



## Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
της 29ης Οκτωβρίου 2020<sup>1</sup>

**Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-798/18 και C-799/18**

**Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) κ.λπ. (C-798/18),  
Athesia Energy Srl κ.λπ. (C-799/18)  
κατά  
Ministero dello Sviluppo Economico,  
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,  
παρισταμένων των  
Elettricità Futura – Unione delle Imprese Elettriche italiane,  
Confederazione Generale dell’Agricoltura Italiana – Confagricoltura**

[αιτήσεις του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
(διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου, Ιταλία)  
για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων]

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Οδηγία 2009/28/ΕΚ – Προώθηση της χρήσεως ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές – Παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ηλιακές φωτοβολταϊκές εγκαταστάσεις – Καθεστώς στηρίξεως – Τροποποίηση κινήτρων που έχουν ήδη χορηγηθεί, των οποίων όμως η καταβολή δεν έχει καταστεί ακόμη απαιτητή – Άρθρα 16 και 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Επιχειρηματική ελευθερία – Δικαίωμα ιδιοκτησίας – Έννοια του “αγαθού” – Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη – Συνθήκη για τον Χάρτη Ενέργειας – Άρθρο 10»

### I. Εισαγωγή

1. Το 2014, λόγω της ανθήσεως του τομέα της φωτοβολταϊκής ενέργειας, ο Ιταλός νομοθέτης θέλησε να μειώσει τα κίνητρα που χορηγούνταν στους φορείς εκμεταλλεύσεως του τομέα αυτού εντός της επικράτειάς του.

2. Οι υπό κρίση αιτήσεις προδικαστικών αποφάσεων, τις οποίες υπέβαλε στις 17 Δεκεμβρίου 2018 το Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου, Ιταλία), αφορούν τη συμβατότητα μιας τέτοιας μεταρρυθμίσεως με το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, τα όρια που θέτουν ενδεχομένως τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) περί της επιχειρηματικής ελευθερίας και του δικαιώματος ιδιοκτησίας, αντιστοίχως.

<sup>1</sup> Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

3. Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο διαφορών μεταξύ, αφενός, μεγάλου αριθμού φορέων εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων στην Ιταλία και της Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (εθνικής ομοσπονδίας ηλεκτροτεχνικών και ηλεκτρονικών επιχειρήσεων) (Anie)<sup>2</sup>, και, αφετέρου, του Ministero dello Sviluppo economico (Υπουργείου Οικονομικής Ανάπτυξης, Ιταλία) και του Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (στο εξής: GSE), ανώνυμης εταιρίας το μετοχικό κεφάλαιο της οποίας ανήκει εξ ολοκλήρου στο Ministero dell'Economia e delle Finanze (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Ιταλία).

4. Η ιδιαιτερότητα των υπό κρίση υποθέσεων έγκειται στο γεγονός ότι η GSE συνήψε με τους ως άνω φορείς εκμεταλλεύσεως συμβάσεις οι οποίες προβλέπουν την καταβολή κινήτρων επί μία εικοσαετία, στο πλαίσιο καθεστώτος στηρίξεως που αποσκοπεί στη μεταφορά στο ιταλικό δίκαιο των διαδοχικών ευρωπαϊκών οδηγιών σχετικά με την προώθηση της χρήσεως ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές<sup>3</sup>.

5. Η μεταρρύθμιση στην οποία προέβη ο Ιταλός νομοθέτης εντάχθηκε σε αυτό το ειδικό νομοθετικό πλαίσιο, προκειμένου να τροποποιήσει εις βάρος των εν λόγω φορέων εκμεταλλεύσεως τα κίνητρα των οποίων η καταβολή είχε μεν προβλεφθεί, αλλά δεν είχε καταστεί ακόμη απαιτητή δυνάμει των συμβάσεων αυτών.

6. Κατόπιν αιτήματος του Δικαστηρίου, οι παρούσες προτάσεις θα επικεντρωθούν στην ερμηνεία των άρθρων 16 και 17 του Χάρτη, καθώς και του άρθρου 10 της Συνθήκης για τον Χάρτη Ενέργειας<sup>4</sup>, σε συνδυασμό με το άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ<sup>5</sup>.

7. Στο τέλος της αναλύσεώς μου, θα προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη δεν αντιτίθενται σε μεταρρύθμιση όπως αυτή στην οποία προέβη ο Ιταλός νομοθέτης. Επιπλέον, θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους εκτιμώ ότι το άρθρο 10 του Χάρτη Ενέργειας, σε συνδυασμό με το άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, δεν τυγχάνει εφαρμογής στις υπό κρίση υποθέσεις.

<sup>2</sup> Η Anie εκπροσωπεί τις επιχειρήσεις που ασκούν, στην Ιταλία, «δραστηριότητα σχετική με την παραγωγή αγαθών ή/και παροχή υπηρεσιών στον ηλεκτροτεχνικό και τον ηλεκτρονικό τομέα ή σε συναφείς τομείς». Στη συνέχεια των παρουσών προτάσεων, ο όρος «προσφεύγουσες της κύριας δίκης» αναφέρεται στην Anie καθώς και στο σύνολο των φορέων εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων που είναι διάδικοι στις διαφορές ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

<sup>3</sup> Η πρώτη οδηγία για την προώθηση της χρήσης ανανεώσιμης ενέργειας ήταν η οδηγία 2001/77/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 2001, για την προαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ 2001, L 283, σ. 33). Η οδηγία αυτή καταργήθηκε με την οδηγία 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ (ΕΕ 2009, L 140, σ. 16).

