



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 21ης Μαρτίου 2013¹

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 και C-640/11

**Iberdrola, SA, κ.λπ.
κατά
Administración del Estado**

[αίτηση του Tribunal Supremo (Ισπανία) για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Περιβάλλον — Οδηγία 2003/87/EK — Σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου — Δωρεάν κατανομή των δικαιωμάτων — “Κούρεμα” του “απροσδόκητου κέρδους”»

I – Εισαγωγή

1. Το ευρωπαϊκό σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, το οποίο έχει καθιερώσει η οδηγία 2003/87², αποσκοπεί στη λύση ενός περιβαλλοντικού προβλήματος χάρη στην εφαρμογή ενός μηχανισμού της αγοράς. Ένα όμως από τα βασικά στοιχεία της καθιέρωσης του συστήματος αυτού αντιβαίνει στους κανόνες λειτουργίας της αγοράς: τα δικαιώματα εκπομπής ήταν υποχρεωτικό να κατανεμηθούν δωρεάν, σε ποσοστό 95 %, κατά τον κρίσιμο χρόνο, μολονότι είναι δυνατή η πώλησή τους στη δευτερογενή αγορά έναντι χρηματικού αντιτίμου.
2. Η προκείμενη υπόθεση έχει ανακύψει από την προσπάθεια της Ισπανίας να ελέγξει τις συνέπειες αυτής της κατάστασης. Συγκεκριμένα, το εν λόγω κράτος μέλος «κουρεύει» το λεγόμενο «απροσδόκητο κέρδος» που αποκομίζουν οι επιχειρήσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας ενσωματώνοντας στην τιμή της ηλεκτρικής ενέργειας την αξία των χρησιμοποιηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής, τα οποία τους παραχωρήθηκαν δωρεάν.
3. Το ζήτημα που καλούμαστε να εξετάσουμε είναι αν το «κούρεμα» αυτό αντιβαίνει στην υποχρέωση δωρεάν κατανομής των δικαιωμάτων εκπομπής. Κατά την εξέταση αυτή έχει επίσης σημασία ο σκοπός της οδηγίας 2003/87 που συνίσταται στη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου χάρη στην εφαρμογή ενός μηχανισμού της αγοράς.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — Οδηγία 2003/87/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/EK του Συμβουλίου (ΕΕ L 275, σ. 32), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2004/101/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Οκτωβρίου 2004 (ΕΕ L 338, σ. 18). Η οδηγία 2009/29/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, για τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/EK με στόχο τη βελτίωση και την επέκταση του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου της Κοινότητας (ΕΕ L 140, σ. 63), η οποία δεν είχε ακόμη εφαρμογή στα κρίσιμα εν προκειμένω περιστατικά, έχει τροποποιήσει σημαντικά τις διατάξεις που πρέπει να εξεταστούν στην υπό κρίση υπόθεση.

II – Νομικό πλαίσιο

A – Το δίκαιο της Ένωσης

4. Οι σκοποί και το αντικείμενο της οδηγίας 2003/87 καθορίζονται στο άρθρο 1 ως εξής:

«Η παρούσα οδηγία καθιερώνει ένα σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας (“κοινοτικό σύστημα”) προκειμένου να προωθήσει τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τρόπο αποδοτικό από πλευράς κόστους και οικονομικώς αποτελεσματικό.»

5. Στις παρακάτω αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας τονίζεται ότι το σύστημα αυτό βασίζεται στις αρχές της οικονομίας της αγοράς:

(5) [...] Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι να συμβάλει, μέσω μιας εύρυθμης ευρωπαϊκής αγοράς δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, στην αποτελεσματικότερη εκπλήρωση των δεσμεύσεων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών της και να περιορίσει, κατά το δυνατόν, τις αρνητικές επιπτώσεις της στην οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση.

[...]

(7) Είναι αναγκαίες κοινοτικές διατάξεις σχετικά με την κατανομή των δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη για να προστατευθεί η ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς και να αποφευχθούν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.

[...]

(20) Η παρούσα οδηγία ενθαρρύνει τη χρήση τεχνολογιών οι οποίες είναι πιο αποδοτικές από ενεργειακή άποψη [...] και οι οποίες δημιουργούν λιγότερες εκπομπές ανά μονάδα παραγωγής [...].

[...]

(23) Η εμπορία των δικαιωμάτων εκπομπών θα πρέπει να αποτελεί τμήμα ενός ολοκληρωμένου και συνεκτικού πακέτου πολιτικών και μέτρων εφαρμοζόμενων σε κοινοτικό επίπεδο και σε επίπεδο κρατών μελών. Υπό την επιφύλαξη των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης, οσάκις δραστηριότητες καλύπτονται από το κοινοτικό σύστημα, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τις συνέπειες κανονιστικών, φορολογικών ή άλλων πολιτικών με τις οποίες επιδιώκονται οι ίδιοι στόχοι. [...]

[...]

(26) Πέρα από τις πολύπλευρες δυνατότητες που προσφέρουν οι μηχανισμοί της αγοράς, η στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την άμβλυνση της κλιματικής αλλαγής θα πρέπει να βασίζεται στην ισορροπία μεταξύ του κοινοτικού συστήματος εμπορίας εκπομπών και άλλων τύπων κοινοτικής, εγχώριας και διεθνούς δράσης.»

6. Η κατανομή των δικαιωμάτων εκπομπής ρυθμίζεται στο άρθρο 10 της οδηγίας 2003/87:

«Κατά την τριετή περίοδο που αρχίζει την 1η Ιανουαρίου 2005, τα κράτη μέλη κατανέμουν τουλάχιστον το 95 % των δικαιωμάτων δωρεάν. Κατά την πενταετή περίοδο που αρχίζει την 1η Ιανουαρίου 2008, τα κράτη μέλη κατανέμουν δωρεάν τουλάχιστον το 90 % των δικαιωμάτων.»

7. Κατά το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/87, το σχέδιο κατανομής των δικαιωμάτων πρέπει να ανταποκρίνεται στα κριτήρια του παραρτήματος III. Θα πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα η υποχρέωση ίσης μεταχείρισης, την οποία επιβάλλει το σημείο 5:

«Το σχέδιο δεν πρέπει να εισάγει διακρίσεις μεταξύ επιχειρήσεων ή τομέων, ώστε να ευνοούνται αθεμίτως κάποιες επιχειρήσεις ή δραστηριότητες, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της Συνθήκης, και ιδίως των άρθρων 87 και 88 αυτής.»

B – Το ισπανικό δίκαιο

8. Το άρθρο 2 του βασιλικού διατάγματος 3/2006 προβλέπει τον συνυπολογισμό, κατά την παραγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας, της αξίας των δικαιωμάτων εκπομπής που παραχωρήθηκαν δωρεάν:

«[...] 1. Από τις 2 Μαρτίου 2006, για τις προσαρμογές που έλαβαν χώρα στις 3 Μαρτίου 2006, το αντίτιμο που εισπράττει ο παραγωγός ηλεκτρικής ενέργειας [...] θα μειωθεί κατά το ποσό που αντιστοιχεί στην αξία των δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, τα οποία παραχωρήθηκαν δωρεάν στον παραγωγό ηλεκτρικής ενέργειας [...].

Προκειμένου να υπολογισθεί το ύψος των τυχόν αρνητικών υπολοίπων από την είσπραξη των τελών για το 2006, τα ποσά αυτά, όσον αφορά την περίοδο από την 1η Ιανουαρίου 2006 έως τις 2 Μαρτίου 2006, μειώνονται [...] κατά το ποσό που αντιστοιχεί στην αξία των δικαιωμάτων εκπομπής που παραχωρήθηκαν [...] κατά τη διάρκεια της ίδιας περιόδου.

2. Η μοναδιαία αξία αναφοράς των δικαιωμάτων εκπομπής είναι η τιμή αγοράς της περιόδου στην οποία αντιστοιχούν, η οποία υπολογίζεται κατά τρόπο διαφανή και αντικειμενικό.»

9. Προς εκτέλεση της παραπάνω ρύθμισης, ο Υπουργός Βιομηχανίας, Τουρισμού και Εμπορίου εξέδωσε την κανονιστική απόφαση ITC/3315/2007, της 15ης Νοεμβρίου 2007, με την οποία προβλέφθηκε, για το έτος 2006, μείωση του αντιτίμου που εισπράττουν οι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας κατά το ποσό που αντιστοιχεί στην αξία των δωρεάν κατανεμηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου (Orden por la que se regula, para el año 2006, la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe equivalente al valor de los derechos de emisión de gases de efecto de invernadero asignados gratuitamente)³.

10. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της απόφασης ITC/3315/2007, οι επιχειρήσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας της Ισπανίας υπόκεινται καταρχήν, για την περίοδο από 3 Μαρτίου 2006 έως 31 Δεκεμβρίου 2006, στην υποχρέωση καταβολής ενός τέλους που αποσκοπεί στη μείωση, κατά το ποσό που αντιστοιχεί στην αξία των δωρεάν κατανεμηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής, του αντιτίμου που εισπράττουν οι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας.

11. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της απόφασης ITC/3315/2007 ορίζει τη μείωση αυτή ως εξής:

«Το ύψος της μείωσης θα είναι ανάλογο των επιπλέον εσόδων που επιτυγχάνεται να εισπραχθούν στην αγορά λόγω της ενσωμάτωσης της αξίας των εν λόγω δικαιωμάτων [...]»

12. Ο τρόπος υπολογισμού του τέλους αυτού προβλέπεται στο άρθρο 4 της απόφασης ITC/3315/2007. Στο στοιχείο a του εν λόγω άρθρου ρυθμίζεται το τέλος για τις εγκαταστάσεις παραγωγής που δεν χρειάζονται δικαιώματα εκπομπής:

$$\langle Y^T_i = Q^T_i \times FE_m \times P^{CO_2T}$$

3 — BOE αριθ. 275 της 16ης Νοεμβρίου 2007, σ. 53807).

