekehitysmahdollisuuksia varsinkin maaseudulla ja eristäytyneillä alueilla.

– –

(13) – – On asianmukaista asettaa pakollisiksi kansallisiksi tavoitteiksi, että Euroopan yhteisön energiankulutuksesta vuoteen 2020 mennessä on [vihreän] energian osuus 20 prosenttia – –.

5 — Jäljempänä vihreä sähkö.

(14) Pakollisten kansallisten tavoitteiden päätarkoituksena on luoda ennakoitavuutta investoijien näkökulmasta ja kannustaa sellaisten tekniikoiden jatkuvaa kehittämistä, joiden avulla tuotetaan energiaa kaikentyyppisistä uusiutuvista lähteistä. – –

(15) Lähtökohdat, [vihreän] energian mahdollisuudet ja käytetyt energialähteet vaihtelevat jäsenvaltioittain. Näin ollen yhteisön 20 prosentin tavoite on muunnettava kunkin jäsenvaltion yksittäisiksi tavoitteiksi ottaen huomioon oikeudenmukainen ja sopiva jako, joka perustuu jäsenvaltioiden erilaisiin lähtökohtiin ja valmiuksiin sekä [vihreän] energian ja erilaisten energialähteiden käytön nykytasoon. – –

– –

(25) Jäsenvaltioiden voimavarat uusiutuvan energian alalla ovat eritasoisia, ja ne tukevat [vihreän] energian käyttöä kansallisella tasolla erilaisin tukijärjestelmin. Suurin osa jäsenvaltioista soveltaa tukijärjestelmiä, joista myönnetään tukea yksinomaan niiden alueella tuotetulle [vihreälle] energialle. Kansallisten tukijärjestelmien moitteettoman toiminnan kannalta on välttämätöntä, että jäsenvaltiot voivat säännellä kansallisten tukijärjestelmiensä vaikutuksia ja kustannuksia omien voimavarojensa mukaisesti. – – Tämän direktiivin tavoitteena on helpottaa rajat ylittävää tukea [vihreälle] energialle tämän vaikuttamatta kansallisiin tukijärjestelmiin. Siinä otetaan käyttöön jäsenvaltioiden välisiä valinnaisia yhteistyömekanismeja, joiden puitteissa ne voivat sopia siitä, missä määrin jokin jäsenvaltio tukee energian tuotantoa toisessa jäsenvaltiossa ja missä määrin [vihreän] energian tuotannon tukeminen olisi otettava huomioon jommankumman jäsenvaltion kokonaistavoitteen täyttymisessä. Jotta varmistettaisiin kummankin tavoitteiden täyttymiseen tähtäävän toimenpiteen eli kansallisten tukijärjestelmien ja yhteistyömekanismien tehokkuus, jäsenvaltioiden on voitava päättää, sovelletaanko niiden kansallisia tukijärjestelmiä muissa jäsenvaltioissa – – tuotettuun [vihreään] energiaan ja missä määrin niitä sovelletaan, sekä sopia asiasta tässä direktiivissä säädettyjä yhteistyömekanismeja käyttäen.

– –

(36) Jotta voidaan luoda mahdollisuuksia alentaa tässä direktiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta aiheutuvia kustannuksia, on tarkoituksenmukaista sekä helpottaa – – jäsenvaltioissa tuotetun [vihreän] energian käyttöä muissa jäsenvaltioissa että antaa jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa muissa jäsenvaltioissa kulutettu [vihreä] energia huomioon niiden omien kansallisten tavoitteidensa saavuttamisen osalta. Tästä syystä tarvitaan joustotoimenpiteitä, mutta ne pysyvät jäsenvaltioiden valvonnassa, jotta ei vaikuteta jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin saavuttaa kansalliset tavoitteensa. Nämä joustotoimenpiteet toteutetaan tilastollisten siirtojen, jäsenvaltioiden välisten yhteishankkeiden tai yhteisten tukijärjestelmien muodossa.

– –

(52) Tämän direktiivin soveltamiseksi myönnettyjä alkuperätakuita käytetään ainoastaan loppukuluttajalle annettavana todisteena siitä, että tietty energian osuus tai määrä on tuotettu uusiutuvista lähteistä. – – On tärkeää erottaa tukijärjestelmissä käytetyt vihreät sertifikaatit alkuperätakuista.

– –

(56) Alkuperätakuut eivät sinänsä merkitse oikeutta päästä osalliseksi kansallisista tukijärjestelmistä.”

11. Direktiivin 2009/28 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Aihe ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä luodaan yhteiset puitteet [vihreän] energian edistämiselle. Siinä asetetaan sitovat kansalliset tavoitteet, jotka koskevat [vihreän] energian kokonaisosuutta energian kokonaisloppukulutuksesta – –”

12. Direktiivin 2009/28 2 artiklan toisen kohdan j–l alakohdassa esitetään seuraavat määritelmät:

”j) ’alkuperätakuulla’ tarkoitetaan sähköistä asiakirjaa, joka toimii ainoastaan todisteena loppukuluttajalle siitä, että tietty energiaosuus tai -määrä on tuotettu uusiutuvista lähteistä – –;

k) ’tukijärjestelmällä’ tarkoitetaan jäsenvaltion tai tiettyjen jäsenvaltioiden käyttämää välinettä, järjestelmää tai mekanismia, joka edistää [vihreän] energian käyttöä alentamalla tällaisen energian kustannuksia, korottamalla sen mahdollista myyntihintaa tai lisäämällä tällaisen energian ostomääriä uusiutuvan energian velvoitteen avulla tai muulla tavalla. Edellä mainittu sisältää muun muassa investointituen, verovapaudet tai -helpotukset, veronpalautukset, uusiutuvan energian velvoitteen tukijärjestelmät kuten ne, joissa käytetään vihreitä sertifikaatteja, sekä syöttötariffimaksujen ja lisähintamaksujen kaltaiset suorat hintatukijärjestelmät;

l) ’[vihreän] energian velvoitteella’ tarkoitetaan kansallista tukijärjestelmää, jonka mukaan energian tuottajien on varattava tietty osuus tuotannostaan [vihreälle] energialle, energian toimittajien on varattava tietty osuus toimituksistaan [vihreälle] energialle tai energian kuluttajien on varattava tietty osuus kulutuksestaan [vihreälle] energialle. Edellä mainittu sisältää järjestelmät, joissa mainitut vaatimukset voidaan täyttää käyttämällä vihreitä sertifikaatteja.”

13. Direktiivin 2009/28 3 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että 5–11 artiklan mukaisesti laskettu [vihreän] energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta on vuonna 2020 vähintään yhtä suuri kuin liitteessä I olevassa A osassa olevan taulukon kolmannessa sarakkeessa asetettu kansallinen kokonaistavoite [vihreälle] energialle kyseisenä vuonna. – –

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tehokkaasti suunnitellut toimenpiteet sen varmistamiseksi, että [vihreän] energian osuus on sama tai suurempi kuin liitteessä I olevassa B osassa kuvatussa ohjeellisessa kehityspolussa esitetty osuus.

3. Tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltiot voivat soveltaa muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

a) tukijärjestelmät;

b) eri jäsenvaltioiden väliset sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliset yhteistyötoimet, joiden tarkoituksena on saavuttaa 5–11 artiklan mukaiset kansalliset kokonaistavoitteet.

Jäsenvaltioilla on oikeus päättää tämän direktiivin 5–11 artiklan mukaisesti, missä laajuudessa ne tukevat eri jäsenvaltiossa tuotettua [vihreää] energiaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamista.”

14. Direktiivin 2009/28 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. [Vihreän] energian kokonaisloppukulutuksen määrä kussakin jäsenvaltiossa määritetään laskemalla yhteen seuraavat osatekijät:

a) [vihreän] sähkön kokonaisloppukulutuksen määrä;

– –

3. Sovellettaessa 1 kohdan a alakohtaa [vihreän] sähkön kokonaisloppukulutus lasketaan jäsenvaltiossa uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön määränä, johon ei lasketa sähkön tuotantoa pumppuvoimalaitoksissa aiemmin ylämäkeen pumpatun veden avulla.

– –”

15. Direktiivin 2009/28 11 artiklan, jonka otsikko on ”Yhteiset tukijärjestelmät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kaksi jäsenvaltiota tai useammat jäsenvaltiot voivat vapaaehtoisesti päättää yhdistää tai osittain yhteensovittaa kansalliset tukijärjestelmänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 artiklan mukaisia jäsenvaltioiden velvoitteita. Tällaisissa tapauksissa yhden osallistuvan jäsenvaltion alueella tuotetun [vihreän] energian tietty määrä voidaan sisällyttää toisen osallistuvan jäsenvaltion kansalliseen kokonaistavoitteeseen – –”

16. Direktiivin 2009/28 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön, lämmityksen ja jäähdytyksen alkuperätakuut”, säädetään seuraavaa:

”1. Todistaakseen loppukuluttajille [vihreän] energian osuuden tai määrän energiantuottajan energiayhdistelmässä direktiivin 2003/54/EY[6] 3 artiklan 6 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että [vihreän] sähkön alkuperä voidaan taata sellaiseksi tässä direktiivissä säädetyssä merkityksessä objektiivisten, läpinäkyvien ja syrjimättömien kriteerien mukaisesti.

