



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

27. juni 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2009/28/EF – artikel 1 – artikel 3, stk. 3, litra a) – retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 16 – fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder – ændring af den gældende støtteordning – bevilling af støtten betinget af, at der indgås aftaler«

I sag C-148/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 27. februar 2023, indgået til Domstolen den 10. marts 2023, i sagen

Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE

mod

Erg Eolica Ginestra Srl,

Erg Eolica Campania SpA,

Erg Eolica Fossa del Lupo Srl,

Erg Eolica Amaroni Srl,

Erg Eolica Adriatica Srl,

Erg Eolica San Vincenzo Srl,

Erg Eolica San Circeo Srl,

Erg Eolica Faeto Srl,

Green Vicari Srl,

Erg Wind Energy Srl,

Erg Wind Sicilia 3 Srl,

* Processprog: italiensk.

Erg Wind Sicilia 6 Srl,
Erg Wind 4 Srl,
Erg Wind 6 Srl,
Erg Wind Sicilia 5 Srl,
Erg Wind 2000 Srl,
Erg Wind Sicilia 2 Srl,
Erg Wind Sardegna Srl,
Erg Wind Sicilia 4 Srl,
Enel Hydro Appennino Centrale Srl, tidligere Erg Hydro Srl,
Erg Power Generation SpA,
Ministero dello Sviluppo economico,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, formanden for Anden Afdeling, A. Prechal (refererende dommer), som fungerende dommer i Syvende Afdeling, og dommer M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: fuldmægtig A. Juhász-Tóth,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. februar 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE ved advokati F. Degni, P.R. Molea og A. Pugliese,
- Erg Eolica Ginestra Srl, Erg Eolica Campania SpA, Erg Eolica Fossa del Lupo Srl, Erg Eolica Amaroni Srl, Erg Eolica Adriatica Srl, Erg Eolica San Vincenzo Srl, Erg Eolica San Circeo Srl, Erg Eolica Faeto Srl, Green Vicari Srl, Erg Wind Energy Srl, Erg Wind Sicilia 3 Srl, Erg Wind Sicilia 6 Srl, Erg Wind 4 Srl, Erg Wind 6 Srl, Erg Wind Sicilia 5 Srl, Erg Wind 2000 Srl, Erg Wind Sicilia 2 Srl, Erg Wind Sardegna Srl, Erg Wind Sicilia 4 Srl, Enel Hydro Appennino Centrale Srl, tidligere Erg Hydro Srl, og Erg Power Generation SpA ved advokati E. Bruti Liberati, A. Canuti og P. Tanferna,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af advokati dello Stato L.G.V. Delbono, S. Fiorentino og P. Garofoli,

– Europa-Kommissionen ved B. De Meester og G. Gattinara, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af dels artikel 1 og 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 16), sammenholdt med 8., 14. og 25. betragtning til dette direktiv samt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, dels artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE, der forvalter energitjenester i Italien, og på den anden side 21 selskaber, der producerer elektricitet fra andre vedvarende energikilder end solcelleenergikilder, dvs. Erg Eolica Ginestra Srl, Erg Eolica Campania SpA, Erg Eolica Fossa del Lupo Srl, Erg Eolica Amaroni Srl, Erg Eolica Adriatica Srl, Erg Eolica San Vincenzo Srl, Erg Eolica San Circeo Srl, Erg Eolica Faeto Srl, Green Vicari Srl, Erg Wind Energy Srl, Erg Wind Sicilia 3 Srl, Erg Wind Sicilia 6 Srl, Erg Wind 4 Srl, Erg Wind 6 Srl, Erg Wind Sicilia 5 Srl, Erg Wind 2000 Srl, Erg Wind Sicilia 2 Srl, Erg Wind Sardegna Srl, Erg Wind Sicilia 4 Srl, Enel Hydro Appennino Centrale Srl, tidligere Erg Hydro Srl, og Erg Power Generation SpA, samt Ministero dello Sviluppo economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien) vedrørende den omstændighed, at en støtteordning til fordel for producenter af denne elektricitet er blevet ændret til en anden ordning, der forpligter de pågældende producenter til at indgå en aftale med GSE for at kunne være omfattet af nævnte støtteordning.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 8., 14. og 25. betragtning til direktiv 2009/28 er affattet som følger:
 - »(8) Det fremgår af [Europa-]Kommissionens meddelelse af 10. januar 2007 »En køreplan for vedvarende energi – Vedvarende energi i det 21. århundrede – vejen til en mere bæredygtig fremtid«, at et mål på 20% for andelen af energi fra vedvarende energikilder i det samlede energiforbrug og et mål på 10% for andelen af energi fra vedvarende energikilder på transportområdet ville være passende og realistiske mål, og at en ramme med bindende mål vil give erhvervslivet den langsigtede stabilitet, der er nødvendig for at foretage rationelle, bæredygtige investeringer i sektoren for vedvarende energi, som kan begrænse afhængigheden af importerede fossile brændstoffer og styrke anvendelsen af ny energiteknologi. Disse mål indgår i målet om en forbedring af energieffektiviteten på 20% senest i 2020, som Kommissionen opstillede i sin meddelelse af 19. oktober 2006 om en

handlingsplan for energieffektivitet: udnyttelse af potentialet, som blev godkendt af Det Europæiske Råd i marts 2007 og af Europa-Parlamentet i beslutning af 31. januar 2008 om den nævnte handlingsplan.

[...]

- (14) Hovedformålet med bindende nationale mål er at give investorer sikkerhed og at fremme en vedvarende udvikling af teknologier, der producerer energi på grundlag af alle former for vedvarende energikilder. Det er således ikke hensigtsmæssigt at udsætte beslutningen om, hvorvidt et mål skal være bindende til det tidspunkt, hvor en senere begivenhed indtræffer.

[...]