όπου:

“ΥΤi” είναι η πληρωμή σε ευρώ που πραγματοποιείται για την i-οστή εγκατάσταση στην οποία δεν έχουν παραχωρηθεί δικαιώματα εκπομπής. [...]

“QΤi” είναι η συνολική ποσότητα ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από την i-οστή εγκατάσταση. [...]

“PCO²T” είναι η μέση τιμή του τόνου ισοδύναμων CO² κατά την περίοδο T, η οποία εκτείνεται μεταξύ 3ης Μαρτίου και 31ης Δεκεμβρίου 2006, εκφραζόμενη σε ευρώ ανά τόνο ισοδύναμων CO². [...]

“FE_m” είναι ο συντελεστής εκπομπών μιας εγκατάστασης συνδυασμένου κύκλου φυσικού αερίου, σε τόνους ισοδύναμων CO² ανά μεγαβατώρα. Το FE_m αντιστοιχεί σε 0,365 τόνους CO²/MWh.»

13. Το άρθρο 4, στοιχείο b, της απόφασης ITC/3315/2007 ρυθμίζει τον τρόπο υπολογισμού του τέλους για τις εγκαταστάσεις παραγωγής που χρειάζονται δικαιώματα εκπομπής:

$$\text{«}X^T_i = (d / 365) \times DA^{2006}_i \times P^{CO_2 T} \times (FE_m / FE_i)\text{»}$$

όπου:

“X^T_i” είναι η πληρωμή σε ευρώ που πραγματοποιείται για την i-οστή εγκατάσταση στην οποία έχουν παραχωρηθεί δικαιώματα εκπομπής [...]. Για κάθε τέτοια εγκατάσταση, το ανώτατο όριο για την τιμή X^T_i θα είναι το ποσό που προκύπτει από την εφαρμογή στην εν λόγω εγκατάσταση του μαθηματικού τύπου μείωσης που ισχύει για τις τεχνολογίες στις οποίες δεν έχουν παραχωρηθεί δικαιώματα εκπομπής κατά το άρθρο 4, στοιχείο a.

“d” είναι ο αριθμός των ημερών εκμετάλλευσης της εγκατάστασης i κατά την περίοδο T. [...]

“DA²⁰⁰⁶_i” είναι η ποσόστωση των δικαιωμάτων εκπομπής που έχουν παραχωρηθεί με το εθνικό σχέδιο κατανομής 2005-2007 στην i-οστή εγκατάσταση για το 2006, σε τόνους ισοδύναμων CO².

“FE_i” είναι ο συντελεστής εκπομπών της i-οστής εγκατάστασης, σε τόνους ισοδύναμων CO² ανά μεγαβατώρα.

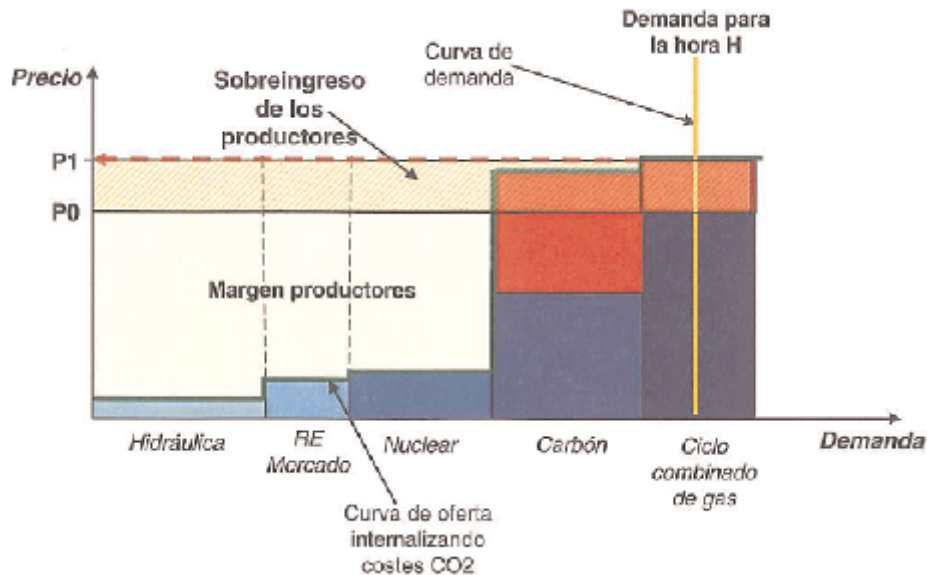
“FE_m” και “PCO²T” είναι οι μεταβλητές που ορίζονται στην προηγούμενη παράγραφο.»

14. Για την περίοδο από την 1η Ιανουαρίου 2006 μέχρι τις 2 Μαρτίου 2006 προβλέπονται ανάλογες ρυθμίσεις από τα άρθρα 5 και 6 της απόφασης ITC/3315/2007.

III – Η αίτηση προδικαστικής απόφασης

15. Η διαφορά στην υπόθεση της κύριας δίκης ανέκυψε λόγω του γεγονότος ότι η Ισπανία επιβάλλει στις επιχειρήσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας ορισμένο τέλος, με σκοπό το «κούρεμα» του λεγόμενου «απροσδόκητου κέρδους».

16. Η διαμόρφωση της τιμής της ηλεκτρικής ενέργειας στην ισπανική αγορά χονδρικής πώλησης και η δημιουργία του απροσδόκητου κέρδους που εμπεριέχεται στην τιμή αυτή αποτυπώνονται στο παρακάτω διάγραμμα, το οποίο έχει υποβάλει στο Δικαστήριο η Ισπανία:



17. Ειδικότερα:

18. Στην Ισπανία η τιμή της ηλεκτρικής ενέργειας διαμορφώνεται στο επίπεδο του χονδρικού εμπορίου κατόπιν δημοπρασίας, κατά τον οποίο οι παραγωγοί ενέργειας υποβάλλουν προσφορές για την παράδοση ορισμένων ποσοτήτων ηλεκτρικής ενέργειας σε ορισμένα χρονικά διαστήματα σε συγκεκριμένες τιμές. Η τιμή που διαμορφώνεται ως αποτέλεσμα της δημοπρασίας αυτής ισούται με την υψηλότερη προσφορά που πρέπει να ληφθεί υπόψη για την πλήρη κάλυψη της ζήτησης ηλεκτρικής ενέργειας κατά το οικείο χρονικό διάστημα. Η τιμή αυτή ισχύει για όλους τους παραγωγούς των οποίων οι προσφορές λαμβάνονται υπόψη, ακόμη και για όσους υπέβαλαν προσφορές με πολύ χαμηλότερες τιμές. Την τιμή αυτή αναπαριστά στο διάγραμμα η γραμμή P1.

19. Το «απροσδόκητο κέρδος» οφείλεται στο γεγονός ότι οι επιχειρήσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας ενσωματώνουν πλήρως στις προσφορές που λαμβάνονται υπόψη για τη διαμόρφωση της τιμής την αξία των δικαιωμάτων εκπομπής που τους έχει παραχωρήσει δωρεάν το Ισπανικό Δημόσιο, την οποία θεωρούν ως «κόστος ευκαιρίας». Ως κόστος ευκαιρίας νοούνται τα έσοδα που αποφασίζει να μην πραγματοποιήσει η επιχείρηση, αφού δεν πωλεί τα δικαιώματα εκπομπής στη δευτερογενή αγορά, αλλά τα χρησιμοποιεί για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας. Το κόστος ευκαιρίας αυτό αναπαριστούν στο διάγραμμα τα επάνω οριζόντια (κόκκινα) τμήματα των δύο δεξιών στηλών (Carbón, δηλαδή άνθρακας, και Ciclo combinado de gas, δηλαδή σταθμοί ηλεκτροπαραγωγής συνδυασμένου κύκλου από φυσικό αέριο [στο εξής: σταθμοί συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής]).

20. Το «απροσδόκητο κέρδος» δεν αντιστοιχεί πάντως στο ενσωματωμένο κόστος ευκαιρίας σε όλες τις περιπτώσεις υποβολής προσφορών από τους παραγωγούς. Το κέρδος αυτό ισούται δηλαδή μόνο με το ποσό κατά το οποίο έχει αυξηθεί, λόγω της ενσωμάτωσης του κόστους ευκαιρίας, η τιμή της ηλεκτρικής ενέργειας στην υψηλότερη από τις προσφορές που ελήφθησαν υπόψη.

21. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ισπανίας, οι υψηλότερες προσφορές που ελήφθησαν υπόψη κατά το οικείο διάστημα είχαν υποβληθεί από σταθμούς συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής, των οποίων οι προσφορές εμφανίζονται στη δεξιά στήλη του διαγράμματος. Για αυτές τις επιχειρήσεις ηλεκτροπαραγωγής το «απροσδόκητο κέρδος» ισούται συνεπώς με ολόκληρη την αξία των χρησιμοποιηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής που είχαν παραχωρηθεί δωρεάν.

22. Όλοι οι άλλοι σταθμοί ηλεκτροπαραγωγής έχουν χαμηλότερο κόστος και υποβάλλουν συνεπώς χαμηλότερες προσφορές. Αφού όμως το αντίτιμο που εισπράττουν για την ενέργεια που παράγουν εξαρτάται από την υψηλότερη προσφορά, το «απροσδόκητο κέρδος» τους ισούται με το κόστος ευκαιρίας της χρησιμοποίησης των δικαιωμάτων εκπομπής στο πλαίσιο της υψηλότερης προσφοράς, εν προκειμένω της προσφοράς των σταθμών συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής. Το απροσδόκητο κέρδος αναπαρίσταται στο επάνω οριζόντιο τμήμα του διαγράμματος, το οποίο είναι διαγραμμισμένο.

23. Το τέλος που επιβάλλεται με σκοπό το «κούρεμα» αυτού του «απροσδόκητου κέρδους» υπολογίζεται σύμφωνα με τους μαθηματικούς τύπους του άρθρου 4, στοιχείο b, και του άρθρου 6, στοιχείο b, της απόφασης ITC/3315/2007.