2. – – Alkuperätakuu ei millään tavalla osoita, noudattaako jäsenvaltio 3 artiklaa. Alkuperätakuiden siirtäminen – – ei saa vaikuttaa – – [vihreän] energian kokonaisloppukulutuksen laskemiseen 5 artiklan mukaisesti.

– –

9. Jäsenvaltioiden on tunnustettava muiden jäsenvaltioiden tämän direktiivin mukaisesti myöntämät alkuperätakuut yksinomaisena osoituksena 1 kohdassa ja 6 kohdan a–f alakohdassa tarkoitetuista seikoista. – –

– –”

B *Ruotsin oikeus*

17. Vihreän sähkön tuotantoa koskeva tukijärjestelmä perustettiin sähkösertifikaateista vuonna 2003 annetulla lailla nro 113 (lagen (2003:113) om elcertifikat),[7] joka korvattiin 1.1.2012 lukien sähkösertifikaateista vuonna 2011 annetulla lailla nro 1200 (lagen (2011:1200) om elcertifikat),[8] jolla oli erityisesti tarkoitus varmistaa direktiivin 2009/28 saattaminen osaksi kansallista oikeutta.

18. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin korostaa, että vaikka pääasian kohteena oleva Energimyndighetenin 9.6.2010 tehty päätös annettiin vuoden 2003 lain nojalla, Ruotsin oikeudessa oikeusriita on lähtökohtaisesti ratkaistava sen käsittelyhetkellä sovellettavan lain eli nyt käsiteltävässä asiassa vuoden 2011 lain nojalla.

6 — Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 176, s. 37, oikaisu EUVL 2004, L 16, s. 74).

7 — Jäljempänä vuoden 2003 laki.

8 — Jäljempänä vuoden 2011 laki.

19. Ruotsin lainsäädännössä perustetussa tukijärjestelmässä vihreän sähkön tuottajille myönnetään vihreitä sertifikaatteja, ja sähköntoimittajilla ja tietyillä käyttäjillä on vastaavasti velvollisuus ostaa sertifikaatteja määrä, joka vastaa tiettyä osuutta niiden toimittaman tai käyttämän sähkön kokonaismäärästä.

20. Vihreä sertifikaatti, jossa todistetaan, että vihreää sähköä on tuotettu yksi megawattitunti, voidaan vapaasti myydä kilpailuun perustuvilla markkinoilla, joilla hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan perusteella. Sen hinta vyörytetään lopulta sähkön kuluttajille. Sertifikaattien, jotka sähköntoimittajilla tai käyttäjillä on velvollisuus ostaa, lukumäärä vaihtelee vihreän sähkön tuotantotavoitteen perusteella. Se oli vuosina 2010–2012 0,179 vihreää sertifikaattia myytyä tai käytettyä megawattituntia kohti.

21. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että vaikka tätä rajoitusta ei mainitakaan vuoden 2011 laissa, vuoden 2003 ja 2011 lakien esitöistä käy ilmi, että vihreitä sertifikaatteja on mahdollista myöntää vain Ruotsissa sijaitseville vihreän sähkön tuotantolaitoksille.

22. Lisäksi se täsmentää, että vuoden 2011 lain 1 luvun 5 §:ään sisältyy uusi säännös, jossa säädetään seuraava:

”Sähkösertifikaatteja, jotka on myönnetty uusiutuvan sähkön tuottamista varten toisessa valtiossa, voidaan käyttää tämän lain mukaisen kiintiövelvoitteen täyttämiseen, jos ruotsalainen sähkösertifikaattijärjestelmä on sovitettu toisen valtion sähkösertifikaattijärjestelmän kanssa yhteen kansainvälisellä sopimuksella.”

23. Ruotsin kuningaskunta teki 29.6.2011 Norjan kuningaskunnan [9] kanssa tällaisen sopimuksen. Sitä vastoin Suomen tasavallan kanssa ei ole tehty tällaista sopimusta.

II **Pääasia**

24. Ålands Vindkraft AB, [10] joka hyödyntää tuulivoimalaa, joka sijaitsee Suomessa Ahvenanmaan saaristossa mutta on liitetty Ålands Vindkraftin ennakkoratkaisupyynnössä selostettujen väitteiden mukaan ruotsalaiseen sähkönjakeluverkkoon, teki 30.11.2009 hakemuksen, joka koski sen hyväksymistä, että sille voidaan myöntää Ruotsin lainsäädännön nojalla vihreitä sertifikaatteja.

25. Energimyndigheten hylkäsi tämän hakemuksen 9.6.2010 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että vihreitä sertifikaatteja koskevasta järjestelmästä voidaan myöntää tukia vain Ruotsissa sijaitseville vihreän sähkön tuotantolaitoksille.

26. Ålands Vindkraft vaati Förvaltningsrätten i Linköpingissä mainitun päätöksen kumoamista ja vetosi erityisesti SEUT 34 artiklan rikkomiseen sillä perusteella, että riidanalaisessa järjestelmässä varataan Ruotsissa sijaitseville vihreän sähkön tuottajille mahdollisuus tyydyttää noin 18 prosenttia ruotsalaisten kuluttajien sähkön tarpeista muista jäsenvaltioista peräisin olevan tuonnin vahingoksi.

9 — Direktiivi 2009/28 on otettu osaksi Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehtyä sopimusta (EYVL 1994, L 1, s. 3), sellaisena kuin se on tarkastettuna Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen tarkistamisesta tehdyllä pöytäkirjalla (EYVL 1994, L 1, s. 572), ETA-sopimuksen liitteen IV (Energia) muuttamisesta 19.12.2011 annetulla ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 162/2011 (EUVL 2012, L 76, s. 49, oikaisu EUVL 2012, L 247, s. 16).

10 — Jäljempänä Ålands Vindkraft.

III **Ennakkoratkaisukysymykset**

27. Koska Förvaltningsrätten i Linköpingillä oli epäselvyyttä direktiivin 2009/28 tulkinnasta ja SEUT 34 artiklan ulottuvuudesta, se päätti lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1) Ruotsalainen sähkösertifikaattijärjestelmä on kansallinen tukijärjestelmä, jossa jäsenvaltiossa sijaitsevat sähköntoimittajat ja tietyt sähkön käyttäjät velvoitetaan ostamaan sähkösertifikaatteja, jotka vastaavat tiettyä osaa niiden myynnistä tai käytöstä, ilman, että niillä on nimenomaista velvollisuutta myös ostaa sähköä samasta lähteestä. Ruotsin valtio jakaa sähkösertifikaatit ja sähkösertifikaatit ovat todiste siitä, että on tuotettu tietty määrä [vihreää] sähköä. [Vihreän] sähkön tuottajat saavat sähköntuotannostaan saamiensa tulojen lisäksi lisätuloja myymällä sähkösertifikaatteja. Onko – – direktiivin 2009/28 – – [2 artiklan toisen kohdan k alakohtaa] ja 3 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että niissä sallitaan se, että jäsenvaltio voi soveltaa edellä mainitun kaltaista kansallista tukijärjestelmää, johon ainoastaan kyseisen valtion maantieteellisellä alueella sijaitsevat tuottajat voivat kuulua ja jonka seurauksena kyseiset tuottajat saavat taloudellista etua suhteessa tuottajiin, joille ei voida myöntää sähkösertifikaatteja?

2) Voidaanko ensimmäisessä kysymyksessä kuvaillun kaltaista järjestelmää pitää [SEUT] 34 artiklan valossa tuonnin määrällisenä rajoituksena tai sitä vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voiko tällainen järjestelmä olla [SEUT] 34 artiklan mukainen, kun otetaan huomioon [vihreän] sähkön tuotannon edistämistä koskeva tavoite?

4) Kuinka se, että tukijärjestelmän rajoittamisesta siten, että se käsittää ainoastaan kotimaiset tuottajat, ei ole nimenomaisesti säädetty kansallisessa lainsäädännössä, vaikuttaa edellä olevien kysymysten arviointiin?

IV **Arviointi**

A *Ensimmäinen kysymys*

28. Kansallinen tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä kysymyksellään, joka voidaan jakaa kahteen osaan, selvittämään ensinnäkin, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen järjestelmä direktiivin 2009/28 2 artiklan toisen kohdan k alakohdassa tarkoitettu tukijärjestelmä, ja toiseksi, mikäli tähän vastataan myöntävästi, onko kyseisen direktiivin säännöksiä tulkittava siten, että niissä kielletään rajoittamasta tällaista järjestelmää niin, että siitä voivat päästä osalliseksi ainoastaan sellaiset tuottajat, joiden laitokset sijaitsevat kyseisen jäsenvaltion alueella.

1. Kysymyksen ensimmäinen osa

29. Onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen vihreitä sertifikaatteja koskeva järjestelmä direktiivin 2009/28 2 artiklan toisen kohdan k alakohdassa tarkoitettu tukijärjestelmä?