<sup>4</sup> Υπογράφηκε στη Λισσαβόνα στις 17 Δεκεμβρίου 1994 (ΕΕ 1994, L 380, σ. 24) και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την απόφαση 98/181/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, της 23ης Σεπτεμβρίου 1997, σχετικά με τη σύναψη, από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, της συνθήκης για το Χάρτη Ενέργειας και του πρωτοκόλλου του Χάρτη Ενέργειας για την ενεργειακή απόδοση και τα σχετικά περιβαλλοντικά ζητήματα (ΕΕ 1998, L 69, σ. 1) (στο εξής: Χάρτης Ενέργειας). Διευκρινίζω ότι, σε εκάστη των υπό κρίση υποθέσεων, το προδικαστικό ερώτημα μνημονεύει τον Χάρτη Ενέργειας χωρίς να παραθέτει συγκεκριμένη διάταξή του. Εντούτοις, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο, φρονώ ότι αυτό διερωτάται, ειδικότερα, ως προς τη συμβατότητα της μεταρρυθμίσεως στην οποία προέβη ο Ιταλός νομοθέτης με το άρθρο 10 του ως άνω Χάρτη. Επομένως, στις παρούσες προτάσεις θα περιορίσω τη δική μου ερμηνεία του εν λόγω Χάρτη μόνο στη διάταξη αυτή.

<sup>5</sup> Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ ορίζει ότι οι συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη.

## II. Το νομικό πλαίσιο

### A. Το διεθνές δίκαιο

8. Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, του Χάρτη Ενέργειας, με τίτλο «Προώθηση, προστασία και μεταχείριση των επενδύσεων»:

«1. Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης, κάθε συμβαλλόμενο μέρος ενθαρρύνει και δημιουργεί σταθερές, δίκαιες, ευνοϊκές και διαφανείς συνθήκες για τη διενέργεια επενδύσεων στην επικράτειά του από επενδυτές των άλλων συμβαλλομένων μερών. Οι όροι αυτοί περιλαμβάνουν την υποχρέωση να παρέχει πάντοτε ίση και δίκαιη μεταχείριση στις επενδύσεις των επενδυτών άλλων συμβαλλομένων μερών. Οι επενδύσεις αυτές απολαύουν επίσης απολύτως σταθερής προστασίας και ασφάλειας και κανένα συμβαλλόμενο μέρος δεν θίγει κατά κανένα τρόπο με παράλογα ή άνισα μέτρα τη διαχείριση, συντήρηση, χρήση, εκμετάλλευση ή διάθεσή τους [...]».

### B. Το δίκαιο της Ένωσης

9. Η αιτιολογική σκέψη 25 της οδηγίας 2009/28 έχει ως εξής:

«Κάθε κράτος μέλος διαθέτει διαφορετικό δυναμικό ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και εφαρμόζει διαφορετικά καθεστώτα στήριξης της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε εθνικό επίπεδο. [...] Για την εύρυθμη λειτουργία των εν λόγω εθνικών καθεστώτων στήριξης έχει ουσιώδη σημασία να μπορούν τα κράτη μέλη να ελέγχουν τις επιπτώσεις και το κόστος των οικείων εθνικών καθεστώτων στήριξης σύμφωνα με το αντίστοιχο δυναμικό τους. Ένα σημαντικό μέσο για την επίτευξη του στόχου της παρούσας οδηγίας είναι η εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των εθνικών καθεστώτων στήριξης όπως και δυνάμει της οδηγίας 2001/77/EK προκειμένου να διατηρηθεί η εμπιστοσύνη των επενδυτών και να μπορέσουν τα κράτη μέλη να προβλέψουν αποτελεσματικά εθνικά μέτρα για τη συμμόρφωση προς τους στόχους [...]».

10. Το άρθρο 3 της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δεσμευτικοί εθνικοί συνολικοί στόχοι και μέτρα για τη χρήση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές», προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε κράτος μέλος μεριμνά ώστε το μερίδιο της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές [...] στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ενέργειας το 2020 να αντιστοιχεί τουλάχιστον στον εθνικό συνολικό στόχο του όσον αφορά το μερίδιο της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές κατά το εν λόγω έτος, όπως αυτό προβλέπεται στην τρίτη στήλη του πίνακα του μέρους Α του παραρτήματος I [...]

[...]

3. Για να επιτύχουν τους στόχους των παραγράφων 1 και 2 του παρόντος άρθρου, τα κράτη μέλη μπορούν, μεταξύ άλλων, να εφαρμόζουν τα ακόλουθα μέτρα:

α) καθεστώτα στήριξης:

[...]».

## Γ. Το ιταλικό δίκαιο

11. Το άρθρο 26 της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014<sup>6</sup> έχει ως εξής:

«1. Προς τον σκοπό της βελτιωμένης διαχείρισεως των προθεσμιών για την είσπραξη και παροχή κινήτρων και μιας πιο βιώσιμης πολιτικής για την ενίσχυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, οι τιμές ενθαρρύνσεως της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ηλιακές φωτοβολταϊκές εγκαταστάσεις [...] καταβάλλονται με τον τρόπο που προβλέπεται στο παρόν άρθρο.