24. Ένας από τους βασικούς συντελεστές των μαθηματικών αυτών τύπων είναι η ενεργειακή απόδοση των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής. Πρόκειται για την ποσότητα διοξειδίου του άνθρακα, εκφραζόμενη σε τόνους, η οποία ελευθερώνεται κατά την παραγωγή μιας μεγαβατώρας ηλεκτρικής ενέργειας από τον σταθμό ηλεκτροπαραγωγής. Αφού ένας σταθμός παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας που λειτουργεί με άνθρακα ελευθερώνει έναν περίπου τόνο διοξειδίου του άνθρακα κατά την παραγωγή αυτής της ποσότητας ηλεκτρικής ενέργειας, η τιμή αυτή ισούται, για αυτή την κατηγορία σταθμών ηλεκτροπαραγωγής, με 1. Οι σταθμοί συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής έχουν πολύ καλύτερη ενεργειακή απόδοση, αφού η αντίστοιχη τιμή ισούται στην περίπτωση τους με 0,365, δηλαδή ελευθερώνουν το ένα τρίτο σχεδόν της ποσότητας διοξειδίου του άνθρακα που θα ελευθέρωνε ο αντίστοιχος σταθμός παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας που λειτουργεί με άνθρακα.

25. Σύμφωνα με τους παραπάνω μαθηματικούς τύπους, η τιμή ενεργειακής απόδοσης των σταθμών συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής διαιρείται με την αντίστοιχη τιμή του εκάστοτε σταθμού ηλεκτροπαραγωγής και το πηλίκο πολλαπλασιάζεται με τον αριθμό των δικαιωμάτων εκπομπής που έχει παραχωρηθεί δωρεάν στον εν λόγω σταθμό. Ο αριθμός αυτός εξαρτάται από τις ανάγκες του σταθμού ηλεκτροπαραγωγής, δηλαδή από την ενεργειακή απόδοσή του. Στην περίπτωση των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής με χαμηλότερη ενεργειακή απόδοση πολλαπλασιάζεται συνεπώς ένας χαμηλότερος συντελεστής –στην περίπτωση των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής που λειτουργούν με άνθρακα $0,365/1 = 0,365$ – με έναν μεγαλύτερο αριθμό παραχωρηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής, ενώ στην περίπτωση των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής με υψηλότερη ενεργειακή απόδοση πολλαπλασιάζεται ένας υψηλότερος συντελεστής –στην περίπτωση των σταθμών συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής $0,365/0,365 = 1$ – με έναν μικρότερο αριθμό παραχωρηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής. Οι τιμές που προκύπτουν από τους υπολογισμούς αυτούς πρέπει κανονικά να διαφέρουν ελάχιστα⁴.

26. Αφού όλοι οι άλλοι σταθμοί ηλεκτροπαραγωγής που χρειάζονται δικαιώματα εκπομπής έχουν χαμηλότερη ενεργειακή απόδοση από τους σταθμούς συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής, στην περίπτωση τους το τέλος ισούται με πολύ χαμηλότερο ποσοστό της αξίας των δωρεάν παραχωρηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής από ό,τι στην περίπτωση των σταθμών συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής. Το ποσοστό αυτό ισούται, στην περίπτωση των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής που λειτουργούν με άνθρακα και είναι αναγκασμένοι να χρησιμοποιούν τριπλάσια σχεδόν δικαιώματα εκπομπής από ό,τι οι σταθμοί συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής, προκειμένου να παραγάγουν την ίδια ποσότητα ηλεκτρικής ενέργειας, με το ένα περίπου τρίτο του ποσοστού που χρησιμοποιούν οι σταθμοί συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής.

4 — Ενδέχεται να υπάρχουν διαφορές λόγω των διαφορετικών περιόδων λειτουργίας των σταθμών, τις οποίες όμως λαμβάνουν επίσης υπόψη οι σχετικοί μαθηματικοί τύποι.

27. Θα ήθελα να επισημάνω συμπληρωματικά ότι το επίμαχο τέλος επιβαρύνει ακόμη και τους σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής που δεν χρειάζονται δικαιώματα εκπομπής, δηλαδή κυρίως τους πυρηνικούς και τους υδροηλεκτρικούς σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής. Κατά το άρθρο 4, στοιχείο α, και το άρθρο 6, στοιχείο α, της κανονιστικής απόφασης ITC/3315/2007, η ηλεκτρική ενέργεια που παράγουν οι σταθμοί αυτοί επιβαρύνεται σαν να παραγόταν από σταθμούς συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής, οι οποίοι χρησιμοποιούν αποκλειστικά και μόνο δικαιώματα εκπομπής που έχουν παραχωρηθεί δωρεάν.

28. Την επιβολή του τέλους αυτού έχουν προσβάλει διάφορες ισπανικές επιχειρήσεις που δρουν στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας. Οι σχετικές υποθέσεις, κατόπιν της απόρριψης των προσφυγών των επιχειρήσεων αυτών σε πρώτο βαθμό, εκκρεμούν πλέον ενώπιον του Tribunal Supremo.

29. Επειδή οι εν λόγω επιχειρήσεις επικαλούνται, μεταξύ άλλων, το άρθρο 10 της οδηγίας 2003/87, το Tribunal Supremo έχει υποβάλει στο Δικαστήριο, στις υποθέσεις C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 και C-640/11, το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει το άρθρο 10 της οδηγίας 2003/87 [...] την έννοια ότι απαγορεύει την εφαρμογή εθνικών νομοθετικών μέτρων όπως τα επίμαχα στην υπό κρίση διαδικασία, αντικείμενο και σκοπός των οποίων είναι η μείωση του αντιτίμου που εισπράττουν οι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας κατά το ποσό που αντιστοιχεί στην αξία των δικαιωμάτων εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου τα οποία παραχωρήθηκαν δωρεάν για το οικείο διάστημα;»

30. Με διάταξη της 18ης Ιανουαρίου 2012 ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου αποφάσισε τη συνεκδίκαση όλων των παραπάνω υποθέσεων προς διευκόλυνση της διαδικασίας.

31. Στην έγγραφη διαδικασία και στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 7ης Φεβρουαρίου 2013 μετείχαν η Iberdrola, SA, η Gas Natural SDG, SA, η Tarragona Power, SL, η Bizkaia Energía, SL, η Bahía de Bizkaia Electricidad, SL, η E.ON Generación, SL, και η Endesa, SA, δηλαδή οι διάδικοι στις κύριες δίκες, το Βασίλειο της Ισπανίας και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

IV – Νομική εκτίμηση

A – Επί της ερμηνείας της αίτησης προδικαστικής απόφασης

32. Το Tribunal Supremo θέτει το ερώτημα αν επιτρέπεται η μείωση του αντιτίμου που εισπράττουν (στην αγορά χονδρικής πώλησης) οι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας κατά το ποσό που αντιστοιχεί στην αξία των δωρεάν παραχωρηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου για το οικείο χρονικό διάστημα. Η διατύπωση του ερωτήματος αυτού συμπίπτει με τη διατύπωση του άρθρου 2 του βασιλικού διατάγματος 3/2006 και των άρθρων 3, παράγραφος 1, και 5, παράγραφος 1, της απόφασης ITC/3315/2007, τα οποία προβλέπουν μια αντίστοιχη μείωση και ένα αντίστοιχο τέλος.

33. Το ερώτημα πάντως δεν καλύπτει όλες τις πτυχές του ζητήματος. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, και το άρθρο 5, παράγραφος 2, της κανονιστικής απόφασης ITC/3315/2007, το τέλος αντιστοιχεί στα επιπλέον έσοδα που επιτυγχάνεται να εισπραχθούν στην αγορά λόγω της ενσωμάτωσης της αξίας των δικαιωμάτων εκπομπής. Από τα άρθρα 4 και 6 της κανονιστικής απόφασης και από τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν τα ενδιαφερόμενα μέρη προκύπτει ότι η μείωση του αντιτίμου δεν ισούται με ολόκληρη την αξία των δωρεάν παραχωρηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής. Όπως αναφέρεται σαφέστατα στην αίτηση προδικαστικής απόφασης, η κυβέρνηση, λαμβάνοντας υπόψη το ότι τα δικαιώματα εκπομπής παραχωρήθηκαν δωρεάν, περιορίστηκε απλώς στην εξουδετέρωση των αποτελεσμάτων που θα είχε η παραχώρηση αυτή για τις τελικές τιμές του ηλεκτρικού ρεύματος. Το νομοθετικό αυτό μέτρο στηρίζεται στην αντίληψη ότι οι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας θα αποκόμιζαν «αδικαιολόγητα κέρδη», αν δεν υπήρχε η εν λόγω μείωση.

34. Η αίτηση προδικαστικής απόφασης έχει συνεπώς την έννοια ότι θέτει το ζήτημα αν το άρθρο 10 της οδηγίας 2003/87 απαγορεύει την εφαρμογή εθνικών νομοθετικών μέτρων όπως τα επίμαχα στην υπό κρίση διαδικασία, τα οποία έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση, κατόπιν επιβολής ενός τέλους, του αντιτίμου που εισπράττει ο παραγωγός ηλεκτρικής ενέργειας κατά το ποσό κατά το οποίο έχει αυξηθεί το εν λόγω αντίτιμο λόγω της δωρεάν παραχώρησης των δικαιωμάτων εκπομπής.

B – Επί της ερμηνείας του άρθρου 10 της οδηγίας 2003/87

35. Κατά το άρθρο 10 της οδηγίας 2003/87, τα κράτη μέλη έπρεπε να κατανεύμουν, κατά την κρίσιμη περίοδο, τουλάχιστον το 95 % των δικαιωμάτων εκπομπής δωρεάν. Η διάταξη αυτή επομένως απαγορεύει, βάσει του γράμματός της και μόνο, την επιβολή επιβαρύνσεων ή τελών που να αποτελούν την αντιπαροχή για την *κατανομή* των δικαιωμάτων.