30. Ålands Vindkraft katsoo, että direktiiviä 2009/28 sovelletaan vihreän sähkön käyttöä mutta ei sen tuotantoa koskeviin tukijärjestelmiin, kun taas Energimyndigheten, kaikki huomautuksia esittäneet hallitukset sekä Euroopan komissio katsovat, että vihreän sähkön tuotantoa koskeva tukijärjestelmä on luokiteltava mainitussa direktiivissä tarkoitetuksi tukijärjestelmäksi.

31. Yhdyn empimättä viimeksi mainittuun näkemykseen, joka perustuu mainitun direktiivin 2 artiklan toisen kohdan k ja l alakohtiin sisältyviin määritelmiin, seuraavista syistä.

32. Ensinnäkin näiden määritelmien sanamuodosta seuraa selvästi, että tukijärjestelmät, joiden tarkoituksena on edistää vihreän energian käyttöä, kattavat järjestelmät, joissa asetetaan energian tuottajille tai toimittajille vihreän energian tuotanto- tai toimituskiintiö. Vihreän sähkön käyttöä koskeva käsite on näin ollen ymmärrettävä siten, että se kattaa tällaisen sähkön tuotannon, joten on vastoin direktiivin 2009/28 sanamuotoa asettaa nämä kaksi termiä vastakkain siten, että niiden katsotaan sulkevan toisensa pois.

33. Toiseksi se, että mainitun direktiivin 2 artiklan toisen kohdan k alakohdassa on käytetty toisiaan vastaavina pidettyjä termejä ”väline”, ”järjestelmä” tai ”mekanismi” sekä se, että luetellut esimerkit eivät ole tyhjentäviä, osoittavat, että unionin lainsäätäjä halusi tukijärjestelmän käsitettä tulkittavan laajasti.

34. Kolmanneksi on todettava, että mainitun direktiivin 2 artiklan toisen kohdan k ja l alakohdassa mainitaan nimenomaisesti tukijärjestelmien joukossa syöttötariffimaksujen ja lisähintamaksujen lisäksi myös vihreitä sertifikaatteja koskevat järjestelmät.[11]

35. Katson, että tästä syystä on selvää, että pääasian kohteena oleva vihreitä sertifikaatteja koskeva järjestelmä on direktiivissä 2009/28 tarkoitettu tukijärjestelmä.

36. On vielä selvitettävä, kielletäänkö kyseisen direktiivin säännöksissä se, että mahdollisuus päästä osalliseksi tällaisesta järjestelmästä varataan ainoastaan tuottajille, joiden laitokset sijaitsevat kyseisen jäsenvaltion alueella.

2. Kysymyksen toinen osa

37. Pääasian asianosaiset ja huomautuksia esittäneet osapuolet ovat esittäneet direktiivin 2009/28 säännöksistä eriäviä tulkintoja.

38. Ålands Vindkraft tulkitsee direktiiviä 2009/28 siten, että vaikka sillä pyritään edistämään vihreän energian käyttöä, jotta jäsenvaltiot voisivat noudattaa pakollisia tavoitteitaan, siinä *ei sallita* sellaisten syrjivien tukijärjestelmien käyttöön ottamista, jotka saisivat aikaan kiellettyjä kaupan rajoituksia.

39. Energimyndigheten sekä Ruotsin, Saksan ja Norjan hallitukset katsovat täysin päinvastoin, että direktiivissä 2009/28 *sallitaan* nimenomaisesti se, että kansallisia tukijärjestelmiä sovelletaan ainoastaan kotimaassa tuotettuun vihreään sähköön, tai jopa *edellytetään* sitä.

40. Niiden mukaan tällainen tulkinta on yhteensopiva direktiivin sanamuodon kanssa, koska sen johdanto-osan 25 perustelukappaleessa ja 3 artiklan 3 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat vapaasti määrittää, aikovatko ne – ja missä laajuudessa ne aikovat – tukea muissa jäsenvaltioissa tuotettua vihreää energiaa, ja luetellaan vapaaehtoiset yhteistyömekanismit, joita ne voivat tässä tapauksessa käyttää.

41. Tätä tulkintaa tukee niiden mukaan myös direktiivin 2009/28 systematiikka. Siinä noudatetaan näet lähestymistapaa, jonka mukaan kutakin jäsenvaltiota tarkastellaan erikseen ja kullekin niistä asetetaan erityisiä tavoitteita. Lisäksi siinä tehdään kansallisista tukijärjestelmistä pääasiallinen keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta säännellä näiden järjestelmien vaikutuksia ja kustannuksia omien voimavarojensa mukaisesti, mikä edellyttää, että järjestelmät rajoittuvat kunkin jäsenvaltion alueelle.

11 — Nämä järjestelmät mainitaan myös direktiivin 2009/28 johdanto-osan 52 perustelukappaleen viimeisessä virkkeessä.

42. Ruotsin ja Norjan hallitusten mukaan tällaista tulkintaa tukevat myös direktiivin 2009/28 esityöt, joissa annetaan niiden mukaan ymmärtää, että jäsenvaltioilla on huomattava harkintavalta omien politiikkojensa toteuttamisessa voidakseen täyttää mainitun direktiivin mukaiset velvoitteensa, ja direktiivissä määritetään vain yleinen kehys. [12]

43. Komissio ehdottaa näiden näkemysten välimuotoa. Se toteaa, että – toisin kuin direktiiviin 2001/77 – direktiiviin 2009/28 ei sisälly mitään mainintaa rajoittavista vaikutuksista kauppaan ja että sen 3 artiklan 3 kohdan säännöksissä annetaan jäsenvaltioille oikeus ottaa käyttöön tukijärjestelmiä, toteuttaa yhteistyötoimia tai päättää, missä laajuudessa ne tukevat toisessa jäsenvaltiossa tuotettua vihreää energiaa, ja se katsoo, että direktiiviä 2009/28 on tulkittava siten, että se *ei ole esteenä* sille, että jäsenvaltio toteuttaa kansallisen tukijärjestelmän, josta ainoastaan sen alueella sijaitsevat tuottajat voivat päästä osallisiksi.

44. Katson puolestani, että direktiivissä 2009/28 sallitaan vihreää energiaa koskevien tukijärjestelmien alueelliset rajoitukset, kuten käy ilmi sekä mainitun direktiivin sanamuodon mukaisesta tulkinnasta että sen systematiikasta ja tavoitteista.

a) Direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan sanamuoto

45. Direktiivin 2009/28 johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että suurimmassa osassa kansallisia tukijärjestelmiä on rajoituksia ja että jäsenvaltioilla, joiden voimavarat ovat eritasoisia, on harkintavaltaa määrittää, sovelletaanko näitä tukijärjestelmiä muissa jäsenvaltioissa tuotettuun vihreään energiaan tai missä määrin näin tehdään. Tämä harkintavalta ilmaistaan mainitun direktiivin 3 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa, jossa vahvistetaan periaate, jonka mukaan jäsenvaltioilla on ”oikeus päättää”maahantuodulle vihreälle energialle myönnettävän tuen laajuudesta mainitun direktiivin ”5–11 artiklan mukaisesti”, sanotun kuitenkaan rajoittamatta SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan soveltamista. Tästä seuraa, että direktiivissä 2009/28 myönnetään jäsenvaltioille toimivalta määrittää, myöntävätkö ne tukea maahantuodulle vihreälle sähkölle, sekä vahvistaa tuen laajuus ja tehdä tarvittaessa sopimuksia muiden jäsenvaltioiden kanssa.

b) Direktiivin 2009/28 systematiikka

46. Direktiivin 2009/28 systematiikkaan perustuvista kahdesta argumentista löytyy selviä osoituksia siitä, onko jäsenvaltion, joka toteuttaa tukijärjestelmän, sovellettava sitä muissa jäsenvaltioissa sijaitseviin vihreän sähkön tuotantolaitoksiin.

47. Ensimmäinen argumentti koskee direktiivin 6–11 artiklassa säänneltyjen joustotoimenpiteiden vapaaehtoisuutta. Kun unionin lainsäätäjä on päättänyt tukea vihreän energian rajat ylittävää kauppaa helpottamalla muissa jäsenvaltioissa tuotetun vihreän energian käyttöä jäsenvaltioissa ja kun se on mahdollistanut toisessa jäsenvaltiossa kulutetun vihreän energian huomioon ottamisen jäsenvaltion kansallisessa tavoitteessa, [13] ”joustotoimenpiteet”, [14] joita kutsutaan myös yhteistyömekanismeiksi, [15] jotka on perustettu tätä tarkoitusta varten ja jotka voidaan toteuttaa joko ”tilastollisten siirtojen”, [16] ”jäsenvaltioiden välisten yhteishankkeiden” [17] tai ”yhteisten tukijärjestelmien” [18] muodossa, on

12 — Ruotsin hallitus viittaa komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Uusiutuva energia: merkittävä tekijä Euroopan energiamarkkinoilla (SWD(2012) 164 final) liitetyn komission yksiköiden työasiakirjan 3.1 kohtaan, s. 8. Tämä asiakirja on saatavilla vain englanniksi.