- (25) Medlemsstaterne har forskelligt potentiale for vedvarende energi og forskellige støtteordninger til energi fra vedvarende energikilder i nationalt regi. Flertallet af medlemsstaterne anvender støtteordninger, der udelukkende giver tilskud til energi fra vedvarende energikilder, som produceres på deres eget område. For at nationale støtteordninger kan fungere, som de skal, er det af afgørende betydning, at medlemsstaterne kan styre virkningerne af og omkostningerne ved deres nationale støtteordninger alt efter deres forskellige potentiale. Et vigtigt middel til at nå målet med dette direktiv er at sikre, at de nationale støtteordninger, som under [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2001/77/EF [af 27. september 2001 om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet (EFT 2001, L 283, s. 33)], fungerer som de skal, således at investorernes tillid bevares, og således at medlemsstaterne kan udforme effektive nationale foranstaltninger til opfyldelse af målene. [...]

- 4 Artikel 1 i direktiv 2009/28 med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« fastsætter:

»Dette direktiv fastsætter en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder. Det fastsætter bindende nationale mål for den samlede andel af energi fra vedvarende energikilder i det udvidede endelige energiforbrug og for andelen af energi fra vedvarende energikilder på transportområdet. Det fastlægger regler for statistisk overførsel mellem medlemsstater, fælles projekter mellem medlemsstater og med tredjelande, oprindelsesgarantier, administrative procedurer, information og uddannelse samt adgang til elnettet for energi fra vedvarende energikilder. Det fastlægger bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer og flydende biobrændsler.«

- 5 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Bindende nationale overordnede mål og foranstaltninger for anvendelse af energi fra vedvarende energikilder« bestemmer:

»1. Hver medlemsstat sikrer, at energi fra vedvarende energikilder, [...] udgør en andel af det udvidede endelige energiforbrug i 2020, der mindst svarer til det nationale overordnede mål for andelen af energi fra vedvarende energikilder, der er opstillet for medlemsstaten i dette år i bilag I, del A, tabellens tredje kolonne. Disse bindende nationale overordnede mål er i overensstemmelse med et mål om, at andelen af energi fra vedvarende energikilder af [Det Europæiske Fællesskabs] udvidede endelige energiforbrug skal være mindst 20% i 2020. For lettere at nå målene i denne artikel fremmer og tilskynder hver medlemsstat til energieffektivitet og energibesparelser.

2. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der har til formål effektivt at sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder svarer til eller overstiger den, der fremgår af det vejledende forløb, der er fastlagt i bilag I, del B.

3. For at nå de mål, der er fastsat i denne artikels stk. 1 og 2, kan medlemsstaterne bl.a. anvende følgende foranstaltninger:

a) støtteordninger

[...]«

Italiensk ret

Lovdekret nr. 79/1999

- 6 Ved decreto legislativo n. 79 – Attuazione della direttiva 96/92/EF recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (lovdekret nr. 79 om gennemførelse af direktiv 96/92/EF om fælles regler for det indre marked for elektricitet) af 16. marts 1999 (GURI nr. 75 af 31.3.1999, s. 8) havde Den Italienske Republik indført en støtteordning for produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder, der forpligtede importører og producenter af elektricitet fra ikke-vedvarende energikilder til i det efterfølgende år at tilføre det nationale elektricitetsnet en kvote for elektricitet produceret fra vedvarende energikilder eller helt eller delvist at købe den tilsvarende kvote eller de pågældende rettigheder i form af certifikater – de såkaldte »grønne certifikater«, der tildeles producenter af denne elektricitet – fra andre producenter på betingelse af, at sidstnævnte leverer denne elektricitet til nettet (i det følgende benævnt »ordningen med grønne certifikater«).

Lovdekret nr. 28/2011

- 7 Lovdekret nr. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (lovdekret nr. 28 om gennemførelse af direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF) af 3. marts 2011 (GURI nr. 71 af 28.3.2011, almindeligt tillæg til GURI nr. 81, herefter »lovdekret nr. 28/2011«), der trådte i kraft den 29. marts 2011, fastsætter, at fra og med 2013 skal ordningen med grønne certifikater med virkning fra 2016 gradvist ophæves og ændres til en støtteordning, der er baseret på bevilling af incitamentstariffer for afregningen herefter »ordningen med incitamentstariffer«).
- 8 Dette lovdekrets artikel 24 fastsætter:

»1. Produktion af elektrisk energi på anlæg, der anvender vedvarende energikilder, og som er blevet sat i drift efter den 31. december 2012, fremmes gennem de instrumenter og på grundlag af de generelle kriterier, som er omhandlet i stk. 2, og de specifikke kriterier, der er omhandlet i stk. 3 og 4. [...]

2. Produktion af elektrisk energi på de anlæg, der er omhandlet i stk. 1, er omfattet af incitamentsforanstaltninger på grundlag af følgende generelle kriterier:

[...]

d) Der bevilges incitamenter gennem privatretlige aftaler mellem GSE og den enhed, der er ansvarlig for anlægget, baseret på en standardaftale, der er udarbejdet af Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas [(AEEG) (elektricitets- og gasmyndigheden, Italien), nu Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (tilsynsmyndigheden for energi, net og miljø, Italien)] senest tre måneder efter ikrafttrædelsen af det første dekret, der er omhandlet i stk. 5.

[...]

5. Ved dekret udstedt af Ministro dello sviluppo economico [(ministeren for økonomisk udvikling)] i samråd med Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare [(ministeren for miljø og for natur- og havbeskyttelse, Italien)] og for så vidt angår kompetenceprofiler med Ministro delle Politiche Agricole e Forestali [(ministeren for landbrugs- og skovbrugspolitik, Italien)] efter høring af [AEEG] og Conferenza unificata [(det samlede udvalg for kontakt mellem stat, regioner og lokale myndigheder, Italien)], der er henvist til i artikel 8 i decreto legislativo n. 281 [(lovdekret nr. 281)] af 28. august 1997, fastsættes de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af de i denne artikel omhandlede incitamentsordninger i overensstemmelse med kriterierne i stk. 2, 3 og 4 ovenfor. Dekreterne regulerer navnlig:

[...]

c) De nærmere bestemmelser for overgangen fra den gamle til den nye incitamentsordning. Disse bestemmelser vedrører navnlig erstatningen af retten til grønne certifikater for årene efter 2015, herunder for anlæg, der ikke anvender vedvarende energikilder, med en ret til at blive omfattet af en af de stk. 3 omhandlede incitamentsordninger i den tilbageværende periode af retten til grønne certifikater, således at rentabiliteten af de foretagne investeringer sikres.