36. Αντίθετα, το άρθρο 10 της οδηγίας 2003/87 δεν ρυθμίζει την *άσκηση* των δικαιωμάτων. Συναφώς, από το άρθρο 12 προκύπτει ότι ο δικαιούχος μπορεί να τα μεταβιβάζει σε τρίτους ή να τα αναλώνει, ελευθερώνοντας αέρια θερμοκηπίου στις εγκαταστάσεις που καλύπτονται από την οδηγία. Η οδηγία δεν ρυθμίζει το ζήτημα κατά πόσον τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν μέτρα με τα οποία να επιβάλλουν επιβαρύνσεις στην άσκηση των δικαιωμάτων αυτών.

37. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η οδηγία 2003/87 δεν απαγορεύει καταρχήν γενικές ρυθμίσεις που δημιουργούν δαπάνες σε σχέση με την άσκηση των δικαιωμάτων εκπομπής, όπως είναι η επιβολή φόρου κύκλου εργασιών ή φόρου εισοδήματος.

38. Η αρχή της δωρεάν κατανομής των δικαιωμάτων δεν επιτρέπεται πάντως να καταστρατηγείται με τη λήψη μέτρων που να μη συνδέονται μεν κατά τα φαινόμενα με την κατανομή, αλλά να καταλήγουν στην πραγματικότητα στην είσπραξη ορισμένου ανταλλάγματος για την κατανομή αυτή.

39. Εξάλλου, αντίθετες επίσης με την οδηγία 2003/87, και ειδικότερα με το άρθρο 10 της οδηγίας αυτής, είναι και άλλες ρυθμίσεις, οι οποίες συναρτούν έμμεσα μια επιβάρυνση με την κατανομή, εφόσον τα αποτελέσματά τους είναι αντίθετα προς το σύστημα και τους σκοπούς της οδηγίας.

40. Κατά συνέπεια, θα εξετάσω καταρχάς το ζήτημα αν το ισπανικό τέλος πρέπει να θεωρηθεί, άμεσα ή έμμεσα, ως αντιπαροχή για την παραχώρηση των δικαιωμάτων εκπομπής (βλ. παρακάτω υπό 1) και στη συνέχεια τους σκοπούς της οδηγίας (βλ. παρακάτω υπό 2). Τέλος, θα αναφερθώ επίσης, κατά την ανάλυσή μου, στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. παρακάτω το κεφάλαιο 3).

1. Επί της αντιπαροχής για την παραχώρηση των δικαιωμάτων εκπομπής

41. Η ισπανική ρύθμιση δεν έχει ως αποτέλεσμα την επιβολή στις επιχειρήσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας της υποχρέωσης να πληρώσουν άμεσα για την κατανομή των επίμαχων δικαιωμάτων εκπομπής. Αντίθετα, τα δικαιώματα αυτά τους παραχωρούνται δωρεάν.

42. Το τέλος συναρτάται εντούτοις προς την πώληση ηλεκτρικής ενέργειας που πραγματοποιείται ενός της αγοράς ενέργειας. Οι υποχρεώσεις πληρωμής που συναρτώνται προς την πώληση ηλεκτρικής ενέργειας ενδέχεται καταρχήν να προσβάλλουν έμμεσα την επιταγή περί δωρεάν κατανομής των δικαιωμάτων εκπομπής. Υπέρ του συμπεράσματος αυτού συνηγορεί εν προκειμένω κυρίως το γεγονός ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας λαμβάνεται υπόψη κατά τον υπολογισμό του ποσού του «κουρέματος» του κέρδους. Αυτό θα μπορούσε να σημαίνει ότι επιβάλλεται εκ των υστέρων ένα τέλος για την κατανομή των δικαιωμάτων εκπομπής.

43. Κατά του συμπεράσματος αυτού θα μπορούσε όμως να προβληθεί το γεγονός ότι το τέλος δεν είναι άμεσα ανάλογο προς το ύψος των παραχωρηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής, αλλά εξαρτάται από το είδος της εγκατάστασης παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Το τέλος αυτό υπολογίζεται καταρχήν –όπως προκύπτει π.χ. από τα στοιχεία που προσκόμισαν η Iberdrola και η Tarragona Power⁵– κατά τρόπο ώστε να «κουρεύεται» μόνο το υπερβάλλον τμήμα της τιμής το οποίο οφείλεται στο ότι οι σταθμοί συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής ενσωματώνουν στην τιμή της ενέργειας το κόστος ευκαιρίας των δικαιωμάτων εκπομπής⁶.

44. Το εν λόγω τέλος, όπως άλλωστε εκθέτει η Ισπανία, δεν αφορά μόνο τους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας που χρησιμοποιούν τα δωρεάν παραχωρηθέντα δικαιώματα εκπομπής για την παραγωγή της ενέργειας αυτής, αλλά και, σύμφωνα με τα άρθρα 4, στοιχείο α, και 6, στοιχείο α, της απόφασης ITC/3315/2007, τους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας που δεν χρειάζονται δικαιώματα εκπομπής, π.χ. τους φορείς εκμετάλλευσης υδροηλεκτρικών ή πυρηνικών σταθμών ηλεκτροπαραγωγής. Πράγματι, οι φορείς αυτοί ωφελούνται επίσης, λόγω της ενιαίας τιμής του ηλεκτρικού ρεύματος, από την ενσωμάτωση του κόστους ευκαιρίας στην οποία προβαίνουν οι σταθμοί συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής.

45. Τέλος, θα ήθελα να προσθέσω ότι το τέλος δεν καθίσταται απαιτητό στην περίπτωση που οι φορείς εκμετάλλευσης σταθμών ηλεκτροπαραγωγής πωλούν στη δευτερογενή αγορά τα δικαιώματα εκπομπής που τους έχουν παραχωρηθεί δωρεάν.

46. Επομένως, αντίθετα από ό,τι υποστηρίζουν οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις, δεν πρόκειται για έμμεσα καταβαλλόμενη αντιπαροχή για την παραχώρηση δικαιωμάτων εκπομπής, αλλά για τέλος που επιβάλλεται στην παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος. Η παραχώρηση αυτή αποτελεί απλώς έναν από τους πολλούς παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό του τέλους αυτού.

2. Επί των σκοπών της οδηγίας 2003/87

47. Η οδηγία 2003/87 και ειδικότερα το άρθρο 10 της οδηγίας αυτής δεν επιτρέπεται πάντως να ερμηνευθούν κατά τρόπο ώστε να επιτρέπεται η επιβάρυνση των αποδεκτών των δικαιωμάτων εκπομπής που λαμβάνει επίσης υπόψη, πέρα από ορισμένα άλλα κριτήρια, τη δωρεάν κατανομή των δικαιωμάτων αυτών και που θα ήταν ασυμβίβαστη με το σύστημα και τους σκοπούς της οδηγίας.

48. Η εν λόγω οδηγία καθιερώνει, κατά το άρθρο 1, ένα σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, προκειμένου να προωθήσει τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τρόπο αποδοτικό από πλευράς κόστους και οικονομικώς αποτελεσματικό.

49. Ο απώτερος σκοπός του συστήματος εμπορίας των δικαιωμάτων εκπομπής είναι επομένως η προστασία του περιβάλλοντος χάρη στη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, αλλά το ίδιο το σύστημα δεν περιορίζει τις εκπομπές, αλλά παρέχει κίνητρα για την επίτευξη του ελάχιστου δυνατού κόστους, με στόχο τη μείωση των εκπομπών⁷.

50. Από τα ανωτέρω προκύπτει επίσης ότι η οικονομική λογική του συστήματος εμπορίας των δικαιωμάτων εκπομπής συνίσταται στην επίτευξη της μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου με το ελάχιστο δυνατό κόστος. Ειδικότερα, το σύστημα αυτό, επιτρέποντας την πώληση των χορηγούμενων δικαιωμάτων, αποβλέπει στο να ενθαρρύνει κάθε μετέχοντα στο εν λόγω σύστημα να

5 — Υπόμνημα της 18ης Ιανουαρίου 2013, παράρτημα, σ. 8 (πίνακας 3, σύγκριση των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής Anllares και Palos 2). Βλ. επίσης το σημείο 15 του υπομνήματος της Ε.ΟΝ της 18ης Ιανουαρίου 2013.

6 — Βλ. ανωτέρω το σημείο 26 και κατωτέρω τα σημεία 79 επ.

7 — Αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 2008, C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (Συλλογή 2008, σ. I-9895, σκέψη 31), και της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C-366/10, Air Transport Association of America κ.λπ. (Συλλογή 2011, σ. I-13755, σκέψη 139).

εκπέμπει ποσότητα αερίων θερμοκηπίου μικρότερη από την ποσότητα που καλύπτουν τα δικαιώματα που του χορηγήθηκαν αρχικά, προκειμένου να μεταβιβάσει το πλεόνασμα δικαιωμάτων σε άλλο μετέχοντα, ο οποίος έχει παραγάγει ποσότητα αερίων θερμοκηπίου μεγαλύτερη από την ποσότητα που καλύπτουν τα δικαιώματα που του έχουν χορηγηθεί⁸.

51. Το ισπανικό τέλος ενδέχεται συνεπώς να αντιβαίνει στην οδηγία 2003/87, αν θίγει τον μηχανισμό της αγοράς τον οποίο έχει προβλέψει η οδηγία (βλ. συναφώς τα εκτιθέμενα κατωτέρω υπό α') ή διακυβεύει την επίτευξη του σκοπού της μείωσης των εκπομπών, ο οποίος επιδιώκεται με την εφαρμογή του μηχανισμού αυτού (βλ. συναφώς τα εκτιθέμενα κατωτέρω υπό β').