13 — Ks. kyseisen direktiivin johdanto-osan 36 perustelukappale.

14 — Ibid.

15 — Direktiivin 2009/28 johdanto-osan 25 perustelukappale.

16 — Kyseisen direktiivin 6 artikla.

17 — Kyseisen direktiivin 7 artikla. Direktiivissä sallitaan myös jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliset yhteishankkeet (direktiivin 9 artikla).

18 — Direktiivin 2009/28 11 artikla.

nimenomaisesti suunniteltu valinnaisiksi yhteistyömekanismeiksi,[19] joiden edellytyksenä on jäsenvaltioiden välillä etukäteen tehty sopimus. Vaikka siis jäsenvaltio olisi valmis soveltamaan yksipuolisesti tukijärjestelmäänsä toisessa jäsenvaltiossa tuotettuun vihreään energiaan, tämä energia voitaisiin ottaa huomioon sen kansallisten tavoitteiden täyttymisessä vain, mikäli jälkimmäinen jäsenvaltio hyväksyy mainitun huomioon ottamisen ja tekee ensin mainitun jäsenvaltion kanssa yhteistyösopimuksen.

48. Toinen argumentti koskee alkuperätakuille tunnustettua rajoitettua ulottuvuutta. Vaikka direktiivissä 2009/28 säädetään näiden takuiden vastavuoroista tunnustamista koskevasta velvollisuudesta, siinä rajoitetaan nimenomaisesti muiden jäsenvaltioiden myöntämien takuiden ulottuvuutta, sillä siinä täsmennetään, että niitä pidetään yksinomaan osoituksena kyseisistä seikoista,[20] mutta ne eivät merkitse oikeutta päästä osalliseksi kansallisista tukijärjestelmistä.[21] Tästä seuraa, että jäsenvaltio voi kieltäytyä soveltamasta tukijärjestelmäänsä ulkomailla sijaitsevaan vihreän sähkön tuottajaan, vaikka tämän tuottaman sähkön vihreä alkuperä olisi osoitettu direktiivin 2009/28 vaatimusten mukaisella alkuperätakuulla.

49. Mainitun direktiivin tavoitteet vahvistavat, että jäsenvaltioille on jätetty harkintavaltaa.

c) Direktiivin 2009/28 tavoitteet

50. Toisin kuin direktiivissä 2001/77, jossa asetettiin jäsenvaltioille vain ohjeellisia tavoitteita, direktiivissä 2009/28 vahvistetaan vihreän energian kulutusta koskevia pakollisia kansallisia kokonaistavoitteita,[22] joiden avulla on voitava saavuttaa kokonaistavoite, jonka mukaan vihreän energian tuotannon osuuden on oltava vähintään 20 prosenttia Euroopan unionissa, ja jäsenvaltioille jätetään valta valita näiden tavoitteiden toteuttamiseen tarkoituksenmukaiset keinot. Lisäksi on huomattava, että vaikka direktiivin 2001/77 puitteissa ”kulutusta” koskevat ohjeelliset kansalliset tavoitteet voitiin täyttää ottamalla huomioon maahantuotu vihreä sähkö,[23] direktiivissä 2009/28 määritellään, että vihreän energian kulutus lasketaan ”jäsenvaltiossa – – tuotetun [vihreän] sähkön määränä, johon ei lasketa sähkön tuotantoa pumppuvoimalaitoksissa aiemmin ylämäkeen pumpatun veden avulla”.[24] Se, että vihreän energian käytön edistämistä koskeva tavoite on asetettu kansalliselle tasolle ja että painopiste on asetettu tuotannolle, näyttää oikeuttavan sen, että jäsenvaltio päättää varata tuen ainoastaan kotimaan tuotannolle, jonka avulla se voi täyttää tavoitteensa.

51. Edellä selostettujen syiden perusteella ehdotan, että Förvaltningsrätten i Linköpingin esittämään ensimmäiseen kysymykseen vastataan, että direktiivin 2009/28 2 artiklan toisen kohdan k alakohtaa ja 3 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että

— kansallinen säännöstö, jossa myönnetään vihreän energian tuottajille vihreitä sertifikaatteja, joita sähköntoimittajat ja tietyt sähkön käyttäjät velvoitetaan ostamaan määrä, joka vastaa tiettyä osuutta niiden toimittaman tai kuluttaman sähkön kokonaismäärästä, on mainitussa direktiivissä tarkoitettu tukijärjestelmä

19 — Kyseisen direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleen kuudes virke.

20 — Direktiivin 15 artiklan 9 kohta.

21 — Ks. vastaavasti direktiivin 2009/28 johdanto-osan 56 perustelukappale, jossa todetaan, että ”alkuperätakuut eivät sinänsä merkitse oikeutta päästä osalliseksi kansallisista tukijärjestelmistä”. Ranskankielisessä versiossa käytetty konditionaali herättää epäselvyyttä, koska se vaikuttaa sulkevan pois varmuuden, mutta muissa kieliversioissa käytetään preesensiä (ks. erityisesti saksankielinen versio (”Herkunftsnachweise begründen nicht an sich ein Recht auf Inanspruchnahme nationaler Förderregelungen”), englanninkielinen versio (”Guarantees of origin do not by themselves confer a right to benefit from national support schemes”) ja espanjankielinen versio (”Las garantías de origen no confieren de por sí el derecho a acogerse a sistemas de apoyo nacionales”).

22 — Ks. mainitun direktiivin 3 artiklan otsikko.

23 — Ks. em. yhdistetyissä asioissa Essent Belgium antamani ratkaisuehdotuksen 107–109 kohta.

24 — Mainitun direktiivin 5 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta.

— mainitussa direktiivissä sallitaan jäsenvaltioiden tällaisia järjestelmiä perustaessaan varaavan vihreiden sertifikaattien myöntämisen vain alueellaan sijaitseville vihreän sähkön tuotantolaitoksille.

B *Toinen ja kolmas kysymys*

52. Kansallinen tuomioistuin pyrkii toisella ja kolmannella kysymyksellään selvittämään pääasiallisesti, onko SEUT 34 artikla esteenä pääasiassa kyseessä olevalle järjestelmälle luonteenomaiselle alueelliselle rajoitukselle.

53. Tähän kysymykseen vastaamiseksi sovellan samaa kolmiosaista päättelyä, jota olen noudattanut edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Essent Belgium antamassani ratkaisuehdotuksessa, ja määrittelen näin ollen peräkkäin, voidaanko asiaan soveltaa SEUT 34 artiklaa, onko mainittua säännöstöä pidettävä kaupan esteenä ja voidaanko se oikeuttaa.

1. SEUT 34 artiklan sovellettavuus

54. Estääkö direktiivin 2009/28 antaminen sen arvioimisen, ovatko kansalliset tukijärjestelmät yhteensopivia SEUT 34 artiklan kanssa?

55. Huomautuksia unionin tuomioistuimelle esittäneet osapuolet ovat omaksuneet tästä kysymyksestä toisistaan poikkeavia näkökantoja.

56. Ålands Vindkraft väittää, että direktiivillä 2009/28 ei ole yhdenmukaistettu kansallisia tukijärjestelmiä ja että näin ollen mainitun direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä toteutettujen kansallisten toimenpiteiden on oltava yhteensopivia primaarioikeuden kanssa siitä riippumatta, ovatko ne mahdollisesti yhteensopivia mainitun direktiivin kanssa.

57. Energimyndigheten sitä vastoin kiistää sen, että riidanalaisen alueellisen rajoituksen ja SEUT 34 artiklan välillä voisi olla ristiriitaa, koska primaarioikeutta voidaan soveltaa vain, mikäli asiaan ei ole sovellettavissa johdettua oikeutta. [25]

58. Saksan hallitus myöntää, että direktiivillä 2009/28 ei ole tyhjentävästi yhdenmukaistettu kansallisia tukijärjestelmiä, mutta se katsoo, että SEUT 34 artiklan osalta harjoitettavan laillisuusvalvonnan ulottuvuudessa on otettava huomioon se, että unionin lainsäätäjä on asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena hyväksynyt tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat mahdolliset rajoitukset, jotka ovat tarpeen kansallisten tukijärjestelmien moitteettomalle toiminnalle.

59. Komissio päättelee siitä, että direktiivissä 2009/28 annetaan jäsenvaltioille oikeus säilyttää tukijärjestelmänsä voidakseen saavuttaa kansalliset tavoitteensa, että Ruotsin vihreitä sertifikaatteja koskevan järjestelmän on katsottava olevan SEUT 34 artiklan mukainen.

60. Katson, että direktiivin 2009/28 antaminen ei voi vapauttaa kysymyksen tarkastelusta SEUT 34 artiklan kannalta.

25 — Energimyndigheten viittaa asiassa C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, 14.12.2004 annetun tuomion (Kok., s. I-11763) 53 kohtaan.