[...]«

- 9 Artikel 25, stk. 4, i lovdekret nr. 28/2011 fastsætter, at GSE årligt inddrager de grønne certifikater, der er udstedt for produktion af energi fra vedvarende energikilder i årene 2011-2015, og hvoraf der eventuelt blev tildelt flere end det antal, der kræves, for at købsforpligtelsen for vedvarende energi kan anses for overholdt. Tilbagekøbsprisen for de ovennævnte certifikater udgør 78% af den pris, der er omhandlet i artikel 2, stk. 148, i legge n. 244 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008) (lov nr. 244 – bestemmelser vedrørende det årlige og flerårige statslige budget (finansloven af 2008)) af 24. december 2007 (GURI nr. 300 af 28.12.2007, almindeligt tillæg til GURI nr. 285).

Dekretet af 6. juli 2012

- 10 Ministeren for økonomisk udvikling i samråd med ministeren for miljø og for natur- og havbeskyttelse samt ministeren for landbrugs- og skovbrugspolitik vedtog decreto – Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici (dekret – gennemførelse af

artikel 24 i lovdekret nr. 28 af 3.3.2011 om incitament for elektricitet fra anlæg, der anvender andre vedvarende energikilder end solcelleenergikilder) af 6. juli 2012 (GURI nr. 159 af 10.7.2012, almindeligt tillæg til GURI nr. 143, herefter »dekretet af 6. juli 2012«).

- 11 Artikel 19 i dekretet af 6. juli 2012 med overskriften »Ændring af retten til grønne certifikater til en ret til incitamenter« fastsætter:

»1. For produktion af elektricitet på anlæg, der anvender vedvarende energikilder, som blev sat i drift før den 31. december 2012 [...] og som har opnået ret til grønne certifikater, indrømmes der for den resterende periode efter 2015 en afregningstarif I for den nettoproduktion, som falder ind under den incitamentsordning, der henhører under de tidligere gældende bestemmelser [...] [matematisk formel til beregning af afregningstarif I].

[...]«

- 12 Dette dekrets artikel 20 med overskriften »Bestemmelser om inddragelse af grønne certifikater, der for den årlige produktion er udstedt indtil 2015« bestemmer:

»1. I henhold til artikel 24, stk. 5, litra c), første punktum, i lovdekret [nr. 28/2011] finder bestemmelserne i de følgende stykker anvendelse med henblik på udstedelse og inddragelse af grønne certifikater for produktionsårene 2012-2015.

2. Efter anmodning fra producenten udsteder GSE hvert kvartal grønne certifikater vedrørende produktionen i det foregående kvartal på grundlag af målinger, som netoperatørerne hver måned indsender til GSE efter en særlig procedure, der af GSE offentliggøres senest 60 dage efter dette dekrets ikrafttræden.

3. [...] [E]fter anmodning fra indehaveren inddrager GSE til den pris, der er fastsat i artikel 25, stk. 4, i lovdekret nr. 28/2011 [...]:

[...]

- b) grønne certifikater vedrørende produktionen i første halvår af 2012 indtil den 31. marts 2013; grønne certifikater for produktionen i andet halvår af 2012 indtil den 30. september 2013
- c) grønne certifikater for produktionen i første kvartal af 2013 indtil den 31. december 2013; grønne certifikater for produktionen i andet kvartal af 2013 indtil den 31. marts 2014; grønne certifikater for produktionen i tredje kvartal af 2013 indtil den 30. juni 2014; grønne certifikater for produktionen i fjerde kvartal af 2013 indtil den 30. september 2014
- d) grønne certifikater for produktionen i første kvartal af 2014 indtil den 30. september 2014; grønne certifikater for produktionen i andet kvartal af 2014 indtil den 31. december 2014; grønne certifikater for produktionen i tredje kvartal af 2014 indtil den 31. marts 2015; grønne certifikater for produktionen i fjerde kvartal af 2014 indtil den 30. juni 2015
- e) grønne certifikater for produktionen i første kvartal af 2015 indtil den 30. september 2015; grønne certifikater for produktionen i andet kvartal af 2015 indtil den 31. december 2015; grønne certifikater for produktionen i tredje kvartal af 2015 indtil den 31. marts 2016; grønne certifikater for produktionen i fjerde kvartal af 2015 indtil den 30. juni 2016

[...]«

13 Dekretets artikel 21, stk. 8, fastsætter:

»Den enhed, der er ansvarlig for anlægget, skal indgå en privatretlig aftale med GSE for hvert enkelt anlæg, inden der kan indrømmes ret til adgang til de incitamentsordninger, der er omhandlet i dette dekret. GSE giver [AEEG] de oplysninger, der er nødvendige for, at denne inden for tre måneder efter dette dekrets ikrafttræden kan udarbejde den i artikel 24, stk. 2, litra d), i lovdekret [nr. 28/2011] omhandlede standardaftale.«

14 Artikel 30 i dekretet af 6. juli 2012 med overskriften »Overgangen fra den tidligere til den nye incitamentsordning« bestemmer:

»1. Med henblik på at beskytte eksisterende investeringer og sikre en gradvis overgang fra den tidligere til den nye ordning for anlæg, der blev sat i drift før den 30. april 2013, eller før den 30. juni 2013 for så vidt angår anlæg, der anvender affald som omhandlet i artikel 8, stk. 4, litra c), er det muligt at vælge en anden incitamentsordning end den, der er indført ved nærværende dekret, på følgende vilkår og betingelser:

[...]

b) for anlæg, der blev sat i drift inden for den frist, der er nævnt i stk. 1, gælder de samlede takster og multiplikationsfaktorer for grønne certifikater, der fremgår af tabel 1 og 2 i bilaget til lov nr. 244 af 2007, som ændret, og af stk. 382c i legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato [(lov nr. 296 om bestemmelser vedrørende det årlige og flerårige statslige budget)] af 27. december 2006 (GURI nr. 299 af 27.12.2006, almindeligt tillæg nr. 244), som ændret, der fandt anvendelse på tidspunktet for dette dekrets ikrafttrædelse, og som fra januar 2013 blev nedsat med 3% pr. måned: Fra maj gælder denne nedsættelse alene for anlæg, der anvender affald som omhandlet i artikel 8, stk. 4, litra c).