2. Από το δεύτερο εξάμηνο του 2014, η [GSE] καταβάλλει εντός του ημερολογιακού έτους παραγωγής τις τιμές ενθαρρύνσεως που αναφέρονται στην παράγραφο 1, σε σταθερές μηνιαίες δόσεις, ανερχόμενες στο 90 % της εκτιμώμενης μέσης ετήσιας παραγωγικής ικανότητας κάθε εγκαταστάσεως και έως τις 30 Ιουνίου του επόμενου έτους προβαίνει σε εκκαθάριση βάσει της πραγματικής παραγωγής. Οι λεπτομέρειες εφαρμογής καθορίζονται από την GSE εντός δεκαπενθημέρου από τη δημοσίευση της παρούσας πράξεως και εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικής Ανάπτυξης.

3. Από την 1η Ιανουαρίου 2015, η τιμή ενθαρρύνσεως για την ενέργεια που παράγεται από εγκαταστάσεις ονομαστικής ισχύος άνω των 200 kW αναδιαμορφώνεται, κατ' επιλογήν του επιχειρηματία, με βάση μία από τις ακόλουθες δυνατότητες, η οποία πρέπει να γνωστοποιηθεί στην GSE έως τις 30 Νοεμβρίου 2014:

- a) η τιμή ενθαρρύνσεως καταβάλλεται για χρονικό διάστημα 24 ετών από την έναρξη λειτουργίας των εγκαταστάσεων και, συνεπώς, υπολογίζεται εκ νέου σύμφωνα με το ποσοστό μείωσης που αναγράφεται στον πίνακα του παραρτήματος 2 της παρούσας πράξεως·
- b) με την επιφύλαξη της καταβολής της για χρονικό διάστημα είκοσι ετών, η τιμή αναδιαμορφώνεται με πρόβλεψη μιας αρχικής περιόδου χορηγήσεως τιμής μειωμένης σε σχέση με τη νυν ισχύουσα και μιας δεύτερης περιόδου χορηγήσεως τιμής αυξημένης κατά το ισόποσο. Τα ποσοστά αναδιαμορφώσεως καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικής Ανάπτυξης, κατόπιν γνωμοδότησεως της Αρχής για την ηλεκτρική ενέργεια, το φυσικό αέριο και την υδροδότηση, που θα εκδοθεί έως την 1η Οκτωβρίου 2014, ούτως ώστε, σε περίπτωση που όλοι οι δικαιούχοι κάνουν χρήση της ως άνω επιλογής, να εξοικονομηθούν τουλάχιστον 600 εκατομμύρια ευρώ ετησίως για την περίοδο 2015-2019, σε σχέση με τις προβλεπόμενες καταβολές βάσει των ισχυουσών τιμών·
- c) με την επιφύλαξη της καταβολής της για χρονικό διάστημα είκοσι ετών, η τιμή μειώνεται κατά ορισμένο ποσοστό του υφιστάμενου κατά την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ της παρούσας πράξεως μέτρου ενθαρρύνσεως, για την εναπομένουσα διάρκεια εφαρμογής του εν λόγω μέτρου ως εξής:

1) 6 % για εγκαταστάσεις ονομαστικής ισχύος άνω των 200 kW και έως 500 kW·

<sup>6</sup> Decreto-legge n. 91 – Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (πράξη νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 91 περί επειγουσών διατάξεων για τον γεωργικό τομέα, την προστασία του περιβάλλοντος και την ενεργειακή απόδοση σχολικών και πανεπιστημιακών κτιρίων, την επανεκκίνηση και την ανάπτυξη της επιχειρηματικής πρωτοβουλίας, τη μείωση του κόστους στα τιμολόγια ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς και για την άμεση λήψη μέτρων προς συμμόρφωση με το δίκαιο της Ένωσης), της 24ης Ιουνίου 2014, η οποία κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο αριθ. 116, της 11ης Αυγούστου 2014 (τακτικό συμπλήρωμα αριθ. 72 στην GURI αριθ. 193, της 20ής Αυγούστου 2014) (στο εξής: πράξη νομοθετικού περιεχομένου 91/2014).

- 2) 7 % για εγκαταστάσεις ονομαστικής ισχύος άνω των 500 kW και έως 900 kW·
- 3) 8 % για εγκαταστάσεις ονομαστικής ισχύος άνω των 900 kW.

Αν ο επιχειρηματίας δεν γνωστοποιήσει την επιλογή του, η GSE εφαρμόζει την επιλογή που προβλέπεται υπό το στοιχείο c.

[...]»

### **III. Οι διαφορές των κύριων δικών, το προδικαστικό ερώτημα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου**

12. Στο πλαίσιο του ιταλικού καθεστώτος στηρίξεως της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (το οποίο θεσπίστηκε με τα νομοθετικά διατάγματα 387/2003<sup>7</sup> και 28/2011<sup>8</sup>), η GSE συνήψε με φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων ονομαστικής ισχύος άνω των 200 kW συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου, οι οποίες καταρτίστηκαν βάσει τυποποιημένης σύμβασης καθορισθείσας από την ιταλική αρχή ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου<sup>9</sup>. Οι συμβάσεις αυτές, οι οποίες επρόκειτο να εφαρμοστούν για μία εικοσαετία, προέβλεπαν την τακτική καταβολή τιμών ενθαρρύνσεως υπέρ των εν λόγω φορέων εκμεταλλεύσεως.