61. Vaikka vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kun tietty ala on unionin tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi, kaikkia siihen liittyviä kansallisia toimia on arvioitava suhteessa kyseisen yhdenmukaistamistoimen säännöksiin eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin, [26] tätä oikeuskäytäntöä ei voida kuitenkaan soveltaa, koska on selvää, että direktiivillä 2009/28 ei ole yhdenmukaistettu vihreän energian käytön edistämiseen tarkoitettujen tukijärjestelmien aineellista sisältöä.

62. Todellisuudessa vaikeus ei liity siihen, että on olemassa yhteinen säännöstö, joka koskee ympäristönsuojelun takaamiseksi jäsenvaltioiden välisessä vihreän energian kaupassa tarvittavien toimien yhdenmukaistamista tyhjentävästi, vaan siihen, että direktiivissä 2009/28 säädetään, että jäsenvaltioilla on toimivalta määrittää, sovelletaanko niiden tukijärjestelmiä toisesta jäsenvaltiosta maahantuotuun energiaan vaiko ei.

63. Näissä olosuhteissa Ruotsin tukijärjestelmän arviointi SEUT 34 artiklan valossa on suoritettava ottamalla huomioon primaarioikeuden ensisijaisuutta muihin unionin oikeuslähteisiin nähden koskeva periaate, millä on kaksi seurausta.

64. Ensimmäinen seuraus koskee johdetun oikeuden tulkintaa, joka on suoritettava yhdenmukaisesti primaarioikeuden ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa. Tässä yhteydessä on viitattava vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tilanteessa, jossa johdettua oikeutta voidaan tulkita eri tavoin, etusija on annettava tulkinnalle, jonka ansiosta säännös on perussopimusten mukainen, eikä tulkinnalle, jonka johdosta säännös on ristiriidassa niiden kanssa. [27]

65. Jälkimmäinen seuraus koskee johdetun oikeuden pätevyyttä, jota on arvioitava vapaata liikkuvuutta koskevien primaarioikeuden sääntöjen valossa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä näet seuraa, että SEUT 34 artiklaan sisältyvä määrällisten rajoitusten ja niitä vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kielto ”koskee paitsi kansallisia, myös unionin toimielinten toimenpiteitä”, [28] sillä ”myös niiden on noudatettava [jäsenvaltioiden välisen] kaupan vapautta, joka on yhteismarkkinoiden perusperiaate”. [29]

66. SEUT 267 artiklassa perustettua unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välistä yhteistyön välinettä koskevassa erityisessä asiayhteydessä on todettava, että unionin tuomioistuin voi myös, vaikka sille on esitetty ennakkoratkaisupyyntö ainoastaan unionin oikeuden tulkintaa koskevasta kysymyksestä, tietyissä erityisissä olosuhteissa tutkia johdetun oikeuden säännösten pätevyyden.

67. Tässä yhteydessä on muistutettava, että oikeuskäytännössä on todettu, että ”jos kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten tosiasiallisena tarkoituksena osoittautuu olevan pikemminkin [unionin] säädösten pätevyyden tutkiminen kuin niiden tulkinta, [unionin] tuomioistuimen asiana on antaa kyseiselle kansalliselle tuomioistuimelle selventävä vastaus heti velvoittamatta tätä aikaa vieviin muodollisuuksiin, jotka ovat ristiriidassa [SEUT 267] artiklassa käyttöön otetun menettelyn perusluonteen kanssa”. [30]

68. Tästä syystä unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut omasta aloitteestaan pätemättömäksi toimen, vaikka siltä pyydettiin vain kyseisen toimen tulkintaa. [31]

26 — Ks. viimeksi asia C-216/11, komissio v. Ranska, tuomio 14.3.2013, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

27 — Ks. mm. asia C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym., tuomio 26.6.2007 (Kok., s. I-5305, 28 kohta). Ks. myös asia C-19/12, Efir, tuomio 7.3.2013, 34 kohta.

28 — Asia C-59/11, Association Kokopelli, tuomio 12.7.2012, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. analogisesti palvelujen vapaan tarjoamisen osalta asia C-97/09, Schmelz, tuomio 26.10.2010 (Kok., s. I-10465, 50 kohta).

29 — Asia 37/83, Rewe-Zentrale, tuomio 29.2.1984 (Kok., s. 1229, Kok. Ep. IV, s. 403, 18 kohta).

30 — Asia 16/65, Schwarze, tuomio 1.12.1965 (Kok., s. 1018, erityisesti s. 1094, Kok. Ep. I, s. 227).

31 — Ks. mm. asia 62/76, Strehl, tuomio 3.2.1977 (Kok., s. 211, Kok. Ep. III, s. 303, 10–17 kohta); asia 145/79, Roquette Frères, tuomio 15.10.1980 (Kok., s. 2917, Kok. Ep. V, s. 335, 6 kohta) ja asia C-457/05, Schutzverband der Spirituosen-Industrie, tuomio 4.10.2007 (Kok., s. I-8075, 32–39 kohta).

69. Tämä ennakkoratkaisupyynnöstä muodostuvalle yhteistyön välineelle ominainen joustavuus mahdollistaa mielestäni sen, että unionin tuomioistuin voi lausua johdetun oikeuden pätevyydestä pääasian kohteena olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka koskevat sekä johdetun oikeuden tulkintaa että primaarioikeuden tulkintaa. Jos tällaisessa tapauksessa johdettua oikeutta tulkittaessa tulee esille ristiriita primaarioikeuden kanssa, tehokas yhteistyö kansallisten tuomioistuinten kanssa edellyttää, että unionin tuomioistuin ilmaisee selkeästi, mitä johtopäätöksiä tällaisesta toteamisesta on tehtävä kyseisen johdetun oikeuden säännöksen pätevyyden kannalta.

70. On totta, että ei pidä unohtaa, että tietojen antamisella ennakkoratkaisupyynnöissä pyritään paitsi siihen, että näiden tietojen perusteella unionin tuomioistuin voi antaa vastauksia, joista on hyötyä, myös siihen, että jäsenvaltioilla ja muilla osapuolilla on mahdollisuus esittää huomautuksensa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti. Unionin tuomioistuimen on näin ollen valvottava, että tämä mahdollisuus turvataan, ottaen huomioon se, että kyseisen artiklan mukaan ainoastaan ennakkoratkaisupyynnöt, joiden liitteenä on käännös jäsenvaltion virallisella kielellä, annetaan tiedoksi kyseisille osapuolille, mutta ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle mahdollisesti esittämiä kansallisia asiakirjoja. [32]

71. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että vaikka kysymykset muodollisesti koskevat direktiivin 2009/28 2 artiklan toisen kohdan k alakohdan ja 3 artiklan 3 kohdan sekä SEUT 34 artiklan tulkintaa, Förvaltningsrätten i Linköping, joka pitää mahdollisena, että pääasiassa kyseessä olevan järjestelmän ominaispiirteet ovat yhteensopivia direktiivin 2009/28 kanssa, mutta pohtii samalla kuitenkin, onko mainittu järjestelmä yhteensopiva tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa, ilmaisee siten epäsuorasti mainitun direktiivin pätevyyttä koskevia epäilyksiä, mistä seuraa, että kysymysten kohde velvoittaa pätevyyden arviointiin.

72. Myös jäsenvaltioiden hallitukset ja pääasian asianosaiset ovat ymmärtäneet ennakkoratkaisupyynnön juuri tällä tavalla, kuten käy ilmi erityisesti Energimyndighetenin huomautuksista, joissa todetaan, että alueellisten rajoitusten kieltäminen SEUT 34 artiklan perusteella ”ei ole yhteensopivaa” direktiivin 2009/28 kanssa. [33]

73. Näin ollen on arvioitava, onko SEUT 34 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle alueelliselle rajoitukselle, ja mikäli näin on, on tehtävä päätelmät direktiivin 2009/28 pätevyydestä mainitun määräyksen valossa.

2. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan rajoituksen olemassaolo

74. Kuten olen muistuttanut edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Essent Belgium antamassani ratkaisuehdotuksessa, [34] hyvin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että SEUT 34 artiklassa tarkoitettuja määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä ovat kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säädökset, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti.

32 — Ks. mm. asia C-370/12, Pringle, tuomio 27.11.2012, 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

33 — Ks. näiden huomautusten ranskankielinen versio, s. 28, toiseksi viimeinen kappale.

34 — Ratkaisuehdotuksen 78 kohta.

75. Rajoitus voi olla seurausta sekä maahantuotuihin tavaroihin kohdistuvista haitoista verrattuna kotimaisiin tavaroihin että myös käänteisesti kotimaiselle tuotannolle myönnetystä edusta verrattuna maahantuotuihin tavaroihin [35] tai säännöstöstä, jossa ei kylläkään varata etua kotimaisille tuotteille mutta asetetaan ylimääräisiä edellytyksiä, jotta se voidaan myöntää maahantuoduille tavaroille. [36]

76. Vaikka vihreitä sertifikaatteja koskevassa Ruotsin järjestelmässä ei kielletä sähkön maahantuontia, siinä myönnetään kiistatta taloudellinen etu, jolla suositaan Ruotsissa sijaitsevia vihreän sähkön tuottajia verrattuna muissa jäsenvaltioissa sijaitseviin tuottajiin, koska ensin mainitut saavat vihreiden sertifikaattien myynnistä ylimääräisiä tuloja, jotka toimivat tuotantotuen tapaan, kun taas jälkimmäiset saavat korvausta vain vihreän sähkön myynnistä.