[...]

2. De i stk. 1 nævnte anlæg skal være godkendt forud for datoen for dette dekrets ikrafttræden.

[...]«

Standardaftalerne

15 Ved afgørelse nr. 207/2013/R/EFR af 16. maj 2013 godkendte AEEG udkastet til standardaftale med titlen »Fonti energetiche rinnovabili« (aftale om vedvarende energikilder, herefter »FER-aftalen«), der var udarbejdet af GSE med henblik på bevilling af de i dekretet af 6. juli 2012 omhandlede incitament. Denne aftale blev offentliggjort på AEEG's websted den 17. maj 2013.

16 Den 20. april 2016 offentliggjorde GSE på sit websted et udkast til en standardaftale med overskriften »Gestione Riconoscimento Incentivo« (standardaftalen om forvaltningen af anerkendelsen af et incitament, herefter »GRIN-aftalen«).

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 17 De 21 selskaber, der er nævnt i denne doms præmis 2 (herefter »de indstævnte i hovedsagen«), er indehavere af anlæg til produktion af elektricitet fra en anden vedvarende energikilde end solcelleenergi, som har modtaget støtte til produktion af denne elektricitet i henhold til ordningen med grønne certifikater, og de kan derfor sælge grønne certifikater til andre operatører med henblik på at opfylde deres forpligtelse til at tilføre en vis mængde af denne elektricitet til det italienske elektricitetsnet.
- 18 Efter vedtagelsen af lovdekret nr. 28/2011 og dekretet af 6. juli 2012, hvorved ordningen med grønne certifikater blev erstattet af ordningen med incitamentstariffer, anlagde de pågældende ejere sag ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) med henblik på at anfægte lovligheden af den GRIN-aftale, som de skulle indgå med GSE for at kunne overgå fra en ordning til en anden.
- 19 Denne ret gav ejerne medhold med den begrundelse, at hverken lovdekret nr. 28/2011 eller dekretet af 6. juli 2012 udtrykkeligt kræver, at der indgås en aftale med GSE, for at der kan foretages en overgang til en ny ordning. Ifølge denne ret finder forpligtelsen til at indgå en »privatretlig aftale« for at kunne drage fordel af den ordning med incitamentstariffer, der er omhandlet i artikel 24, stk. 2, litra d), i lovdekret nr. 28/2011, udelukkende anvendelse på operatører af anlæg, der anvender vedvarende energikilder, og som var sat i drift efter den 31. december 2012, og ikke på operatører af anlæg, der var sat i drift før denne dato, og hvis operatører var omfattet af ordningen med grønne certifikater.
- 20 GSE har iværksat appel til prøvelse af afgørelsen fra Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), der er den forelæggende ret.
- 21 Indledningsvis har den forelæggende ret nærmere bestemt anført, at det fremgår af dens egen praksis og praksis fra Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien), at forpligtelsen til at indgå en aftale med GSE med henblik på at drage fordel af ordningen med incitamentstariffer i modsætning til, hvad der blev fastslået i første instans, finder anvendelse såvel på operatører, hvis anlæg var sat i drift før den 31. december 2012, som på operatører, hvis anlæg blev sat i drift efter den 31. december 2012. Ifølge den forelæggende ret kunne GSE derfor med forbehold af de nødvendige ændringer i forbindelse med de særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med overgangen, anvende den af AEEG godkendte FER-aftale eller GRIN-aftalen, som afløser FER-aftalen, som betingelse for at indrømme tarifføttetforanstaltninger til operatører af anlæg, der blev sat i drift inden den 31. december 2012.
- 22 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at det kan antages, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, for så vidt som den kræver, at operatører, der er omfattet af ordningen med grønne certifikater, indgår en aftale med GSE for at kunne drage fordel af ordningen med incitamentstariffer, ensidigt ændrer de retlige betingelser, som de indstævnte i hovedsagen har baseret deres økonomiske virksomhed på, hvilket kan være i strid med formålet med direktiv 2009/28 om at give investorerne en vis sikkerhed.
- 23 De berørte virksomheders forpligtelse til at indgå en sådan aftale er nemlig ikke resultatet af en fri forhandling. Endvidere pålægger denne aftale de berørte virksomheder yderligere forpligtelser. Afgørelsen er nemlig ikke begrænset til på grundlag af en matematisk formel at omregne de nævnte virksomheders grønne certifikater til toldstøtte, men indeholder heriblandt en

forpligtelse for dem til at installere nyt fjernaflæsningsudstyr med henblik på at gøre det muligt for GSE at indsamle måledata (GRIN-aftalens artikel 5), begrænsninger i afhændelsen af lån (GRIN-aftalens artikel 7 og 8), GSE's beføjelse til ensidigt at ændre eller ophæve incitamentsordningerne i tilfælde af salg af det pågældende anlæg til en tredjepart (GRIN-aftalens artikel 9, stk. 2), GSE's beføjelse til at ophæve den nævnte aftale alene på grund af urigtige oplysninger (GRIN-aftalens artikel 12) og GSE's ret til at ophæve og suspendere samme aftale (GRIN-aftalens artikel 13, stk. 3 og 4).