13. Σε αυτό ακριβώς το υπόβαθρο έλαβε χώρα η μεταρρύθμιση το 2014 με σκοπό την τροποποίηση των κινήτρων των οποίων η καταβολή προβλεπόταν μεν, αλλά δεν είχε καταστεί ακόμη απαιτητή δυνάμει των εν λόγω συμβάσεων. Η μεταρρύθμιση αυτή, η οποία περιλαμβάνεται στο άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014, αποτελείται από δύο σκέλη<sup>10</sup>.

14. Αφενός, σκοπός του άρθρου 26, παράγραφος 2, της εν λόγω πράξεως νομοθετικού περιεχομένου ήταν, από το δεύτερο εξάμηνο του 2014, τα κίνητρα αυτά να καταβάλλονται εντός του ημερολογιακού έτους παραγωγής υπό τη μορφή σταθερών μηνιαίων δόσεων, ανερχόμενων στο 90 % της εκτιμώμενης μέσης ετήσιας παραγωγικής ικανότητας κάθε εγκαταστάσεως. Η εκκαθάριση βάσει της πραγματικής παραγωγής μπορούσε πλέον να λάβει χώρα μόνο σε μεταγενέστερη ημερομηνία (συγκεκριμένα, έως τις 30 Ιουνίου του επόμενου έτους), για την ενδεχόμενη διενέργεια διορθώσεων.

<sup>7</sup> Decreto legislativo n. 387 – Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'electricità (νομοθετικό διάταγμα αριθ. 387, περί μεταφοράς στο ιταλικό δίκαιο της οδηγίας 2001/77), της 29ης Δεκεμβρίου 2003 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 25, της 31ης Ιανουαρίου 2004, σ. 5, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 387/2003).

<sup>8</sup> Decreto legislativo n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e abouva exvngazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (νομοθετικό διάταγμα αριθ. 28 περί μεταφοράς στο ιταλικό δίκαιο της οδηγίας 2009/28), της 3ης Μαρτίου 2011 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 71, της 28ης Μαρτίου 2011, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 28/2011).

<sup>9</sup> Κατά το άρθρο 24, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νομοθετικού διατάγματος 28/2011, για τις φωτοβολταϊκές εγκαταστάσεις που θα λειτουργούσαν από τις 31 Δεκεμβρίου 2012 προβλεπόταν ότι «τα κίνητρα χορηγούνται[ν] μέσω συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου μεταξύ της GSE και της υπεύθυνης για τις εγκαταστάσεις οντότητας βάσει τυποποιημένης σύμβασης καθοριζόμενης από την αρχή ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου». Προσθέτω ότι στις αιτήσεις του για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει μόνον τις συμβάσεις οι οποίες συνήφθησαν μεταξύ της GSE και των φορέων εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής. Επομένως, στις παρούσες προτάσεις, θα στηριχθώ στην παραδοχή ότι όλες οι επίμαχες συμβάσεις είναι συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου σχετικές με εγκαταστάσεις που τέθηκαν σε λειτουργία μετά τις 31 Δεκεμβρίου 2012.

<sup>10</sup> Κατά το άρθρο 26, παράγραφος 1, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014, η μεταρρύθμιση αυτή έγινε προς τον σκοπό «της βελτιωμένης διαχείρισεως των προθεσμιών για την είσπραξη και παροχή κινήτρων και μιας πιο βιώσιμης πολιτικής για την ενίσχυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας».

15. Αφετέρου, το άρθρο 26, παράγραφος 3, της εν λόγω πράξεως νομοθετικού περιεχομένου επέβαλε στους εν λόγω φορείς εκμεταλλεύσεως τη μετάβαση σε ένα διαφορετικό σύστημα τιμολογήσεως, διαρθρωμένο βάσει τριών, μειονεκτικών για αυτούς, δυνατοτήτων επιλογής, με ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2015, ήτοι πριν από τη λήξη των συμβάσεών τους με την GSE.

16. Υπό τις συγκυρίες αυτές, οι προσφεύγουσες των κύριων δικών ζήτησαν από το αιτούν δικαστήριο την ακύρωση των υπουργικών αποφάσεων της 16ης και της 17ης Οκτωβρίου 2014 περί της εφαρμογής του άρθρου 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014<sup>11</sup>.

17. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι έθεσε ενώπιον του Corte costituzionale (Συνταγματικού Δικαστηρίου, Ιταλία) το ζήτημα της συνταγματικότητας του άρθρου 26, παράγραφος 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου. Με την απόφασή του της 24ης Ιανουαρίου 2017<sup>12</sup>, το ως άνω Δικαστήριο έκρινε ότι η διάταξη αυτή δεν αντιβαίνει προς το ιταλικό Σύνταγμα.

18. Εντούτοις, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η απόφαση του Corte costituzionale (Συνταγματικού Δικαστηρίου) δεν απαντά επί ορισμένων ζητημάτων που είναι κρίσιμα για την επίλυση των διαφορών των οποίων έχει επιληφθεί. Ειδικότερα, πρέπει να διευκρινιστεί, υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, αν ο εθνικός νομοθέτης δύναται να παρέμβει προκειμένου να μειώσει τα ποσά των κινήτρων που χορηγούνται στο πλαίσιο καθεστώτος στηρίξεως το οποίο αποσκοπεί στην προώθηση της χρήσεως ανανεώσιμης ενέργειας, όταν η καταβολή των κινήτρων αυτών έχει ήδη προβλεφθεί σε συμβάσεις που έχουν συναφθεί με τους δικαιούχους.