77. Se, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden sähköntuottajien ei ole mahdollista päästä osallisiksi vihreitä sertifikaatteja koskevasta järjestelmästä niiden viedessä vihreää sähköä, on näin ollen SEUT 34 artiklassa kielletty syrjivä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitus.

78. On kuitenkin tutkittava, onko tällainen rajoitus oikeutettavissa.

3. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan esteen oikeuttaminen

79. Katson edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Essent Belgium antamassani ratkaisuehdotuksessa selostamistani syistä, joihin ei mielestäni ole tässä tarvetta palata, että kansallinen säännöstö, joka on määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, voidaan oikeuttaa ympäristönsuojelua koskevalla tavoitteella, vaikka se olisikin syrjivä, kuitenkin sillä edellytyksellä, että tällaisessa tapauksessa on sovellettava erityisen tiukkaa oikeasuhteisuuden vaatimusta, jota olen kutsunut ”korostetuksi”.

80. Näin ollen on selvitettävä, soveltuuko pääasiassa kyseessä oleva säännöstö ympäristönsuojelua koskevan päämäärän saavuttamiseen ja ylitetäänkö sillä se, mikä kyseisen päämäärän saavuttamiseksi on tarpeen.

81. Energimyndigheten ja kaikki huomautuksia esittäneet hallitukset viittaavat asiassa PreussenElektra annettuun tuomioon [37] ja väittävät, että tuossa tuomiossa hyväksytyt oikeuttamisperusteet ovat sovellettavissa myös pääasiassa kyseessä olevaan säännöstöön.

82. En yhdy tähän näkemykseen vaan katson, että säännöstökehyksen kehityksen vuoksi asiaan liittyviä seikkoja on tarkasteltava uudelleen.

83. Huomioni kiinnittyy erityisesti kahteen uuteen seikkaan, joita ovat sähkömarkkinoiden vapauttaminen ja alkuperätakuiden vastavuoroista tunnustamista koskevan järjestelmän käyttöön ottaminen.

84. Ensinnäkin unioni on vuodesta 1999 lähtien vapauttanut asteittain energian sisämarkkinoita, mikä käy ilmi siitä, että on annettu uusi sääntelykehys, jota kutsutaan kolmanneksi energiapaketiksi. Tämä sääntelykehys muodostuu erityisesti verkkoon pääsyä koskevista edellytyksistä rajat ylittävässä sähkön kaupassa ja asetuksen (EY) N:o 1228/2003 kumoamisesta 13.7.2009 annetusta Euroopan parlamentin

35 — Ks. mm. asia 103/84, komissio v. Italia, tuomio 5.6.1986 (Kok., s. 1759), jossa luokitellaan määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi rahoitustuki, joka on myönnetty julkisille liikenneyrityksille sillä edellytyksellä, että ne ostavat kotimaassa valmistettuja ajoneuvoja.

36 — Asia C-443/10, Bonnarde, tuomio 6.10.2011 (Kok., s. I-9327), joka koskee Ranskan säännöstöä, jossa vaaditaan ympäristötuen myöntämistä varten, että maahantuotujen esittelyajoneuvojen ensimmäisessä rekisteröintitodistuksessa on oltava maininta ”esittelyajoneuvo”.

37 — Asia C-379/98, tuomio 13.3.2001 (Kok., s. I-2099).

ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 714/2009 [38] ja sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2009/72/EY, [39] ja sillä luodaan kilpailua sähköntuottajien välille ja laajennetaan sähkön kaupankäyntiä rajojen yli suosimalla verkkojen yhteenliitettävyyttä.

85. On huomautettava, että toisin kuin sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä 19.12.1996 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 96/92/EY, [40] joka oli ainoastaan ”markkinoiden vapauttamisen seuraava vaihe ja – – jäsenvaltioiden väliseen sähkön kauppaan jä[i] siitä huolimatta joitakin esteitä”, [41] direktiivin 2009/72 tavoitteena on, kuten käy ilmi sen johdanto-osan 62 perustelukappaleesta, täysin toimintakykyisten sähkön sisämarkkinoiden luominen, jossa mahdollistetaan sähkön myynti tasapuolisin ehdoin yhteenliitetyn verkon avulla.

86. Lisäksi on korostettava, että jäsenvaltiot ovat sopineet toteuttavansa sähkön sisämarkkinat vuoteen 2014 mennessä sähkön vapaan liikkuvuuden mahdollistamiseksi, kuten käy ilmi 4.2.2011 [42] ja 18. ja 19.10.2012 [43] kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmistä. Näin ollen – toisin kuin Saksan hallitus väittää – sähkön sisämarkkinoiden toteuttaminen vuoteen 2014 mennessä ei ole pelkkä komission oma pyrkimys vaan myös unionin ”tarve” [44] ja tavoite.

87. On myös todettava, että vihreän energian integrointi sähkön sisämarkkinoilla on yksi direktiivin 2009/28 pääasiallisista tavoitteista; direktiivillä pyritään erityisesti kehittämään jäsenvaltioiden sähköverkkojen yhteenliittämistä, jotta voidaan edistää vihreän sähkön rajat ylittävää kauppaa, joka on luonteeltaan jaksoittaista, varmistamalla vihreän sähkön tuottajille ensisijainen tai taattu pääsy siirto- ja jakeluverkkoihin. [45]

88. Toiseksi on todettava, että perustelua, jonka mukaan toisessa jäsenvaltiossa tuotetun sähkön vihreää alkuperää ei ole mahdollista määrittää, ei voida enää esittää sen jälkeen kun direktiivissä 2001/77 otettiin käyttöön ”alkuperätakuut”, joiden nimenomaisena tarkoituksena on osoittaa, että myyty sähkö on tuotettu uusiutuvista energialähteistä.

89. Tässä yhteydessä voitaisiin huomauttaa, että alkuperätakuut on otettu käyttöön direktiivissä 2009/28 yksinomaan todistuskeinona, jonka avulla sähköntoimittaja voi todistaa asiakkailleen, että sen energiayhdistelmässä on tietty osuus tai määrä vihreää energiaa, [46] ja että ne eivät millään tavalla liity pakollisten kansallisten tavoitteiden saavuttamiseen [47] eivätkä sinänsä merkitse oikeutta päästä osalliseksi kansallisista tukijärjestelmistä. [48]

90. Katson, että tällä huomautuksella ei ole kuitenkaan merkitystä sen oikeuskäytännössä hyväksytyn perusteen kannalta, joka perustuu yksinomaan siihen, ettei ole olemassa todistuskeinoa, jonka avulla olisi mahdollista määrittää tuotetun sähkön alkuperä. Lisäksi sillä pyritään oikeuttamaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien EUT-sopimuksen sääntöjen rikkominen alemmantasoisen säännön perusteella.

38 — EUVL L 211, s. 15.
39 — EUVL L 211, s. 55.
40 — EYVL 1997, L 27, s. 20.
41 — Em. asia PreussenElektra, tuomion 78 kohta.
42 — EUCO 2/1/11.
43 — EUCO 156/12.
44 — Ks. 18. ja 19.10.2012 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien 2 kohdan c alakohta.
45 — Mainitun direktiivin 16 artiklan 2 kohdan b alakohta.
46 — Mainitun direktiivin 15 artiklan 7 kohta.
47 — Mainitun direktiivin 15 artiklan 2 kohdan neljäs alakohta.
48 — Direktiivin 2009/28 johdanto-osan 56 perustelukappale. Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta.

91. Kun otetaan huomioon sähkön kauppaa koskevaan sääntelykehykseen kohdistunut kahdentyyppinen kehitys, jonka ominaispiirteisiin kuuluvat vapauttaminen ja vastavuoroinen tunnustaminen, katson, että on vaikea pysyttää voimassa edellä mainitussa asiassa PreussenElektra annettuun tuomioon perustuvaa oikeuskäytäntöä, vaikka yhdynkin varauksetta näkemykseen, jonka mukaan vihreän energian käyttö, jota kansallisilla tukijärjestelmillä pyritään edistämään, on hyödyllistä ympäristönsuojelun kannalta, koska sen avulla voidaan vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. [49]

92. Suhtaudun kuitenkin varauksella väitteeseen, jonka mukaan jäsenvaltioon sijoittautuneen vihreän sähkön tuottajan mahdollisuus päästä osalliseksi toisen jäsenvaltion soveltamasta tukijärjestelmästä olisi välttämättä tämän tavoitteen vastaista. Katson tässä yhteydessä, että yleisesti tukijärjestelmien ja erityisesti alueellisten rajoitusten tavoitteiden välillä on tiettyä epäselvyyttä.