α) Επί του μηχανισμού της αγοράς

Σχετικά με το ζήτημα αν το «απροσδόκητο κέρδος» αποτελεί αναγκαιότητα εντός του συστήματος

52. Οι ισχυρισμοί των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων στηρίζονται, σε τελική ανάλυση, στην αντίληψη ότι το «κούρεμα» του «απροσδόκητου κέρδους» αντιβαίνει στο όλο σύστημα της ρύθμισης. Αφού η οδηγία 2003/87 τους παραχωρεί ορισμένα δικαιώματα δωρεάν, τα οποία οι ίδιες μπορούν να αξιοποιήσουν οικονομικά, θα πρέπει να μπορούν επίσης να διατηρούν τα οφέλη που αποκομίζουν από τα δικαιώματα αυτά, δηλαδή εν προκειμένω το «απροσδόκητο κέρδος».

53. Δεν μπορεί να μη γίνει δεκτό υπέρ της παραπάνω άποψης ότι το σύστημα της οδηγίας αποδέχεται το ενδεχόμενο δημιουργίας τέτοιων «απροσδόκητων κερδών» και δεν επιβάλλει κανένα «κούρεμα» ούτε διατυπώνει σε κανένα σημείο αρνητική αξιολογική κρίση σχετικά με ενδεχόμενα «απροσδόκητα κέρδη».

54. Εντούτοις, η εκ μέρους της Ένωσης παραχώρηση σε ορισμένες επιχειρήσεις οφελών χωρίς καμία αντιπαροχή ή χωρίς κανένα άλλο δικαιολογητικό λόγο θα ήταν αντίθετη με τις θεμελιώδεις αρχές της δικαιοσύνης, και ειδικότερα με την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Στην προκείμενη περίπτωση ορισμένες επιχειρήσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας λαμβάνουν δωρεάν δικαιώματα εκπομπής, χωρίς να καταβάλλουν καμία αντιπαροχή. Έχουν τη δυνατότητα να τα πωλούν ή να τα χρησιμοποιούν για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και να ενσωματώνουν στην τιμή, κατά την πώληση της ηλεκτρικής ενέργειας, το κόστος ευκαιρίας των δικαιωμάτων αυτών. Αντίθετα, στις επιχειρήσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/87 δεν παραχωρούνται τέτοια δικαιώματα. Επιπλέον, οι άλλες αυτές επιχειρήσεις, αν ασχοληθούν με την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας σε τοπικό επίπεδο, θα είναι υποχρεωμένες μάλιστα να χρηματοδοτούν, όταν αγοράζουν ενέργεια, το όφελος των σταθμών παραγωγής ενέργειας, δηλαδή το «απροσδόκητο κέρδος» τους.

55. Επομένως, η οδηγία 2003/87 δεν πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει καταρχήν στα κράτη μέλη να αφαιρούν από τις επιχειρήσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας τα οφέλη από την άσκηση των δικαιωμάτων εκπομπής που τους έχουν παραχωρηθεί δωρεάν. Ο ισχυρισμός των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων δεν μπορεί να γίνει δεκτός παρά μόνο αν το «απροσδόκητο κέρδος» είναι αναγκαίο για άλλους λόγους που να συνάγονται από την οδηγία.

Σχετικά με τη σταδιακή καθιέρωση του συστήματος

8 — Αποφάσεις Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 32) και Air Transport Association of America κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 140).

56. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής για την έκδοση της οδηγίας 2003/87, τα δικαιώματα εκπομπής για το επίμαχο εν προκειμένω χρονικό διάστημα θα κατανέμονταν δωρεάν, αφού δεν υπήρχαν ακόμη διεθνείς υποχρεώσεις για τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου⁹. Εξάλλου, κατά το χρονικό εκείνο σημείο η τιμή των δικαιωμάτων ήταν ακόμη άγνωστη¹⁰. Η Επιτροπή, με βάση την εμπειρία που θα είχε αποκτηθεί, θα αποφάσιζε ποια μέθοδος κατανομής θα εφαρμοζόταν κατά τις επόμενες περιόδους κατανομής¹¹. Αυτό ήταν σύμφωνο με τη σταδιακή προσέγγιση για την εισαγωγή του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων¹².

57. Η προσέγγιση αυτή μπορεί να αποτελεί τον δικαιολογητικό λόγο της δωρεάν αρχικά κατανομής των δικαιωμάτων εκπομπής. Δεν αποκλείει πάντως τη δυνατότητα μερικής ή ολικής αφαίρεσης του οφέλους από την κατανομή αυτή, εφόσον το όφελος αυτό μπορεί να ποσοτικοποιηθεί.

Σχετικά με τον διεθνή ανταγωνισμό

58. Επιπλέον, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η δωρεάν κατανομή ανταποκρίνεται στον σκοπό που παρατίθεται στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2003/87, δηλαδή στον περιορισμό, κατά το δυνατόν, των αρνητικών επιπτώσεων στην οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση. Πρόκειται για καταρχήν θεμιτό σκοπό¹³, για την επίτευξη του οποίου πρέπει κυρίως να μην επιβαρύνονται πολύ οι επιχειρήσεις που είναι εκτεθειμένες στον διεθνή ανταγωνισμό. Όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, οι επιχειρήσεις αυτές δεν μπορούν εύκολα να ενσωματώνουν το κόστος των δικαιωμάτων εκπομπής στις τιμές τους, αν οι ανταγωνιστές τους δεν βαρύνονται με αντίστοιχες δαπάνες.

59. Οι επιχειρήσεις ηλεκτροπαραγωγής πάντως δεν είναι συνήθως εκτεθειμένες στον διεθνή ανταγωνισμό. Επομένως, έχουν τη δυνατότητα να ενσωματώνουν το μεγαλύτερο μέρος του κόστους των δικαιωμάτων εκπομπής στις τιμές τους¹⁴ και δεν χρειάζονται την προστασία αυτή.

Σχετικά με τον ανταγωνισμό εντός της εσωτερικής αγοράς

60. Κατά την έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2003/87, οι ρυθμίσεις της Ένωσης είναι επίσης αναγκαίες για να προστατευτεί η ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς και να αποφευχθούν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό¹⁵. Η καταρχήν δωρεάν κατανομή εξυπηρετεί συνεπώς και αυτή τους εν λόγω σκοπούς.

9 — COM(2001) 581 τελικό, σημείο 1.2 (σ. 3).

10 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9, σημείο 13 (σ. 11 και 12).

11 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9, σημείο 13 (σ. 12).

12 — Βλ. απόφαση Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψεις 61 επ.).

13 — Απόφαση της 7ης Ιουλίου 2009, C-558/07, S.P.C.M. κ.λπ. (Συλλογή 2009, σ. I-5783, σκέψη 57). Βλ. επίσης αποφάσεις της 29ης Μαρτίου 2012, C-504/09 P, Επιτροπή κατά Πολωνίας (σκέψη 77), και C-505/09 P, Επιτροπή κατά Εσθονίας (σκέψη 79).

14 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 19 της οδηγίας 2009/29. Βλ. επίσης την παλαιότερη ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου κατά τη δεύτερη περίοδο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία συνοδεύει την απόφαση που έλαβε η Επιτροπή για τα εθνικά σχέδια κατανομής της Γερμανίας, της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Λεττονίας, της Λιθουανίας, του Λουξεμβούργου, της Μάλτας, της Σλοβακίας, της Σουηδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου σύμφωνα με την οδηγία 2003/87/ΕΚ [COM(2006) 725 τελικό, σ. 13, σημείο 2.4, το τμήμα που επιγράφεται «Δημοπράτηση»], καθώς και την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ με στόχο τη βελτίωση και την επέκταση του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου της Κοινότητας [COM(2008) 16 τελικό, σ. 8, σημείο 4].

15 — Βλ. προαναφερθείσες στην υποσημείωση 13 αποφάσεις Επιτροπής κατά Πολωνίας και Επιτροπή κατά Εσθονίας.

61. Ο ανταγωνισμός εντός της εσωτερικής αγοράς θα ήταν καταρχήν δυνατόν να επηρεάζεται, αν ορισμένες επιχειρήσεις αποκόμιζαν «απροσδόκητο κέρδος» λόγω της ενσωμάτωσης του κόστους ευκαιρίας των δωρεάν παραχωρηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής και ορισμένες άλλες επιχειρήσεις ήταν αντίθετα υποχρεωμένες να αποδίδουν το κέρδος αυτό¹⁶. Αυτό ισχύει και για τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, διότι η Ισπανία έχει συνάψει συμφωνίες προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας με τη Γαλλία και την Πορτογαλία¹⁷.

62. Η πλήρης εναρμόνιση των επιβαρύνσεων δεν είναι όμως αναγκαία ούτε σε μια εσωτερική αγορά. Οι διαφορές μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών ενδέχεται να έχουν είτε πλεονεκτήματα είτε μειονεκτήματα για τους ενδιαφερόμενους, ανάλογα με την περίπτωση¹⁸. Επομένως, ακόμη και αν ληφθεί υπόψη η προστασία του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς, η αρχή της δωρεάν κατανομής των δικαιωμάτων εκπομπής δεν απαγορεύει κάθε επιβάρυνση που τα κράτη μέλη συναρτούν έμμεσα με την κατανομή αυτή.

63. Κατά συνέπεια, κρίσιμη σημασία συναφώς έχει επίσης το γεγονός ότι το ισπανικό τέλος δεν συναρτάται προς την κατανομή των δικαιωμάτων εκπομπής, αλλά προς την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών ενόψει της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Ενώ η κατανομή διέπεται, κατά την οδηγία 2003/87, από ενιαίες ρυθμίσεις, αυτό δεν ισχύει για τις επιβαρύνσεις που επιβάλλονται στην άσκηση των δικαιωμάτων. Το «κούρεμα» του δημιουργούμενου πρόσθετου «απροσδόκητου κέρδους» επηρεάζει σαφώς λιγότερο τον ανταγωνισμό από ό,τι τα διάφορα έξοδα για την κατανομή των δικαιωμάτων εκπομπής, για την απόκτηση δηλαδή των αναγκαίων μέσων παραγωγής.