19. Το δικαστήριο αυτό διερωτάται, ιδίως, αν το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 αντιβαίνει προς τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη, καθόσον συνεπάγεται επέμβαση στο δικαίωμα των δικαιούχων να οργανώνουν και να διευθύνουν την οικονομική τους δραστηριότητα βάσει των συμβάσεων αυτών. Για τους ίδιους λόγους, τρέφει αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα της διατάξεως αυτής με τον Χάρτη Ενέργειας, ο οποίος, όπως υπενθυμίζει το αιτούν δικαστήριο, στο άρθρο 10, παράγραφος 1, προβλέπει ότι κάθε συμβαλλόμενο μέρος «ενθαρρύνει και δημιουργεί σταθερές, δίκαιες, ευνοϊκές και διαφανείς συνθήκες για τη διενέργεια επενδύσεων».

20. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικό δικαστήριο περιφέρειας Λατίου) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο, σε καθεμία από τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις, το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αντιτίθεται το δίκαιο της [Ένωσης] στην εφαρμογή εθνικής διατάξεως όπως η διάταξη του άρθρου 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου [91/2014], η οποία επιφέρει μειώσεις ή σημαντικές καθυστερήσεις στην καταβολή των μέτρων ενθαρρύνσεως που έχουν ήδη χορηγηθεί με νόμο και καθορίζονται βάσει ειδικών συμβάσεων που έχουν συναφθεί μεταξύ των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας από φωτοβολταϊκή μετατροπή και της [GSE], δημόσιας εταιρίας επιφορτισμένης με την εν λόγω αρμοδιότητα;

<sup>11</sup> Σύμφωνα με την πλήρη ονομασία τους, πρόκειται, αφενός, για την υπουργική απόφαση της 16ης Οκτωβρίου 2014, σχετικά με την «έγκριση των λεπτομερειών εφαρμογής για την καταβολή από την [GSE] τιμών ενθαρρύνσεως της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από φωτοβολταϊκές εγκαταστάσεις σύμφωνα με το άρθρο 26, παράγραφος 2, της [πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014]» και, αφετέρου, για την υπουργική απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2014, σχετικά με τις «ρυθμίσεις αναδιαμορφώσεως των τιμών ενθαρρύνσεως της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από φωτοβολταϊκές εγκαταστάσεις σύμφωνα με το άρθρο 26, παράγραφος 3, στοιχείο b, [της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014]».

<sup>12</sup> Απόφαση του Corte costituzionale (Συνταγματικού Δικαστηρίου) αριθ. 16, της 24ης Ιανουαρίου 2017.

Ειδικότερα, είναι η εν λόγω εθνική διάταξη συμβατή με τις γενικές αρχές του δικαίου της [Ένωσης] περί προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της ασφάλειας δικαίου, της καλόπιστης συνεργασίας και της πρακτικής αποτελεσματικότητας, με τα άρθρα 16 και 17 του [Χάρτη], με την οδηγία [2009/28] και το πλαίσιο των καθεστώτων στηρίξεως που προβλέπει, και με το άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, ιδίως σε σχέση με [τον Χάρτη Ενέργειας];»

21. Οι προσφεύγουσες των κύριων δικών, οι παρεμβαίνουσες στις υπό κρίση υποθέσεις, ήτοι η *Elettricità Futura – Unione delle Imprese Elettriche italiane*, *Confederazione Generale dell’Agricoltura Italiana – Confagricoltura*, η Ιταλική, η Τσεχική, η Γερμανική, η Ελληνική και η Ισπανική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου.

22. Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 5ης Φεβρουαρίου 2019, οι υπό κρίση υποθέσεις συνεκδικάζονται προς διευκόλυνση της έγγραφης διαδικασίας και προς έκδοση κοινής αποφάσεως που περατώνει τη δίκη.

23. Οι διάδικοι απάντησαν γραπτώς στις ερωτήσεις που έθεσε το Δικαστήριο.

#### IV. Ανάλυση

24. Οι υπό κρίση αιτήσεις προδικαστικών αποφάσεων κατ’ ουσίαν καλούν το Δικαστήριο να αποφανθεί αν το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται στην εκ μέρους κράτους μέλους μείωση των ποσών των κινήτρων που προβλέπονται στο πλαίσιο καθεστώτος στηρίξεως για την προώθηση της χρήσεως ανανεώσιμων πηγών ενέργειας σύμφωνα με τους σκοπούς τους οποίους ορίζουν οι ευρωπαϊκές οδηγίες που έχουν εκδοθεί διαδοχικά στον τομέα αυτόν.

25. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο, οι διαφορές των οποίων έχει επιληφθεί εντάσσονται στο πλαίσιο μιας ευρύτατης αντιδικίας σε εθνικό επίπεδο. Επί του παρόντος εκκρεμούν ενώπιον του Δικαστηρίου τρεις πανομοιότυπες αιτήσεις προδικαστικών αποφάσεων<sup>13</sup> υποβληθείσες από το ίδιο δικαστήριο. Επιπλέον, και άλλα κράτη μέλη έχουν προβεί, όπως η Ιταλική Δημοκρατία, σε αναθεώρηση των μέτρων που έχουν ληφθεί στην επικράτειά τους προς τον σκοπό της προωθήσεως της χρήσεως ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές<sup>14</sup>.