93. Tämä kysymys on tutkittava tarkkaan, koska vaikka onkin helppoa yhtyä näkemykseen, jonka mukaan vihreitä sertifikaatteja koskevat järjestelmät ovat hyödyllisiä ympäristönsuojelun kannalta, koska niiden avulla voidaan edistää vihreän energian tuotantoa, on sitä vastoin paradoksaalista katsoa, että toisessa jäsenvaltiossa tuotetun vihreän energian maahantuonnin edistäminen voisi haitata ympäristönsuojelua.

94. Katson näin ollen, että on tärkeää tutkia tarkemmin kutakin näistä oikeuttamisperusteista, joihin on vedottu selitykseksi sille, että kansallisissa tukijärjestelmissä ei oteta huomioon muista jäsenvaltioista peräisin olevan vihreän sähkön tuotantoa.

95. Vaikka näiden oikeuttamisperusteiden osalta on vedottu yleisesti ympäristönsuojeluun, ne ovat tosiasiassa luonteeltaan hyvin erilaisia. Niiden merkityksen selvittämiseksi ja hylkäämiseksi on arvioitava kutakin pääasiallisista argumenteista, joihin Energimyndigheten ja huomautuksia esittäneet hallitukset ovat vedonneet. [50]

96. Ensimmäinen argumentti koskee tarvetta taata tukijärjestelmien moitteeton toiminta sekä se, että jäsenvaltioiden mahdollisuuksia saavuttaa vihreän sähkön tuotannon lisäämistä koskevat kansalliset tavoitteensa ei haitata, mikä edellyttää, että ne voivat säännellä tukijärjestelmiensä vaikutuksia ja kustannuksia omien voimavarojensa mukaisesti.

97. En pidä tätä ensimmäistä argumenttia vakuuttavana, koska en katso, että olisi osoitettu, että on vaarana, että vihreitä sertifikaatteja koskevista kansallisista järjestelmistä tulisi epävakaita, mikäli ne avattaisiin toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneille tuottajille.

98. Sen lisäksi, että jäsenvaltioiden välisessä sähkön kaupassa yhä olevat tekniset esteet, jotka liittyvät erityisesti verkkoihin pääsyä koskeviin vaikeuksiin ja yhteenliitettävyyden puuttumiseen, rajoittavat vaihtelevassa määrin kyseisissä jäsenvaltioissa vaaraa siitä, että sinne ilmestyisi yhtäkkiä lukuisia ulkomaisia vihreän sähkön tuottajia, tukijärjestelmiin kuuluu yleensä sääntelymekanismeja, joiden avulla jäsenvaltiot voivat tarvittaessa poistaa vaaran siitä, että vihreiden sertifikaattien hinnat alenisivat, mikäli markkinoilla olisi enemmän sertifikaatteja siksi, että niitä myönnettäisiin ulkomaiselle tuotannolle. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa järjestelmässä, joka perustuu sähkön toimittajille ja tietyille käyttäjille asetettuihin muuttuviin kiintiöihin, sertifikaattien määrän lisääntyminen vihreiden sertifikaattien markkinoilla voitaisiin korvata nostamalla vastaavasti kiintiövaatimuksia, mikä tarkoittaisi välttämättä kehitystä parempaan suuntaan.

49 — Ks. em. asia PreussenElektra, tuomion 73 kohta.

50 — Viittaan yhtäältä tarvetta noudattaa ympäristöhaittojen korjaamista ensisijaisesti niiden lähteellä koskevan periaatteen ja toisaalta energian huoltovarmuuden turvaamista koskevan periaatteen osalta edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Essent Belgium antamani ratkaisuehdotuksen 105 ja 106 kohtaan.

99. Toinen argumentti koskee sitä, että vihreän sähkön kauppa jäsenvaltioiden välillä edellyttää, että kyseiset jäsenvaltiot tekevät etukäteen yhteistyösopimuksen voidakseen ratkaista eri kysymyksiä, jotka koskevat erityisesti vihreiden sertifikaattien liikkeeseenlaskuedellytyksiä, tietojen yhteensovittamista ja laitosten hyväksynnästä vastaavien viranomaisten nimeämistä.

100. En pidä myöskään tätä argumenttia vakuuttavana.

101. Yhtäältä on todettava, että – kuten Saksan hallitus myöntää – direktiivissä 2009/28 säädettyjen jäsenvaltioiden välisten yhteistyömekanismien tavoitteena ei ole taata ulkomailla tuotetun vihreän sähkön pääsyä kansallisiin tukijärjestelmiin vaan mahdollistaa se, että jäsenvaltiot voivat saavuttaa kansalliset kokonaistavoitteensa muiden jäsenvaltioiden avulla. Mielestäni sillä, että ulkomailla sijaitseville laitoksille avataan pääsy kansallisiin tukijärjestelmiin, ei mitenkään kielletä yhteistyösopimusten allekirjoittamista vaan voidaan päinvastoin edistää sitä kannustamalla jäsenvaltioita sovittamaan yhteen tukijärjestelmänsä.

102. Toisaalta katson, että on merkityksellistä, että vaikka yksi direktiivin 2009/28 päämääristä on edistää vihreän energian kauppaa jäsenvaltioiden välillä, sen voimaantulon jälkeen on tehty vain yksi yhteistyösopimus, joka allekirjoitettiin 29.6.2011 Ruotsin kuningaskunnan ja Norjan kuningaskunnan välillä. Huomautan lisäksi mielenkiinnolla, että komissio, joka katsoo 5.11.2013 antamassaan tiedonannossa, jonka otsikkona on ”Sähkön sisämarkkinoiden toteuttaminen ja julkisten toimien täysimittainen hyödyntäminen”,[51] että on valitettavaa, että yhteistyömekanismeja ei ole hyödynnetty mainittua sopimusta lukuun ottamatta, toteaa, että vihreän energian käytön kehittäminen rajat ylittävillä tukijärjestelmillä ”voi vähentää direktiivin 2009/28 – – noudattamiskustannuksia [ja se] voi myös poistaa mahdolliset sisämarkkinoiden vääristymät, jotka johtuvat erilaisista *kansallisista* lähestymistavoista.[52]

103. Kolmas argumentti koskee sitä, että jos alueelliset rajoitukset kiellettäisiin, jäsenvaltioiden energiayhdistelmien koostumus ei olisi enää niiden määräysvallassa.

104. Tämä argumentti ei vaikuta mielestäni sen perustellummalta kuin aikaisemmatkaan väitteet. Vaikka SEUT 194 artiklan 2 kohdan toisesta alakohdasta käy ilmi, että unionin energiapolitiikalla pyritään kunnioittamaan jäsenvaltioiden eri energialähteiden välillä tekemiä valintoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 192 artiklan 2 kohdan c alakohdan soveltamista,[53] unionin ympäristöpolitiikkansa puitteissa vahvistamilla toimilla voi kuitenkin olla vaikutusta näihin energiapolitiikkaa koskeviin valintoihin, kuten käy ilmi erityisesti direktiivistä 2009/28, jossa asetetaan kullekin jäsenvaltiolle vihreän energian käyttöä koskevia pakollisia tavoitteita, mikä vaikuttaa väistämättä niiden energiayhdistelmän koostumukseen.

105. Neljäs argumentti koskee sitä, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet vihreän sähkön tuottajat voisivat valita niille edullisimman järjestelmän, jolloin ne voisivat vapaasti valita eri tukien väliltä, tai niillä voisi jopa olla mahdollisuus saada tukea kahdesta kansallisesta järjestelmästä.

106. Katson kuitenkin, että jäsenvaltioiden mahdollisuus sovittaa yhteen tukijärjestelmänsä direktiivissä 2009/28 säädettyjen eri yhteistyömekanismien avulla on omiaan kumoamaan tämän argumentin.

51 — C(2013) 7243 final.

52 — Tiedonannon s. 18 ja 19.

53 — Tässä viimeksi mainitussa määräyksessä annetaan unionille toimivalta vahvistaa ympäristöpolitiikan yhteydessä ”toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energianlähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen”.

107. Viides argumentti, joka on esitetty alueellisten rajoitusten tueksi, koskee sitä, että tukijärjestelmien avaamisesta ulkomaiselle tuotannolle seuraisi, että kotimaiset sähkönkäyttäjät joutuisivat rahoittamaan muissa jäsenvaltioissa sijaitsevia vihreän sähkön tuotantolaitoksia. Ihmettelen kuitenkin, miten tämä Energimyndighetenin istunnossa esittämä argumentti voisi tukea ympäristönsuojelua koskevaa päämäärää, joka oikeuttaa päinvastoin sen, että jäsenvaltion sähkönkäyttäjät rahoittavat kansallisten tukijärjestelmien kautta toisesta jäsenvaltiosta maahantuotua vihreää energiaa kotimaisen fossiiliperäisen energian sijaan.

108. Katson lopuksi, että millään esitetyistä argumenteista ei voida osoittaa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset alueelliset rajoitukset soveltuvat ympäristönsuojelua koskevan päämäärän saavuttamiseen.