64. Η αναγκαία προστασία της εσωτερικής αγοράς διασφαλίζεται από την υποχρέωση που υπέχουν τα κράτη μέλη να τηρούν επίσης, κατά το «κούρεμα» του «απροσδόκητου κέρδους», το δίκαιο της Ένωσης¹⁹, και ιδιαίτερα τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Προϋπόθεση όμως για την ύπαρξη εν προκειμένω ποσοτικού περιορισμού των εξαγωγών, κατά την έννοια του άρθρου 35 ΣΛΕΕ, θα ήταν να επιβαρύνει το σχετικό μέτρο στην πραγματικότητα περισσότερο τις εξαγωγές από ό,τι τις πωλήσεις στην εγχώρια αγορά²⁰. Το επίμαχο τέλος «κουρεύει» όμως το «απροσδόκητο κέρδος» τόσο κατά την εξαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας όσο και κατά την πώλησή της στην εγχώρια αγορά.

65. Ορισμένες από τις επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία προβάλλουν επίσης κατά της επιβολής του τέλους τον ισχυρισμό ότι το τέλος αυτό αφορά μόνο την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, όχι όμως άλλους κλάδους της οικονομίας στους οποίους έχουν επίσης παραχωρηθεί δωρεάν δικαιώματα εκπομπής.

66. Από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει πάντως ότι η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας τελεί σε άμεσα ανταγωνιστική σχέση προς άλλους κλάδους της οικονομίας. Για τη διάθεση ηλεκτρικής ενέργειας μέσω δικτύου δεν μπορεί να υπάρξει υποκατάστατη υπηρεσία υπό οικονομικά συμφέροντες όρους. Επομένως, η διαφορετική μεταχείριση των διαφόρων κλάδων της οικονομίας δεν μπορεί να επηρεάσει αισθητά τον ανταγωνισμό ή την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού της αγοράς.

Το συμπέρασμά μου σε αυτό το στάδιο της ανάλυσης

67. Το συμπέρασμα είναι, εν συνόψει, ότι ο μηχανισμός της αγοράς που καθιερώνεται με την οδηγία 2003/87 δεν απαγορεύει την επιβολή του επίμαχου στην υπόθεση της κύριας δίκης τέλους.

16 — Βλ. την παλαιότερη πρόταση της Επιτροπής (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9, σημείο 13 [σ. 11]).

17 — Βλ. την ιστοσελίδα Red Eléctrica de España «Intercambios internacionales físicos de energía eléctrica» (http://www.ree.es/sistema_electrico/series_estadisticas.asp, την οποία συμβουλευθήκα στις 12 Φεβρουαρίου 2013).

18 — Βλ. αποφάσεις της 19ης Μαρτίου 2002, C-393/99 και C-394/99, Hervein κ.λπ. (Συλλογή 2002, σ. I-2829, σκέψη 51), της 29ης Απριλίου 2004, C-387/01, Weigel (Συλλογή 2004, σ. I-4981, σκέψη 55), και της 15ης Ιουνίου 2010, C-211/08, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2010, σ. I-5267, σκέψη 61).

19 — Βλ. αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-307/97, Saint-Gobain ZN (Συλλογή 1999, σ. I-6161, σκέψη 57), και της 27ης Νοεμβρίου 2012, C-370/12, Pringle (σκέψη 69).

20 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, C-205/07, Gysbrechts και Santurel Inter (Συλλογή 2008, σ. I-9947, σκέψη 43).

β) Επί του σκοπού της μείωσης των εκπομπών

68. Το επίμαχο τέλος δεν πρέπει πάντως να παρέχει, στο πλαίσιο αυτού του μηχανισμού της αγοράς, κίνητρα που να αντιστρατεύονται τον σκοπό μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, τον οποίο έχει θέσει η οδηγία 2003/87.

Σχετικά με τις τιμές καταναλωτή

69. Μια πρώτη αντίφαση προς τον σκοπό της μείωσης των εκπομπών θα μπορούσε να οφείλεται στα αποτελέσματα που έχει το επίμαχο τέλος για τις *τιμές καταναλωτή*. Οι μετέχουσες στη διαδικασία επιχειρήσεις ηλεκτροπαραγωγής τονίζουν ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, κατά την έκδοση της οδηγίας 2003/87, θεώρησε δεδομένο ότι η αξία των δωρεάν παραχωρηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής θα ενσωματωνόταν στις τιμές²¹.

70. Ο ισχυρισμός αυτός βασίζεται σε μια ορθή καταρχήν αντίληψη. Αν το κόστος ευκαιρίας των δικαιωμάτων εκπομπής ενσωματώνεται στις τιμές καταναλωτή, οι καταναλωτές λαμβάνουν μέσω της τιμής ένα μήνυμα που λειτουργεί ως ένα επιπλέον κίνητρο για να καταναλώνουν λιγότερη ενέργεια και να συμβάλλουν έτσι στη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου.

71. Αυτό το κίνητρο για τους τελικούς καταναλωτές, μολονότι η οδηγία 2003/87 δεν το αναφέρει ρητά, εντάσσεται στη λογική του μηχανισμού της αγοράς τον οποίο έχει προβλέψει η εν λόγω οδηγία. Σκοπός του μηχανισμού αυτού είναι ακριβώς να υπάρχει συγκεκριμένη αποτίμηση της επιβάρυνσης του περιβάλλοντος, ώστε το κόστος αυτό να μπορεί να λαμβάνεται υπόψη από όλους τους ενδιαφερόμενους κατά τη λήψη των αποφάσεών τους.

72. Το «κούρεμα» του «απροσδόκητου κέρδους» που προκύπτει από το γεγονός ότι λαμβάνεται υπόψη το κόστος αυτό δεν είναι πάντως κατ' ανάγκη αντίθετο με τους σκοπούς που επιδιώκει αυτός ο μηχανισμός της αγοράς. Το μήνυμα που λαμβάνει ο τελικός καταναλωτής μέσω της τιμής δεν αλλοιώνεται δηλαδή από το ότι οι επιχειρήσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας είναι υποχρεωμένες να αποδίδουν τα επιπλέον έσοδα που αποκομίζουν ενδεχομένως στην αγορά χονδρικής πώλησης.

73. Το επίμαχο εν προκειμένω τέλος θα μπορούσε πάντως να είναι αντίθετο προς τον μηχανισμό αυτό, αν σκοπός του ήταν η ελάφρυνση των τελικών καταναλωτών κατά ποσό ίσο με το «απροσδόκητο κέρδος» των επιχειρήσεων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας.

74. Συγκεκριμένα, το τέλος αυτό έχει σχέση, σύμφωνα με τα στοιχεία του Tribunal Supremo, με μια απαίτηση που πρέπει κανονικά να ικανοποιηθούν στο μέλλον οι ιδιώτες τελικοί καταναλωτές. Η απαίτηση αυτή προκύπτει από το λεγόμενο «τιμολογιακό έλλειμμα». Το έλλειμμα αυτό δημιουργείται λόγω του γεγονότος ότι οι τιμές καταναλωτή καθορίζονται στην Ισπανία από το Δημόσιο. Εδώ και αρκετά χρόνια οι καθοριζόμενες από το Δημόσιο τιμές αυτές ήταν υπερβολικά χαμηλές και δεν κάλυπταν το κόστος των τοπικών επιχειρήσεων διανομής ηλεκτρικής ενέργειας που προμηθεύονται την ενέργεια στην αγορά χονδρικής πώλησης. Στις επιχειρήσεις αυτές δημιουργούνταν επομένως έλλειμμα. Το επίμαχο τέλος αφαιρείται, σύμφωνα με τη συμπληρωματική διάταξη της απόφασης ITC/3315/2007, από το ποσό του ελλείμματος αυτού, άρα συμβάλλει στη μείωση του ελλείμματος. Αν το Ισπανικό Δημόσιο αποφασίσει κάποτε να καθορίσει υψηλότερες τιμές για την ηλεκτρική ενέργεια και να μετακυλίσει έτσι το τιμολογιακό έλλειμμα των τοπικών επιχειρήσεων διανομής ηλεκτρικής ενέργειας στους καταναλωτές, τότε το επίμαχο τέλος θα έχει ως αποτέλεσμα την έμμεση ελάφρυνση των καταναλωτών.

21 — Βλ. την παλαιότερη Πράσινη Βίβλο για την εμπορία εκπομπών αερίων φαινομένου θερμοκηπίου εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της 8ης Μαρτίου 2000 [COM(2000) 87 τελικό, σημείο 7.3 (σ. 23)].

75. Εν πάση περιπτώσει, αυτό το αποτέλεσμα είναι πολύ αβέβαιο για να επηρεαστεί το μήνυμα που δίδεται μέσω των τιμών. Αντίθετα, η πρόσληψη του μηνύματος αυτού εμποδίζεται από το γεγονός ότι οι τιμές καταναλωτή καθορίζονται από το Δημόσιο, αφού οι τιμές αυτές είναι τόσο χαμηλές, ώστε το ενσωματωμένο κόστος ευκαιρίας δεν φθάνει μέχρι τους καταναλωτές.

76. Η ενδεχόμενη ελάφρυνση των καταναλωτών χάρη στο επίμαχο τέλος δεν αντιβαίνει συνεπώς, καθεαυτή, στην οδηγία 2003/87.