- 24 Ifølge den forelæggende ret kan forpligtelsen til at indgå en sådan aftale, idet den ensidigt ændrer de retlige betingelser, som de indstævnte i hovedsagen har baseret deres økonomiske virksomhed på, være i strid såvel med formålet med direktiv 2009/28 om at give investorerne en vis sikkerhed, således som det fremgår af 8., 14. og 25. betragtning til direktivet samt af dets artikel 1 og 3, som med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 25 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt det i det foreliggende tilfælde kan hævdes, at en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende ville have været fuldt ud i stand til præcist at forudse udviklingen af den i hovedsagen omhandlede lovgivning og risikoen for, at der som følge heraf ville blive truffet foranstaltninger, der kunne skade den pågældendes interesser. Den er af den opfattelse, at til forskel fra de sager, der gav anledning til dom af 15. april 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl. (C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280), indeholdt den tidligere gældende lovgivning ikke en tilstrækkelig klar indikation for de erhvervsdrivende om, at incitamenterne i ordningen med grønne certifikater kunne blive ændret eller ophævet.
- 26 Den forelæggende ret er i øvrigt af den opfattelse, at der i det foreliggende tilfælde ligeledes kan foreligge et indgreb i den frihed til at oprette og drive egen virksomhed, der er fastsat i chartrets artikel 16. For det første kan den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning anses for at udgøre et indgreb i aftalefriheden for operatører af anlæg, der er omfattet af ordningen med grønne certifikater, idet lovgiver har erstattet denne ordning med ordningen med incitamentstariffer og har underlagt de berørte operatører nye betingelser for at være omfattet af sidstnævnte ordning, selv om de har planlagt og tilrettelagt deres økonomiske virksomhed for en periode, der burde have været stabil i et rimeligt tidsrum. For det andet påvirker denne nationale lovgivning enhver virksomheds ret til – inden for grænserne for dens ansvar for sine egne handlinger – frit at kunne disponere over sine økonomiske, tekniske og finansielle ressourcer.
- 27 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [direktiv 2009/28] – navnlig 8., 14. og 25. betragtning hertil samt artikel 1 og 3 heri – samt [chartrets] artikel 16 i [...], læst i lyset af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fortolkes således, at [disse bestemmelser] er til hinder for en national lovgivning som den, der følger af bestemmelserne i lovdekret nr. [28/2011] og [i dekretet af 6. juli 2012] – som fortolket i fast praksis ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) – hvorefter bevilling af incitament er betinget af, at den enhed, der er ansvarlig for anlægget, indgår en privatretlig aftale med GSE også med hensyn til elektricitetsproduktionsanlæg, som anvender vedvarende energikilder og blev sat i drift før den 31. december 2012?«

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 28 GSE har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, da den ikke er afgørende for løsningen af tvisten i hovedsagen. GSE er af den opfattelse, at det søgsmål, der har givet anledning til hovedsagen, skal afvises af den forelæggende ret eller føre til, at det fastslås, at det er uforment at træffe afgørelse som følge af GSE's formalitetsindsigelse vedrørende den omstændighed, at GRIN-aftalen, som de indstævnte i hovedsagen har anfægtet, ikke er bebyrdende for dem.
- 29 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i medfør af artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 22.2.2024, *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid m.fl.*, C-59/22, C-110/22 og C-159/22, EU:C:2024:149, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 22.2.2024, *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid m.fl.*, C 59/22, C-110/22 og C-159/22, EU:C:2024:149, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Det tilkommer derfor ikke Domstolen at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes sammensætning og virkemåde, eller at rejse tvivl om den forelæggende rets vurdering af, hvorvidt søgsmålet i hovedsagen kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 16.6.2015, *Gauweiler m.fl.*, C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan derfor ikke afvises med den begrundelse, at GSE for den forelæggende ret har gjort gældende, at søgsmålet i hovedsagen ikke kan antages til realitetsbehandling, eller at det fastslås, at det er uforment at træffe afgørelse.

Det præjudicielle spørgsmål

- 33 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1 og 3 i direktiv 2009/28, sammenholdt med 8., 14. og 25. betragtning hertil, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, samt chartrets artikel 16 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der – i en situation, hvor en national støtteordning for elektricitet fra vedvarende energikilder er baseret på elkvoter, der skal indgå til det nationale net, og på tildelingen af grønne certifikater til virksomheder, der producerer nævnte elektricitet – erstatter denne ordning med en national støtteordning for samme type elektricitet, hvorefter disse virksomheder indrømmes incitamentstariffer, og som betingelse for at blive omfattet af sidstnævnte ordning bestemmer, at der skal indgås en aftale om betingelserne

for tildeling af denne støtte mellem en sådan virksomhed og en statskontrolleret enhed, der har til opgave at forvalte og kontrollere sidstnævnte ordning, herunder for de virksomheder, som, henset til datoen for idriftsættelsen af deres anlæg, var omfattet af den nationale kvotebaserede støtteordning og tildelingen af grønne certifikater.

- 34 I denne henseende fremgår det af artikel 1 i direktiv 2009/28, at dette direktiv fastsætter en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder ved bl.a. at fastsætte bindende nationale mål for den samlede andel af energi fra disse energikilder i det udvidede endelige energiforbrug. I overensstemmelse med dette formål fastsætter dette direktivs artikel 3, stk. 1 og 2, de mål, der skal nås, nemlig dels, at hver medlemsstat sikrer, at energi fra vedvarende energikilder udgør en andel af det udvidede endelige energiforbrug i 2020, der mindst svarer til det nationale overordnede mål, der er opstillet for medlemsstaten i dette år i del A i bilag I til dette direktiv, dels at medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der har til formål effektivt at sikre, at andelen af energi fra disse energikilder svarer til eller overstiger den, der fremgår af det vejledende forløb, der er fastlagt i del B i bilag I til nævnte direktiv.
- 35 Som det fremgår af 8. og 14. betragtning til direktiv 2009/28, bør fastlæggelsen af denne fælles ramme og disse mål give erhvervslivet den stabilitet, der er nødvendig for at foretage bæredygtige investeringer i sektoren for vedvarende energi, der gør det muligt at øge den fortsatte udvikling og anvendelse af nye, teknologier, der producerer energi på grundlag af alle former for vedvarende energikilder.
- 36 Artikel 3, stk. 3, litra a), i direktiv 2009/28, sammenholdt med 25. betragtning hertil, fastsætter, at medlemsstaterne kan anvende støtteordninger for at nå disse mål, og at det for at sikre, at disse støtteordninger fungerer tilfredsstillende, er afgørende, at disse medlemsstater kan styre virkningerne af og omkostningerne ved deres ordninger på grundlag af deres potentiale for vedvarende energi, når de varierer fra medlemsstat til medlemsstat. I denne betragtning er det ligeledes fremhævet, at det er et vigtigt middel til at bevare investorernes tillid og opfylde formålet med direktiv 2009/28, at de nationale støtteordninger, der er fastsat i direktiv 2001/77, fungerer tilfredsstillende.
- 37 Det er således vigtigt at sikre erhvervslivet den stabilitet, der er nødvendig for at foretage bæredygtige investeringer i sektoren for vedvarende energi med henblik på at øge forbruget af denne energi, og erhvervslivet gives en sådan sikkerhed, dels ved at der fastsættes en fælles ramme med bindende mål for andelen af energi fra vedvarende energikilder i hver medlemsstats endelige bruttoenergiforbrug, dels ved at sikre, at de støtteordninger, som medlemsstaterne har vedtaget med henblik på at fremme produktionen af elektricitet fra vedvarende energikilder, fungerer tilfredsstillende.
- 38 Behovet for at give investorerne en vis sikkerhed som anerkendt i 8. og 14. betragtning til direktiv 2009/28 kan imidlertid ikke som sådan påvirke den skønsmargen, som medlemsstaterne er tillagt ved dette direktivs artikel 3, stk. 3, litra a), sammenholdt med 25. betragtning hertil, til at vedtage og opretholde effektive og dermed ikke for omkostningskrævende støtteordninger, der gør det muligt for dem at nå de bindende mål, der er fastsat i dette direktiv for forbruget af energi fra vedvarende energikilder. Det er således blevet fastslået, at den skønsmargen, som medlemsstaterne råder over med hensyn til de foranstaltninger, som de finder passende med henblik på at nå disse mål, indebærer, at medlemsstaterne frit kan vedtage, ændre eller ophæve støtteordninger, navnlig forudsat at disse mål nås (jf. i denne retning dom af 15.4.2021,

Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 28, og kendelse af 1.3.2022, Milis Energy m.fl., C-306/19, C-512/19, C-595/19 og C-608/20 – C-611/20, EU:C:2022:164, præmis 30).

- 39 Direktiv 2009/28 er derfor ikke i sig selv til hinder for, at den italienske lovgiver erstatter ordningen med grønne certifikater med ordningen med incitamentstariffer, der bringer den fordel, som den førstnævnte ordning giver visse virksomheder, til ophør, og pålægger de pågældende virksomheder at indgå en aftale med GSE – en enhed, der fuldt ud kontrolleres af staten, og som har til opgave at forvalte og kontrollere bevillingen af de incitament, der er fastsat i en national støtteordning for producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder – for at kunne drage fordel af den anden ordning, for så vidt som den sidstnævnte ordning gør det muligt for Den Italienske Republik at nå sine mål vedrørende den andel af energi fra vedvarende energikilder i det udvidede endelige energiforbrug, der er fastsat i dette direktiv.
- 40 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at medlemsstaterne, når de vedtager foranstaltninger, hvorved de gennemfører EU-retten, er forpligtede til at udøve deres skøn under overholdelse af de generelle principper i EU-retten, herunder navnlig retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel, C-386/18, EU:C:2019:1122, præmis 55, og af 15.4.2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Det påhviler den forelæggende ret at undersøge, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er forenelig med disse principper, idet Domstolen, når den træffer præjudiciel afgørelse på grundlag af artikel 267 TEUF, alene kan forsyne den forelæggende ret med fortolkningsbidrag vedrørende EU-retten, således at den forelæggende ret selv kan vurdere spørgsmålet om den nationale foranstaltnings forenelighed. Den forelæggende ret kan med henblik herpå tage hensyn til alle de relevante faktorer, der fremgår af de pågældende lovgivningers ordlyd, formål eller opbygning (dom af 15.4.2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis). Med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar kan Domstolen imidlertid som led i samarbejdet med de nationale domstole give denne alle de oplysninger, som den finder nødvendige for en sådan overensstemmelsesvurdering (jf. i denne retning dom af 16.11.2023, Viterra Hungary, C-366/22, EU:C:2023:876, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Hvad for det første angår overholdelsen af retssikkerhedsprincippet skal det bemærkes, at dette princip kræver dels, at retsreglerne er klare og præcise, dels at deres anvendelse er forudsigelig for borgerne, især når de kan have bebyrdende virkninger. Nævnte princip kræver bl.a., at en lovgivning giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at disse sidstnævnte ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 223 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Disse krav kan imidlertid ikke forstås således, at de er til hinder for, at den nationale lovgiver inden for en norm, som denne vedtager, anvender et abstrakt juridisk begreb, eller således, at de pålægger, at en sådan abstrakt norm skal nævne de forskellige konkrete tilfælde, hvori begrebet kan finde anvendelse, for så vidt som lovgiver ikke på forhånd kan fastlægge alle disse tilfælde (jf. analogt dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 224 og den deri nævnte retspraksis).