26. Στις ακόλουθες ενότητες θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους εκτιμώ ότι μεταρρύθμιση όπως η διενεργηθείσα από τον Ιταλό νομοθέτη υπό τις περιστάσεις των υποθέσεων των κύριων δικών δεν θίγει την επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα ιδιοκτησίας, κατά την έννοια των άρθρων 16 και 17 του Χάρτη, και ότι ο περιορισμός των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στις διατάξεις αυτές, έστω και αν θεωρηθεί αποδεδειγμένος, είναι, εν πάση περιπτώσει, δικαιολογημένος και αναλογικός, υπό το πρίσμα των σκοπών που επιδιώκει η Ένωση στον τομέα

<sup>13</sup> Πρόκειται για τις υποθέσεις C-306/19, *Milis Energy*, C-512/19, *Go Sun* και *Malby Energy 4*, και C-595/19, *Fototre*, οι οποίες έχουν ανασταλεί μέχρι την έκδοση της αποφάσεως που περατώνει τη δίκη στις υπό κρίση υποθέσεις. Επισημαίνω ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει άλλωστε επιληφθεί του ζητήματος της συμβατότητας της επίμαχης στις κύριες δίκες μεταρρυθμίσεως με το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ), η οποία υπεγράφη στο Παρίσι στις 20 Μαρτίου 1952 (βλ. προσφυγές αριθ. 20445/15, *Salento Energy Srl* κατά Ιταλίας, και 59246/17, *Nuovo Sole Srl* κατά Ιταλίας, οι οποίες ασκήθηκαν στις 17 Απριλίου 2015 και στις 4 Αυγούστου 2017, αντιστοίχως).

<sup>14</sup> Όπως επισήμανε η Ιταλική Κυβέρνηση, πλείονα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει μηχανισμούς για την αναθεώρηση προς τα κάτω των κινήτρων για τη χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τα οποία είχαν προηγουμένως τεθεί σε εφαρμογή στην επικράτειά τους. Για παράδειγμα, η υπόθεση C-366/19, *BOSOLAR*, η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου και έχει ανασταλεί μέχρι την έκδοση της αποφάσεως που περατώνει τη δίκη στις υπό κρίση υποθέσεις, αφορά μέτρο με το οποίο επιδιώκεται η μείωση, στη Βουλγαρία, της τιμής αγοράς της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από φωτοβολταϊκές εγκαταστάσεις.

της προώθησής της χρήσεως ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (ενότητα Α). Επιπλέον, αφού προχωρήσω σε γραμματική και τεολογική ερμηνεία του Χάρτη Ενέργειας και, ειδικότερα, του άρθρου 10 αυτού, θα καταλήξω στο συμπέρασμα ότι η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται στις υποθέσεις των κύριων δικών (ενότητα Β).

## **A. Επί των άρθρων 16 και 17 του Χάρτη**

### **1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

27. Το άρθρο 16 του Χάρτη ορίζει ότι «[η] επιχειρηματική ελευθερία αναγνωρίζεται σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές». Η παρεχόμενη από το άρθρο αυτό προστασία περιλαμβάνει την ελευθερία ασκήσεως οικονομικής ή εμπορικής δραστηριότητας, τη συμβατική ελευθερία και τον ελεύθερο ανταγωνισμό, όπως προκύπτει από τις σχετικές με το άρθρο αυτό διευκρινίσεις, οι οποίες πρέπει, κατά τα άρθρα 6, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ και το άρθρο 52, παράγραφος 7, του Χάρτη, να λαμβάνονται υπόψη για την ερμηνεία της προστασίας αυτής<sup>15</sup>.

28. Ως προς το άρθρο 17 του Χάρτη, προβλέπει, στην παράγραφο 1, ότι «[κ]άθε πρόσωπο δικαιούται να είναι κύριος των νομίμως κτηθέντων αγαθών του, να τα χρησιμοποιεί, να τα διαθέτει και να τα κληροδοτεί. Κανείς δεν μπορεί να στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας, στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο νόμο και έναντι δίκαιης και έγκαιρης αποζημίωσης για την απώλειά της. Η χρήση των αγαθών μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς από το νόμο, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο προς το γενικό συμφέρον».

29. Οι επεξηγήσεις σχετικά με το άρθρο αυτό διευκρινίζουν ότι αντιστοιχεί στο άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ<sup>16</sup>. Επομένως, σύμφωνα με όσα προβλέπει το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, το δικαίωμα ιδιοκτησίας που προστατεύεται από το άρθρο 17 του Χάρτη έχει την ίδια έννοια και την ίδια εμβέλεια με εκείνες που του αποδίδει η ΕΣΔΑ, ωστόσο υπό την επιφύλαξη ότι το δίκαιο της Ένωσης μπορεί να παρέχει ευρύτερη προστασία<sup>17</sup>.

30. Παρά ταύτα, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα ιδιοκτησίας δεν είναι απόλυτα προνόμια, αλλά πρέπει να νοούνται σε σχέση με τη λειτουργία τους στην κοινωνία<sup>18</sup> και μπορεί να υπόκεινται σε περιορισμούς εφόσον αυτοί, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, είναι αναγκαίοι και δικαιολογούνται από σκοπούς

<sup>15</sup> Βλ. απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 42 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Πρβλ. επίσης απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Adusbef και Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, σκέψη 82).