Σχετικά με τη δυσμενέστερη μεταχείριση των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής που έχουν καλύτερη ενεργειακή απόδοση

77. Η Iberdrola και η Tarragona Power, υποστηριζόμενες από την Gas Natural, την Bizkaya Energia και την Bahía de Bizkaia Electricidad, ισχυρίζονται ότι το επίμαχο τέλος οδηγεί σε δυσμενέστερη μεταχείριση των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής που έχουν καλύτερη ενεργειακή απόδοση. Πράγματι, στην περίπτωση των σταθμών συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής, οι οποίοι έχουν ιδιαίτερα υψηλή ενεργειακή απόδοση, το τέλος ισούται με σαφώς μεγαλύτερο ποσοστό της αγοραίας αξίας των δωρεάν διανεμηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής από ό,τι στην περίπτωση των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής που έχουν χαμηλότερη ενεργειακή απόδοση. Στις περιπτώσεις που αναφέρουν ως παραδείγματα η Iberdrola και η Taragona Power²² είχαν χορηγηθεί σε έναν σταθμό συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής δικαιώματα αξίας 11,9 περίπου εκατ. ευρώ και είχε επιβληθεί τέλος ύψους 7,4 εκατ. ευρώ, δηλαδή τέλος ίσο με το 62% περίπου της αξίας αυτής. Αντίθετα, σε έναν σταθμό ηλεκτροπαραγωγής που λειτουργούσε με άνθρακα και στον οποίο είχαν χορηγηθεί δικαιώματα αξίας 12,7 περίπου εκατ. ευρώ επιβλήθηκαν τέλη ύψους μόνο 3 εκατ. ευρώ, δηλαδή τέλη ίσα με το 23,6% της εν λόγω αξίας. Οι ανωτέρω αναφερόμενες επιχειρήσεις ισχυρίζονται ότι η διαφοροποιημένη αυτή επιβάρυνση συνιστά αδικαιολόγητη δυσμενή μεταχείριση.

78. Ο ισχυρισμός αυτός στηρίζεται στην αντίληψη που εκφράζεται στην εικοστή αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2003/87, ότι δηλαδή η μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου πρέπει να επιτευχθεί επίσης με τη χρήση μεθόδων παραγωγής που να έχουν καλύτερη ενεργειακή απόδοση. Η επίτευξη του σκοπού αυτού θα μπορούσε να διακυβευθεί από την εφαρμογή μέτρων που επηρεάζουν τα κίνητρα που παρέχονται για τη χρησιμοποίηση τεχνολογιών που είναι πιο αποδοτικές από ενεργειακή άποψη.

79. Η επιβάρυνση των διαφόρων τύπων σταθμών ηλεκτροπαραγωγής φαίνεται πάντως να είναι ανισοβαρής μόνο σε σχέση με τη δωρεάν κατανομή των δικαιωμάτων εκπομπής. Στην πραγματικότητα, όλοι οι τύποι σταθμών ηλεκτροπαραγωγής επιβαρύνονται το ίδιο, δηλαδή κατά το ύψος του απροσδόκητου κέρδους τους. Το ύψος αυτό απλώς δεν αντιστοιχεί πάντοτε στο ύψος των δωρεάν διανεμηθέντων δικαιωμάτων εκπομπής.

80. Το αποτέλεσμα αυτό προκύπτει από τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνονται οι τιμές της ηλεκτρικής ενέργειας στην ισπανική αγορά χονδρικής πώλησης και ο οποίος περιγράφηκε ανωτέρω²³. Αφού η τιμή καθορίζεται βάσει των προσφορών των σταθμών συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής, όλοι οι σταθμοί ηλεκτροπαραγωγής με μικρότερο κόστος παραγωγής έχουν ούτως ή άλλως, για την ενέργεια που παράγουν, περιθώριο κέρδους ίσο με τη διαφορά μεταξύ των λοιπών δαπανών τους και της τιμής των σταθμών συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής. Το «απροσδόκητο κέρδος» αντιστοιχεί μόνο στο ποσοστό του περιθωρίου αυτού κατά το οποίο αυξάνει το περιθώριο αυτό λόγω της ενσωμάτωσης του κόστους ευκαιρίας των δικαιωμάτων εκπομπής των σταθμών συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής. Τούτο προκύπτει επίσης από το γεγονός ότι το «απροσδόκητο κέρδος» αυτό «κουρεύεται» εξίσου ακόμη και στην περίπτωση των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής που δεν χρειάζονται δικαιώματα εκπομπής ή στους οποίους δεν έχουν παραχωρηθεί τέτοια δικαιώματα²⁴.

22 — Σημείο 17 του υπομνήματος της 18ης Ιανουαρίου 2013.

23 — Βλ. παραπάνω τα σημεία 17 επ.

24 — Βλ. ανωτέρω σημεία 12 και 27 των προτάσεών μου.

81. Το «απροσδόκητο κέρδος» δεν θα μπορούσε να αποτελεί δικαιολογητικό λόγο για μια μεγαλύτερη επιβάρυνση των άλλων σταθμών ηλεκτροπαραγωγής. Μια τέτοια επιβάρυνση θα έπληττε έσοδα που πραγματοποιούν οι σταθμοί ηλεκτροπαραγωγής ακόμη και χωρίς την ενσωμάτωση του κόστους ευκαιρίας για τα δωρεάν διανεμηθέντα δικαιώματα εκπομπής.

82. Κατά συνέπεια, οι σταθμοί συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής, οι οποίοι έχουν ιδιαίτερα υψηλή ενεργειακή απόδοση, δεν αντιμετωπίζονται δυσμενέστερα από τους άλλους σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής. Η σχετικά μεγαλύτερη επιβάρυνσή τους οφείλεται μάλλον αφενός στο ότι η τιμή της ηλεκτρικής ενέργειας καθορίζεται από τους σταθμούς αυτούς και αφετέρου στο ότι το κόστος ευκαιρίας των δικαιωμάτων εκπομπής, το οποίο ενσωματώνουν στην τιμή, συνιστά το «απροσδόκητο κέρδος», το οποίο «κουρεύεται». Σε τελική ανάλυση, αυτό αποτελεί την αναγκαία συνέπεια του υψηλότερου κόστους παραγωγής των σταθμών αυτών.

Σχετικά με τη δυσμενέστερη μεταχείριση των βελτιώσεων της ενεργειακής απόδοσης

83. Το ισπανικό τέλος έχει πάντως διαμορφωθεί κατά τρόπο που να επηρεάζει τα κίνητρα για τη μείωση των εκπομπών. Συγκεκριμένα, η Ισπανία, απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, επιβεβαίωσε ότι το τέλος αυξάνει, κατ' εφαρμογή του προβλεπόμενου μαθηματικού τύπου, όταν βελτιώνεται η ενεργειακή απόδοση ενός σταθμού ηλεκτροπαραγωγής.

84. Το αποτέλεσμα αυτό οφείλεται στη δομή του μαθηματικού τύπου που εφαρμόζεται για τον υπολογισμό του τέλους. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον τύπο αυτό, ο συντελεστής εκπομπών ενός σταθμού συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής διαιρείται με τον συντελεστή εκπομπών του σταθμού ηλεκτροπαραγωγής για τον οποίο πρέπει να υπολογιστεί το επιβαλλόμενο τέλος. Ο συντελεστής εκπομπών μιας εγκατάστασης ισούται με την ποσότητα διοξειδίου του άνθρακα, εκφραζόμενη σε τόνους, η οποία ελευθερώνεται κατά την παραγωγή μιας μεγαβατώρας ηλεκτρικής ενέργειας.

85. Αν βελτιωθεί η ενεργειακή απόδοση ενός σταθμού ηλεκτροπαραγωγής, παράγεται λιγότερο διοξείδιο του άνθρακα κατά την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, επομένως ο συντελεστής εκπομπών του σταθμού αυτού γίνεται μικρότερος. Επομένως, το πηλίκο της εν λόγω διαίρεσης του συντελεστή εκπομπών ενός σταθμού συνδυασμένης ηλεκτροπαραγωγής διά του μικρότερου αυτού συντελεστή εκπομπών είναι μεγαλύτερο. Αφού όλοι οι άλλοι συντελεστές του μαθηματικού τύπου παραμένουν αμετάβλητοι, το τέλος αυξάνεται αναγκαστικά στην περίπτωση αυτή.

86. Η Ισπανία εκθέτει βέβαια ότι η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης παρέχει ούτως ή άλλως οικονομικά οφέλη, αφού μειώνεται η ανάγκη για δικαιώματα εκπομπής. Εντούτοις, το οικονομικό αυτό όφελος περιορίζεται σε μεγάλο βαθμό από την επιβολή υψηλότερου τέλους.

87. Τα παραπάνω καθίστανται σαφέστερα, αν ληφθεί υπόψη το παράδειγμα εφαρμογής του άρθρου 4, στοιχείο b, της απόφασης ITC/3315/2007, το οποίο εξέθεσε η Ισπανία κατόπιν σχετικής ερώτησης του Δικαστηρίου. Στο παράδειγμα αυτό, ο σταθμός ηλεκτροπαραγωγής παρήγε έναν τόνο διοξειδίου του άνθρακα για κάθε μεγαβατώρα παραγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας. Αν η συνολική παραγωγή ανερχόταν σε 2 259 GWh (gigawatt ανά ώρα), θα παράγονταν 2 258 762 τόνοι διοξειδίου του άνθρακα. Εφόσον η τιμή του τόνου διοξειδίου του άνθρακα ανέρχεται σε 15,6636 ευρώ, η αξία των αναγκαίων δικαιωμάτων εκπομπής θα ανερχόταν σε 35 380 339 ευρώ. Το τέλος θα ανερχόταν σε 9 699 252 ευρώ.

88. Αν η ενεργειακή απόδοση αυτού του σταθμού ηλεκτροπαραγωγής βελτιωνόταν, με αποτέλεσμα να παράγονται μόνο 0,8 τόνοι ισοδύναμων διοξειδίου του άνθρακα ανά μεγαβατώρα παραγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας, η αξία των αναγκαίων πλέον δικαιωμάτων εκπομπής θα ανερχόταν μόνο σε 28 304 271 ευρώ. Το επιβαλλόμενο τέλος θα ανερχόταν όμως σε 12 124 065 ευρώ.

89. Το όφελος από άποψη κόστους, το οποίο θα απέρρευε από την εξοικονόμηση δικαιωμάτων εκπομπής και θα ισούνταν με 7 076 068 ευρώ, θα περιοριζόταν συνεπώς, λόγω της αύξησης του τέλους, σε 4 651 255 ευρώ.