- 44 Følgelig er den omstændighed, at en lov giver de myndigheder, der er ansvarlige for dens gennemførelse, en skønsmargen, ikke i sig selv i strid med kravet om forudsigelighed, forudsat at rækkevidden og fremgangsmåden i forbindelse med en sådan beføjelse er defineret tilstrækkeligt tydeligt, henset til det pågældende lovlige formål, til at give borgeren en hensigtsmæssig beskyttelse mod vilkårlighed (dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 225 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 I det foreliggende tilfælde og med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse synes bestemmelserne i lovdekret nr. 28/2011 og dekretet af 6. juli 2012 klart og præcist at angive den gradvise ophævelse af ordningen med grønne certifikater og dens erstatning med ordningen med incitamentstariffer samt fremgangsmåden for denne gradvise ophævelse og erstatning.
- 46 Artikel 24 i lovdekret nr. 28/2011 bestemmer nemlig, at anlæg, der producerer elektricitet fra vedvarende energikilder, der er sat i drift efter den 31. december 2012, kan være omfattet af en støtteordning baseret på incitamentstariffer under overholdelse af visse kriterier. For så vidt angår anlæg, der anvender vedvarende energikilder, der er sat i drift før den 31. december 2012, fastsætter artikel 19 i dekretet af 6. juli 2012 desuden fremgangsmåden for, hvordan rettigheder til grønne certifikater fra den 1. januar 2016 konverteres til rettigheder til incitamentstariffer. Artikel 25, stk. 4, i lovdekret nr. 28/2011 og artikel 20 i dekretet af 6. juli 2012 fastsætter betingelserne for tilbagekaldelse af grønne certifikater udstedt for den årlige produktion indtil udgangen af 2015. Endelig giver artikel 30 i dekretet af 6. juli 2012 mulighed for, at anlæg sat i drift før den 30. april 2013 kan vælge en særlig incitamentsordning i forbindelse med overgangen fra den gamle til den nye incitamentsordning.
- 47 Derudover fremgår det klart af artikel 24, stk. 2, litra d), i lovdekret nr. 28/2011 og artikel 21, stk. 8, i dekretet af 6. juli 2012, at indrømmelsen af incitamentstariffer kræver, at der indgås en aftale mellem GSE og den enhed, der er ansvarlig for anlæggene.
- 48 Anvendelsen af disse bestemmelser var forudsigelig for alle producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder, uanset om deres anlæg var sat i drift før eller efter den 31. december 2012, eftersom lovdekret nr. 28/2011 og dekretet af 6. juli 2012 blev vedtaget inden påbegyndelsen af perioden fra den 1. januar 2013 til den 31. december 2015, hvorunder ordningen med grønne certifikater gradvist skulle erstattes af ordningen med incitamentstariffer.
- 49 Hvad angår bestemmelserne i den aftale, som virksomhederne skal indgå med GSE for at kunne drage fordel af ordningen med incitamentstariffer, skal det bemærkes, at AEEG i henhold til artikel 24, stk. 2, litra d), i lovdekret nr. 28/2011, sammenholdt med artikel 21, stk. 8, i dekretet af 6. juli 2012, den 6. juli 2012 på forslag af GSE vedtog en standardaftale, nemlig FER-aftalen. Den 20. april 2016 offentliggjorde GSE ydermere udkastet til GRIN-aftalen, der skulle afløse FER-aftalen.
- 50 Hvad angår GRIN-aftalen, der er genstand for tvisten i hovedsagen, synes bestemmelserne heri umiddelbart at være klare og forudsigelige som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 42.
- 51 Som GSE og Kommissionen har gjort gældende i deres skriftlige indlæg, synes indholdet af GRIN-aftalens bestemmelser at svare til eller følge af indholdet af bestemmelserne i FER-aftalen eller de lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder i Italien, og navnlig lovdekret nr. 28/2011 og dekretet af 6. juli 2012.

Såfremt den forelæggende ret efter en efterprøvelse bekræfter denne vurdering, skal indholdet af disse bestemmelser anses for at have været forudsigeligt som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 42.

- 52 Den sidstnævnte vurdering drages ikke i tvivl af den omstændighed, at visse af de nævnte bestemmelser, som det fremgår af denne doms præmis 23, giver GSE en vis skønsmargen til ensidigt at ændre eller ophæve den omhandlede aftale i tilfælde af salg af det pågældende anlæg til en tredjepart eller ensidigt ophæve den nævnte aftale på grund af væsentlige ændringer i konfigurationen af det berørte anlæg i forhold til, hvad der er angivet.
- 53 Som det fremgår af nærværende doms præmis 44, er det nemlig kun, hvis den forelæggende ret når til den konklusion, at anvendelsesområdet og de nærmere regler for GSE's udøvelse af dette skøn ikke er tilstrækkeligt defineret, henset til det lovlige formål, til at sikre en tilstrækkelig beskyttelse mod vilkårlighed, at den vil kunne fastslå en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.
- 54 Hvad for det andet angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, hvilket følger umiddelbart af retssikkerhedsprincippet, fremgår det af fast retspraksis, at retten til at påberåbe sig dette princip gælder enhver erhvervsdrivende, hos hvem en national myndighed har skabt begrundede forventninger på baggrund af præcise løfter, som myndigheden har afgivet til den pågældende (jf. i denne retning dom af 17.11.2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis). Når en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kan påregne vedtagelsen af en foranstaltning, der kan påvirke den pågældendes interesser, kan vedkommende imidlertid ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen vedtages. De erhvervsdrivende kan endvidere ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som de nationale myndigheder kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (dom af 15.4.2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 I det foreliggende tilfælde og med forbehold for den forelæggende rets vurdering fremgår det ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at de italienske myndigheder inden vedtagelsen af lovdekret nr. 28/2011 og dekretet af 6. juli 2012 havde vedtaget nogen foranstaltning eller afgivet nogen løfter, der kunne have givet anledning til begrundede forhåbninger hos erhvervsdrivende, såsom de indstævnte i hovedsagen, om opretholdelse af ordningen med grønne certifikater.
- 56 Som anført i denne doms præmis 38 gav direktiv 2009/28 i øvrigt de italienske myndigheder en skønsmargen med henblik på at ændre eller ophæve de støtteordninger, der var indført med henblik på at nå de mål for energi fra vedvarende energikilder, der er fastsat i dette direktiv.
- 57 Det følger heraf, at forudseende og påpasselige erhvervsdrivende var i stand til at forudse, at de italienske myndigheder ville udøve dette skøn. De kunne derfor ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en støtteordning vedrørende tildeling af grønne certifikater og om, at der ikke ville blive indført nye forpligtelser, såsom forpligtelsen til at indgå en aftale med GSE med henblik på at blive indrømmet en afregningstarif for den elektricitet, de producerer fra vedvarende energikilder.
- 58 Hvad nærmere bestemt angår forpligtelsen til at indgå GRIN-aftalen fremgår det – stadig med forbehold af den forelæggende rets vurdering – ikke, at de producenter, hvis anlæg var sat i drift før den 31. december 2012, har haft nogen som helst forsikring om, at de ikke ville være underlagt denne forpligtelse for at kunne drage fordel af en afregningstarif. Som den

forelæggende ret har anført, fremgår det tværtimod såvel af dens praksis som af praksis fra Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol), at artikel 24, stk. 2, litra d), i lovdekret nr. 28/2011, sammenholdt med artikel 21, stk. 8, i dekretet af 6. juli 2012, skal fortolkes således, at såvel de producenter, hvis anlæg er sat i drift efter den 31. december 2012, som de producenter, hvis anlæg var sat i drift før denne dato, er underlagt den nævnte forpligtelse for at kunne drage fordel af en sådan tarif.