109. Tässä yhteydessä on tärkeää todeta, että SEUT 191 artiklan 1 kohdassa mainitaan yhtenä unionin ympäristöpolitiikan neljästä osatekijästä ”luonnonvarojen harkittu ja *järkevä* käyttö”.[54] Kansallisten tukijärjestelmien avaamisesta ulkomaiselle tuotannolle johtuva vihreän sähkön rajat ylittävän kaupan kehittyminen myötävaikuttaa tämän tavoitteen saavuttamiseen mahdollistamalla tuotannon optimaalisen jaon jäsenvaltioiden välillä niiden voimavarojen mukaisesti.

110. Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset alueelliset rajoitukset eivät mielestäni ole yhteensopivia tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa.

111. Koska direktiiviä 2009/28 on mielestäni mahdollista tulkita vain siten, että siinä sallitaan tällaiset rajoitukset, katson, että se on todettava tältä osin pätemättömäksi.

112. Lisäksi on vielä määritettävä pätemättömyyden toteamisen ajalliset vaikutukset.

113. Koska pätevyyden arviointia koskeva ennakkoratkaisupyyntö ja kumoamiskanne ovat laillisuusvalvonnan kaksi toisiaan täydentävää toteuttamistapaa, unionin tuomioistuin määrittää pätemättömyyden toteamisen vaikutukset analogisesti kumoamistuomioiden kanssa, joiden ajalliset vaikutukset täsmennetään SEUT 264 artiklassa.

114. Näin ollen SEUT 264 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti pätemättömyyden toteamisella on lähtökohtaisesti sama taannehtiva vaikutus kuin kumoamisella.

115. Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut SEUT 264 artiklan toisessa kohdassa vahvistetun poikkeuksen perusteella, että se voi poikkeuksellisesti jättää soveltamatta pätemättömyyden toteamisen taannehtivaa vaikutusta koskevaa periaatetta silloin, kun se pakottavien syiden nojalla on perusteltua.

116. Siten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Providence agricole de la Champagne,[55] asiassa Maïseries de Beauce[56] ja edellä mainitussa asiassa Roquette Frères 15.10.1980 antamissaan kolmessa tuomiossa, että riidanalaiset asetukset olivat pätemättömiä, ja lisäsi, että pätemättömäksi toteaminen ei mahdollistanut kansallisten viranomaisten kyseisten asetusten perusteella yhteisöjen tuomioistuimen tuomion antamispäivää edeltävän ajanjakson aikana suorittaman valuutan tasausmaksujen kantamisen tai maksamisen saattamista kyseenalaiseksi.

54 — Kursivointi tässä.

55 — Asia 4/79 (Kok., s. 2823, Kok. Ep. VI, s. 537).

56 — Asia 109/79 (Kok., s. 2883, Kok. Ep. VI, s. 537).

117. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin on käyttänyt useamman kerran mahdollisuutta rajoittaa unionin toimen pätemättömyyden toteamisen ajallisia vaikutuksia silloin, kun se kaikkia asiaan liittyviä intressejä koskevien oikeusvarmuuteen liittyvien pakottavien syiden nojalla on perusteltua. [57]

118. Unionin tuomioistuimen on tällaisesta rajoittamisesta päättäessään otettava huomioon yhtäältä asianomaisten vilpitön mieli ja toisaalta vakavat vaikeudet, joita sen tuomioista voisi aiheutua olemassa oleviin oikeudellisiin tilanteisiin.

119. Mielestäni pääasiassa, johon liittyy erityisiä olosuhteita, on oikeutettua käyttää toimivaltaa rajoittaa ajallisesti pätemättömyyden toteamisten vaikutuksia.

120. Vihreän energian kehittäminen näet edellyttää kalliita ja pitkäaikaisia investointeja. Tukijärjestelmien muuttaminen taannehtivasti voisi heikentää investoijien luottamusta ja vähentää investointeja tällä alalla erityisesti vähiten kehittyneiden teknologioiden osalta.

121. Näissä olosuhteissa ehdotan, että unionin tuomioistuin lykkää tuomionsa vaikutuksia 24 kuukautta sen julistamisesta, jotta direktiiviin 2009/28 voidaan tehdä tarvittavat muutokset.

C Neljäs kysymys

122. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko sillä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen tukijärjestelmän soveltamisalan rajoittamisesta ainoastaan kotimaisiin tuottajiin ei ole nimenomaisesti säädetty kansallisessa lainsäädännössä, vaikutusta edellisiin kysymyksiin annettaviin vastauksiin.

123. Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan nimenomaisesti, että vaikka tätä rajoitusta ”ei mainita lain sanamuodossa vaan lainvalmisteluasiakirjoissa”, [58] ”[Ruotsin oikeuden mukaan] ei ole mahdollista myöntää maan rajojen ulkopuolella sijaitseville [vihreän] sähkön tuotantolaitoksille pääsyä [vihreitä sertifikaatteja koskevaan] järjestelmään”. [59]

124. Kansallinen tuomioistuin, jolla yksin on toimivalta yksilöidä kansallinen oikeus ja tulkita sitä, katsoo näin ollen lainvalmisteluasiakirjojen perusteella, että alueellinen rajoitus heijastaa voimassa olevaa kansallista oikeutta. Toisaalta, mikäli näin ei olisi, sen esittämät kolme ensimmäistä kysymystä olisivat hypoteettisia.

125. Kansallinen tuomioistuin pyrkii näin ollen viimeisellä kysymyksellään saamaan pätevöinnin teleologiselle tulkintamenetelmälle, jota se on käyttänyt määrittääkseen voimassa olevan oikeutensa sisällön.

126. Unionin tuomioistuin, jolla ei ole SEUT 267 artiklassa sille annetun tehtävän yhteydessä toimivaltaa lausua kansallisen oikeuden tulkinnasta, [60] ei voi valvoa kansallisen tuomioistuimen kyseisen lain osalta käyttämää tulkintamenetelmää.

127. Katson näin ollen, ettei ole tarpeen vastata tähän kysymykseen, joka ei kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

57 — Ks. asia C-228/99, Silos, tuomio 8.11.2001 (Kok., s. I-8401, 35 ja 36 kohta); asia C-333/07, Régie Networks, tuomio 22.12.2008 (Kok., s. I-10807, 121 ja 122 kohta) ja yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09, Volker und Markus Schecke ja Eifert, tuomio 9.11.2010 (Kok., s. I-11063, 93 ja 94 kohta).

58 — Ks. ennakkoratkaisupyynnön 46 kohta.

59 — Ibid. Ks. samoin ennakkoratkaisupyynnön 24 kohta, jossa todetaan, että ”uuden lainsäädännön mukaan ei edelleenkään ole mahdollista myöntää [vihreitä] sertifikaatteja pääasian valittajalle, koska Suomen tasavallan kanssa ei ole tehty yhteistyösopimusta”, sekä ennakkoratkaisupyynnön 23 kohta, jossa selostetaan lainvalmisteluasiakirjojen sisältö.

60 — Ks. mm. asia C-212/10, Logstor ROR Polska, tuomio 16.6.2011 (Kok., s. I-5453, 30 kohta).

V **Ratkaisuehdotus**

128. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Förvaltningsrätten i Linköpingin esittämiin kysymyksiin vastataan seuraavasti:

1) Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY 2 artiklan toisen kohdan k alakohtaa ja 3 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että

   — kansallinen säännöstö, jossa myönnetään uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön tuottajille vihreitä sertifikaatteja, joita sähköntoimittajat ja tietyt sähkön käyttäjät velvoitetaan ostamaan määrä, joka vastaa tiettyä osuutta niiden toimittaman tai kuluttaman sähkön kokonaismäärästä, on mainitussa direktiivissä tarkoitettu tukijärjestelmä

   — direktiivissä 2009/28 sallitaan jäsenvaltioiden tällaisia järjestelmiä perustaessaan varaavan vihreiden sertifikaattien myöntämisen vain alueellaan sijaitseville uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön tuotantolaitoksille.

2) SEUT 34 artikla on esteenä sellaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa myönnetään uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön tuottajille vihreitä sertifikaatteja, joita sähköntoimittajat ja tietyt sähkön käyttäjät velvoitetaan ostamaan määrä, joka vastaa tiettyä osuutta niiden toimittaman tai kuluttaman sähkön kokonaismäärästä, siltä osin kuin tässä säännöstössä jätetään tukijärjestelmän ulkopuolelle sellaiset tuottajat, joiden laitokset sijaitsevat toisen jäsenvaltion alueella.

3) Direktiivin 2009/28 3 artiklan 3 kohta on pätemätön siltä osin kuin siinä myönnetään jäsenvaltioille valta kieltää pääsy niiden tukijärjestelmiin sellaisilta tuottajilta, joiden uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön tuotantolaitokset sijaitsevat toisessa jäsenvaltiossa, tai rajoittaa tätä pääsyä.

4) Pätemättömyys tulee voimaan kahden vuoden kuluttua tuomion julistamisesta.