90. Για τους τύπους εγκαταστάσεων μάλιστα που έχουν υψηλότερη ενεργειακή απόδοση από ό,τι ο σταθμός ηλεκτροπαραγωγής του παραπάνω παραδείγματος το οικονομικό όφελος ενδέχεται να μειώνεται ακόμη περισσότερο. Εξάλλου, σε περίπτωση χειροτέρευσης της ενεργειακής απόδοσης, το τέλος θα μειωνόταν.

91. Επομένως, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η κλιμάκωση του τέλους επηρεάζει αρνητικά το κίνητρο για βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης και για αποφυγή απωλειών αποδοτικότητας και δεν συμβάλλει στη μείωση των εκπομπών. Από την άποψη αυτή, το ισπανικό τέλος υποσκάπτει το όλο σύστημα που έχει καθιερώσει η οδηγία 2003/87 και είναι ασυμβίβαστο με την οδηγία αυτή.

92. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι είναι αμφισβητήσιμη καθ' ολοκληρία η νομιμότητα του τέλους. Αντίθετα, θα ήταν αρκετό να εφαρμόζεται η σχετική ρύθμιση κατά τρόπο ώστε η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής να μην οδηγεί στην επιβολή υψηλότερου τέλους.

Το συμπέρασμά μου σε αυτό το στάδιο της ανάλυσης

93. Το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης τέλος αντιβαίνει στον σκοπό μείωσης των εκπομπών κατά το μέτρο μόνο που η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής οδηγεί στην επιβολή υψηλότερου τέλους.

3. Επί των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο δίκαιο της Ένωσης

94. Για λόγους πληρότητας, θα ήθελα επίσης να αναφερθώ με συντομία στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Χάρτης αυτός δεσμεύει τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 51, παράγραφος 1, μόνον όταν τα κράτη αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης²⁵.

95. Το ισπανικό τέλος δεν εξυπηρετεί άμεσα την εφαρμογή της οδηγίας 2003/87 ούτε άλλωστε η Ισπανία καθιέρωσε το τέλος αυτό ασκώντας αρμοδιότητες που να της παρέχονται από την οδηγία αυτή²⁶. Το εν λόγω τέλος επιβλήθηκε πάντως ως τρόπος αντιμετώπισης ενός προβλήματος που ανέκυψε λόγω της αρχής της δωρεάν κατανομής των δικαιωμάτων εκπομπής, την οποία κατοχυρώνει η οδηγία. Επιπλέον, τα δικαιώματα εκπομπής, τα οποία κατανεμήθηκαν δωρεάν βάσει της οδηγίας, αποτελούν έναν από τους συντελεστές του υπολογισμού του ύψους του «κουρέματος». Επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το τέλος δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Για τον λόγο αυτό, θα εξετάσω παρακάτω το συμβατό του εν λόγω τέλους με την αρχή της ίσης μεταχείρισης και με τις αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου.

25 — Σχετικά με το κείμενο της διάταξης αυτής στις άλλες γλώσσες, βλ. J. Kokott, Ch. Sobotta, «Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon», *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (2010), σ. 265-271.

26 — Βλ. απόφαση της 26ης Απριλίου 2005, C-376/02, «Goed Wonen» (Συλλογή 2005, σ. I-3445, σκέψη 32).

Σχετικά με την αρχή της ίσης μεταχείρισης

96. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης ή της απαγόρευσης των διακρίσεων απαιτεί να μην αντιμετωπίζονται παρόμοιες καταστάσεις κατά τρόπο διαφορετικό και να μην αντιμετωπίζονται διαφορετικές καταστάσεις με τον ίδιο όμοιο τρόπο, εκτός αν η διαφοροποίηση δικαιολογείται αντικειμενικά²⁷. Η διαφορετική μεταχείριση δικαιολογείται εφόσον στηρίζεται σε ένα αντικειμενικό και εύλογο κριτήριο, δηλαδή εφόσον είναι αναγκαία για νομίμως επιδιωκόμενο από την επίμαχη ρύθμιση σκοπό, και εφόσον τελεί σε αναλογία προς τον σκοπό που επιδιώκεται με την εν λόγω μεταχείριση²⁸. Συνεπώς, η επίμαχη ρύθμιση πρέπει να τελεί σε αναλογία προς τις διαφορές και τις ομοιότητες που εμφανίζει η εκάστοτε κατάσταση²⁹. Στην οδηγία 2003/87 η αρχή αυτή έχει αποτυπωθεί με ιδιαίτερη σαφήνεια στο κριτήριο κατανομής που προβλέπει το παράρτημα III, σημείο 5, το οποίο απαγορεύει στα κράτη μέλη να ευνοούν αθεμίτως κάποιες επιχειρήσεις ή δραστηριότητες κατά την κατανομή των δικαιωμάτων εκπομπής.

97. Το ισπανικό τέλος, δεδομένου ότι αφορά μόνο την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, συμβιβάζεται με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, αν ο τομέας αυτός διαφέρει επαρκώς από τους άλλους κλάδους της οικονομίας. Υπέρ του συμπεράσματος ότι υπάρχουν τέτοιες διαφορές συνηγορούν οι σκέψεις που ανέπτυξα παραπάνω, καθώς και το γεγονός ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, κατά την αναθεώρηση της οδηγίας 2003/87, διαπίστωσε ότι ο τομέας της ηλεκτρικής ενέργειας έχει τη δυνατότητα, χάρη στο σύστημα που έχει καθιερώσει η οδηγία, να μετακυλίει τις αυξήσεις του κόστους και ότι επομένως όλα τα δικαιώματα εκπομπής στον τομέα αυτό θα έπρεπε να κατανέμονται κατόπιν δημοπρασίας³⁰. Ο νομοθέτης της Ένωσης δέχτηκε έτσι έμμεσα ότι στον τομέα αυτό δημιουργούνται «απροσδόκητα κέρδη». Για άλλους τομείς ο νομοθέτης δεν έχει καταλήξει σε παρόμοιες διαπιστώσεις. Στους άλλους αυτούς τομείς η κατανομή των αναγκαίων δικαιωμάτων εκπομπής εξακολουθεί να γίνεται εν μέρει δωρεάν.

Σχετικά με τις αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου

98. Κατά την αρχή της ασφάλειας δικαίου, η ημερομηνία έναρξης της ισχύος μιας νομικής πράξης απαγορεύεται γενικά να είναι προγενέστερη της ημερομηνίας δημοσίευσής της. Αυτό όμως επιτρέπεται κατ' εξαίρεση, αν το απαιτεί κάποιος σκοπός γενικού συμφέροντος και τηρείται προσηκόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων³¹.

99. Το ύψος του επίμαχου εν προκειμένω τέλους καθορίστηκε για πρώτη φορά με την απόφαση ITC/3315/2007, της 15ης Νοεμβρίου 2007, αλλά ο καθορισμός αυτός αφορούσε το έτος 2006. Επομένως, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο παραβίασης της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Αν όμως ευσταθούν εν προκειμένω οι ισχυρισμοί της Ισπανίας σχετικά με τη δημιουργία «απροσδόκητων κερδών» λόγω της δωρεάν κατανομής των δικαιωμάτων εκπομπής, θεωρώ ότι το αναδρομικό «κούρεμά» τους είναι δικαιολογημένο. Εφόσον το ύψος του «κούρεματος» είναι γνωστό ήδη από την αρχή, υπάρχει συγκεκριμένα ο φόβος ότι το σχετικό ποσό θα ενσωματωθεί απλώς στην τιμή ως ένας επιπλέον συντελεστής κόστους. Αφού όμως μετά την έκδοση του βασιλικού διατάγματος 3/2006 τον Μάρτιο του 2006 ήταν πλέον γνωστό ότι θα γινόταν καταρχήν «κούρεμα», οι επιχειρήσεις δεν μπορούσαν να έχουν δικαιολογημένα την πεποίθηση ότι θα μπορούσαν να διατηρήσουν οποιαδήποτε «απροσδόκητα κέρδη» τους.

27 — Αποφάσεις της 10ης Ιανουαρίου 2006, C-344/04, IATA και ELFAA (Συλλογή 2006, σ. I-403, σκέψη 95), S.P.C.M. κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 74), και της 14ης Σεπτεμβρίου 2010, C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals και Akcros Chemicals κατά Επιτροπής κ.λπ. (Συλλογή 2010, σ. I-8301, σκέψη 55).

28 — Απόφαση Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 47).

29 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα L.M. Poiares Maduro της 3ης Απριλίου 2008 στην υπόθεση C-524/06, Huber (απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Συλλογή 2008, σ. I-9705, σημείο 7), και τις προτάσεις μου της 8ης Σεπτεμβρίου 2005, στην υπόθεση C-540/03, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (απόφαση της 27ης Ιουνίου 2006, Συλλογή 2006, σ. I-5769, σημείο 107 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και της 10ης Μαρτίου 2009 στην υπόθεση C-558/07, S.P.C.M. κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7, σημείο 134).

30 — Βλ. τη νομολογία που παρατίθεται στην υποσημείωση 14.

31 — Απόφαση «Goed Wonen» (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 26, σκέψεις 33 και 34 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

V – Πρόταση

100. Επομένως, προτείνω να δοθεί στην αίτηση προδικαστικής απόφασης η ακόλουθη απάντηση:

Το άρθρο 10 της οδηγίας 2003/87/ΕΚ σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας, δεν απαγορεύει καταρχήν την εφαρμογή εθνικών νομοθετικών μέτρων όπως τα επίμαχα στην υπό κρίση υπόθεση, τα οποία έχουν ως αποτέλεσμα να μειώνεται, λόγω της επιβολής ορισμένου τέλους, το αντίτιμο που εισπράττει ο παραγωγός ηλεκτρικής ενέργειας κατά το ποσό κατά το οποίο έχει αυξηθεί το αντίτιμο αυτό λόγω της δωρεάν απόκτησης των δικαιωμάτων εκπομπής. Οι ρυθμίσεις αυτές δεν επιτρέπεται όμως να εφαρμόζονται κατά τρόπο ώστε η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των σταθμών ηλεκτροπαραγωγής να οδηγεί στην επιβολή υψηλότερου τέλους.