- 59 Hvad angår ordlyden af GRIN-aftalen skal de nævnte producenter, for så vidt som det kan godtgøres, at denne i det væsentlige svarer til indholdet af bestemmelserne i FER-aftalen, der blev vedtaget ved AEEG's afgørelse af 16. maj 2013, og af de lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder i Italien, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, anses for at have været i stand til at forudse dem.
- 60 De indstævnte i hovedsagen, hvis anlæg var sat i drift før den 31. december 2012, og som var omfattet af ordningen med grønne certifikater, kunne derfor ikke have en berettiget forventning om, at denne ordning ville blive opretholdt, og om, at der ikke forelå en forpligtelse til at indgå en aftale med GSE, såsom GRIN-aftalen, med henblik på at kunne drage fordel af den ordning med incitamentstariffer, som erstattede den førstnævnte ordning.
- 61 Hvad for det tredje angår fortolkningen af chartrets artikel 16 skal det for det første bemærkes, at chartrets artikel 16, henset til chartrets artikel 51, stk. 1, finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom lovdekret nr. 28/2011 og dekretet af 6. juli 2012 gennemfører direktiv 2009/28 i italiensk ret.
- 62 Det skal for det andet bemærkes, at nævnte artikel 16, der vedrører friheden til at oprette og drive egen virksomhed, beskytter friheden til at udøve økonomisk virksomhed eller handelsvirksomhed, friheden til – inden for grænserne for dens ansvar for sine egne handlinger – at kunne anvende de økonomiske, tekniske og finansielle ressourcer, som en virksomhed råder over, samt aftalefriheden (jf. i denne retning dom af 15.4.2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 56 og 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 Med forbehold af den forelæggende rets vurdering synes erstatningen af ordningen med grønne certifikater med ordningen med incitamentstariffer fastsat ved lovdekret nr. 28/2011 og dekretet af 6. juli 2012 imidlertid ikke at påvirke friheden for de virksomheder, der er omfattet af den førstnævnte ordning, til at udøve økonomisk virksomhed eller handelsvirksomhed. Navnlig synes denne erstatning ikke at påvirke disse virksomheders ret til frit at anvende de økonomiske, tekniske og finansielle ressourcer, som de råder over.
- 64 I denne henseende skal det nemlig bemærkes, at der navnlig foreligger en begrænsning af denne ret, når en virksomhed forpligtes til at træffe foranstaltninger, der kan være forbundet med betydelige omkostninger for denne, have stor indvirkning på organisationen af dens aktiviteter eller kræve vanskelige og komplekse tekniske løsninger (dom af 15.4.2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis). Overgangen mellem de pågældende ordninger synes imidlertid ikke at indebære betydelige omkostninger, kræve vanskelige og komplekse tekniske løsninger eller have en stor indvirkning på de indstævnte i hovedsagens virksomhed.

- 65 Hvad angår aftalefriheden, der er sikret ved chartrets artikel 16, skal det bemærkes, at denne bl.a. vedrører det frie valg af medkontrahent og friheden til at fastsætte den pris, der forlanges for en given ydelse (jf. i denne retning dom af 15.4.2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 I det foreliggende tilfælde synes forpligtelsen for de virksomheder, der er omfattet af ordningen med grønne certifikater til med GSE at indgå en sådan aftale som GRIN-aftalen med henblik på at drage fordel af ordningen med incitamentstariffer imidlertid ikke at påvirke denne frihed.
- 67 Henset til de oplysninger, der er gengivet i de sagsakter, som Domstolen råder over, synes denne aftale nemlig blot at være et gennemførelsesværktøj under ordningen med incitamentstariffer for GSE, der som anført i denne doms præmis 39 er en enhed, der fuldt ud kontrolleres af staten, og som har til opgave at forvalte og kontrollere bevillingen af incitamenter. Den nævnte aftale synes blot at være et supplement til en administrativ afgørelse om indrømmelse af tarifincitamenter og har ingen indvirkning på det pågældende incitaments værdi, eftersom denne er fastsat i de gældende lovgivningsmæssige rammer og derfor ikke er til forhandling.
- 68 Under sådanne omstændigheder er det begrundet, at virksomhederne ikke kan vælge deres medkontrahent og ikke har forhandlingsstyrke med hensyn til GRIN-aftalens indhold eller støttens størrelse. Disse virksomheders aftalefrihed er lovligt begrænset til at afgøre, om de accepterer denne aftales bestemmelser eller ej.
- 69 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 1 og 3 i direktiv 2009/28, sammenholdt med 8., 14. og 25. betragtning hertil, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, samt chartrets artikel 16 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, der – i en situation, hvor en national støtteordning for elektricitet fra vedvarende energikilder er baseret på elkvoter, der skal indgå til det nationale net, og på tildelingen af grønne certifikater til virksomheder, der producerer nævnte elektricitet – erstatter denne ordning med en national støtteordning for samme type elektricitet, hvorefter disse virksomheder indrømmes incitamentstariffer, og som betingelse for at blive omfattet af sidstnævnte ordning bestemmer, at der skal indgås en aftale om betingelserne for tildeling af denne støtte mellem en sådan virksomhed og en statskontrolleret enhed, der har til opgave at forvalte og kontrollere sidstnævnte ordning, herunder for de virksomheder, som, henset til datoen for idriftsættelsen af deres anlæg, var omfattet af den nationale kvotebaserede støtteordning og tildelingen af grønne certifikater.

Sagsomkostninger

- 70 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Syvende Afdeling) for ret:

Artikel 1 og 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF, sammenholdt med 8., 14. og 25.

betragtning til dette direktiv, retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

skal fortolkes således, at

de ikke er til hinder for en national lovgivning, der – i en situation, hvor en national støtteordning for elektricitet fra vedvarende energikilder er baseret på elkvoter, der skal indgå til det nationale net, og på tildelingen af grønne certifikater til virksomheder, der producerer nævnte elektricitet – erstatter denne ordning med en national støtteordning for samme type elektricitet, hvorefter disse virksomheder indrømmes incitamentstariffer, og som betingelse for at blive omfattet af sidstnævnte ordning bestemmer, at der skal indgås en aftale om betingelserne for tildeling af denne støtte mellem en sådan virksomhed og en statskontrolleret enhed, der har til opgave at forvalte og kontrollere sidstnævnte ordning, herunder for de virksomheder, som, henset til datoen for idriftsættelsen af deres anlæg, var omfattet af den nationale kvotebaserede støtteordning og tildelingen af grønne certifikater.

Underskrifter