<sup>16</sup> Βλ. επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΕΕ 2007, C 303, σ. 23).

<sup>17</sup> Συναφώς διευκρινίζω ότι, πάντοτε δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σχετικά με το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για την ερμηνεία του άρθρου 17 του Χάρτη [πρβλ. αποφάσεις της 3ης Σεπτεμβρίου 2015, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής, C-398/13 P, EU:C:2015:535, σκέψη 61, καθώς και της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών), C-235/17, EU:C:2019:432, σκέψη 72 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

<sup>18</sup> Βλ. αποφάσεις της 15ης Ιανουαρίου 2013, Križan κ.λπ. (C-416/10, EU:C:2013:8, σκέψη 113 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), καθώς και της 22ας Ιανουαρίου 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Πρβλ., επίσης, απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Adusbef και Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, σκέψεις 83 και 85).



γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Ένωση<sup>19</sup>. Οι απαιτήσεις αυτές απορρέουν από το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, το οποίο προβλέπει ότι κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται σε αυτόν πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών<sup>20</sup>.

31. Εν προκειμένω, οι προσφεύγουσες των κύριων δικών και οι παρεμβαίνουσες υποστηρίζουν ότι το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014, το οποίο αποσκοπεί στο να τροποποιήσει εις βάρος των φορέων εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων τα ποσά των κινήτρων των οποίων η καταβολή είχε μεν προβλεφθεί, αλλά δεν είχε καταστεί ακόμη απαιτητή δυνάμει των συμβάσεων που είχαν συνάψει με την GSE, προσβάλλει το δικαίωμα ιδιοκτησίας τους. Υπογραμμίζουν ότι η ως άνω πράξη νομοθετικού περιεχομένου τους αποστερεί την ιδιοκτησία τους καθόσον οι δαπάνες για την κατασκευή και τη θέση σε λειτουργία των φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων, βάσει των οποίων καθορίστηκαν τα εν λόγω ποσά, έχουν ήδη αναληφθεί εξ ολοκλήρου από τους ως άνω φορείς εκμεταλλεύσεως. Συναφώς, επισημαίνουν ότι η οδηγία 2009/28 (τους σκοπούς της οποίας επιδιώκει να υλοποιήσει το επίμαχο καθεστώς στηρίξεως) τονίζει, στις αιτιολογικές σκέψεις 8, 14 και 25, την ανάγκη να διατηρηθεί «η εμπιστοσύνη των επενδυτών» και να τους παρασχεθεί «ασφάλεια»<sup>21</sup>. Οι ίδιες σκέψεις τις οδηγούν, κατ' ουσίαν, στο συμπέρασμα ότι η ως άνω πράξη νομοθετικού περιεχομένου περιορίζει την επιχειρηματική ελευθερία των εν λόγω φορέων εκμεταλλεύσεως.

32. Η Ιταλική, η Τσεχική, η Ελληνική, και η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζουν, αντιθέτως, ότι η πράξη νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 ουδόλως στερεί από τους φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων την ιδιοκτησία τους και δεν περιορίζει την επιχειρηματική τους ελευθερία.

33. Λαμβανομένων υπόψη των ως άνω διστάμενων απόψεων, θεωρώ χρήσιμο, με βάση τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, να υπογραμμίσω εκ προοιμίου ορισμένα χαρακτηριστικά του επίμαχου καθεστώτος στηρίξεως, προκειμένου να διευκρινιστεί το πλαίσιο εντός του οποίου επήλθε η μεταρρύθμιση του άρθρου 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014.

34. Πρώτον, το εν λόγω καθεστώς στηρίξεως αποσκοπεί στη μεταφορά στο ιταλικό δίκαιο της οδηγίας 2009/28. Όμως, από το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής προκύπτει ότι τα κράτη μέλη *μπορούν* να θεσπίζουν καθεστώτα στηρίξεως προκειμένου να επιτευχθούν οι

<sup>19</sup> Πρβλ. αποφάσεις της 30ής Ιουνίου 2016, Lidl (C-134/15, EU:C:2016:498, σκέψη 31), καθώς και της 13ης Ιουνίου 2017, Florescu κ.λπ. (C-258/14, EU:C:2017:448, σκέψη 51 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Ειδικότερα, το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ότι, λαμβανομένου υπόψη του γράμματος του άρθρου 16 του Χάρτη, η επιχειρηματική ελευθερία μπορεί να υπόκειται σε ευρύ φάσμα παρεμβάσεων της δημόσιας αρχής δυνάμενων να θέτουν, προς το γενικό συμφέρον, περιορισμούς στην άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας (βλ. αποφάσεις της 22ας Ιανουαρίου 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 46, καθώς και της 30ής Ιουνίου 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, σκέψη 34).

<sup>20</sup> Εν πάση περιπτώσει, επισημαίνω ότι η επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα ιδιοκτησίας υπόκεινται επίσης στους περιορισμούς που απορρέουν από το ίδιο το γράμμα των διατάξεων του Χάρτη στις οποίες κατοχυρώνονται η εν λόγω ελευθερία και το δικαίωμα αυτό. Πράγματι, κατά το άρθρο 16 του Χάρτη, η επιχειρηματική ελευθερία αναγνωρίζεται αποκλειστικά «*σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές*» (η υπογράμμιση δική μου). Ομοίως, η δεύτερη και η τρίτη περίοδος του άρθρου 17, παράγραφος 1, του Χάρτη περιορίζουν την έκταση του δικαιώματος που αναγνωρίζεται στην πρώτη περίοδο της διατάξεως αυτής [πρβλ. Oliver, P., «What Purpose Does Article 16 of the Charter Serve?», σε Bernitz, U. κ.λπ. (επιμ.), *General Principles of EU Law and European Private Law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2013, σ. 293, και Jaeger, M., «La protection du droit de propriété dans l'ordre juridique de l'Union européenne à la lumière de l'article 17 de la charte des droits fondamentaux», σε *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins – Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Βρυξέλλες, Bruylant, 2013, σ. 167].

<sup>21</sup> Υπενθυμίζεται ότι η αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας 2009/28 υπογραμμίζει, μεταξύ άλλων, ότι η ανάγκη να θεσπιστεί «το πλαίσιο το οποίο περιλαμβάνει υποχρεωτικούς στόχους» έπρεπε «να προσφέρει στην επιχειρηματική κοινότητα τη μακροπρόθεσμη σταθερότητα που χρειάζεται ώστε να πραγματοποιεί βιώσιμες επενδύσεις στον τομέα των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας». Η αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας αυτής προβλέπει περαιτέρω ότι «[κ]ύριος σκοπός των δεσμευτικών εθνικών στόχων είναι να παρασχεθεί ασφάλεια στους επενδυτές».

«δεσμευτικοί εθνικοί συνολικοί στόχοι [...] για τη χρήση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές». Συναφώς, η αιτιολογική σκέψη 25 της εν λόγω οδηγίας υπογραμμίζει ότι «[κ]άθε κράτος μέλος διαθέτει διαφορετικό δυναμικό ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές» και ότι έχει ουσιώδη σημασία να μπορούν τα κράτη μέλη να ελέγχουν τις επιπτώσεις και το κόστος των οικείων εθνικών καθεστώτων στηρίζεως σύμφωνα με το αντίστοιχο δυναμικό τους.

35. Το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ότι τα κράτη μέλη ουδόλως υποχρεούνται να θεσπίσουν καθεστώτα στηρίζεως, προκειμένου να προωθήσουν τη χρήση της ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές, και ότι διαθέτουν επομένως διακριτική ευχέρεια ως προς τα μέτρα τα οποία κατά την κρίση τους είναι κατάλληλα για την επίτευξη των στόχων προωθήσεως που θέτει η οδηγία 2009/28. Η εν λόγω διακριτική ευχέρεια συνεπάγεται ότι είναι ελεύθερα να θεσπίσουν, να τροποποιήσουν ή να καταργήσουν καθεστώτα στηρίζεως, υπό τον όρο, ιδίως, ότι οι στόχοι αυτοί επιτυγχάνονται<sup>22</sup>.

36. Υπό το φως της νομολογίας αυτής, φρονώ ότι η οδηγία 2009/28 δεν αποκλείει, αφ' εαυτής, μεταρρύθμιση όπως αυτή στην οποία προέβη ο Ιταλός νομοθέτης υπό τις περιστάσεις των υποθέσεων των κύριων δικών.

37. Οι σκέψεις αυτές θα μου χρησιμεύσουν κατά την εκτίμηση, στη συνέχεια της αναλύσεως, του κατά πόσον οι φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων μπορούν να επικαλεστούν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι θα επωφεληθούν από τα προβλεπόμενα στις συμβάσεις με την GSE κίνητρα χωρίς αυτά να μεταβληθούν καθ' όλη τη διάρκεια των συμβάσεων αυτών και, ως εκ τούτου, βασίμως προβάλλουν ότι μια τέτοια μεταρρύθμιση προσβάλλει το δικαίωμα ιδιοκτησίας τους.

38. Δεύτερον, το άρθρο 7, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νομοθετικού διατάγματος 387/2003 όριζε ήδη ότι τα χορηγούμενα κίνητρα έπρεπε να αντιστοιχούν σε ένα *φθίνον ποσό*, το οποίο προβλεπόταν για συγκεκριμένη διάρκεια. Όσον αφορά το νομοθετικό διάταγμα 28/2011, δυνάμει του οποίου συνήφθησαν οι συμβάσεις μεταξύ της GSE και των εν λόγω φορέων εκμεταλλεύσεως, από το άρθρο 24, παράγραφος 2, στοιχείο d, του διατάγματος αυτού προκύπτει ότι οι συμβάσεις καταρτίστηκαν βάσει της τυποποιημένης συμβάσεως που καθορίστηκε από την ιταλική αρχή ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Όμως, σύμφωνα με τις προσφεύγουσες των κύριων δικών, η σύμβαση αυτή προέβλεπε ότι η GSE διαθέτει μονομερές δικαίωμα τροποποιήσεως του περιεχομένου της προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη η εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου αναφοράς<sup>23</sup>. Τα στοιχεία αυτά αποδεικνύουν, κατά τη γνώμη μου, ότι ο τρόπος καταβολής των κινήτρων αυτών μπορούσε να τροποποιηθεί και το ποσό τους ενδέχεται να μειωθεί.

39. Τρίτον, η μεταρρύθμιση που επέφερε το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014, η οποία συνίστατο στην τροποποίηση των ποσών των κινήτρων που καθορίζονταν στις εν λόγω συμβάσεις, επρόκειτο να εφαρμοστεί μόνο στα ποσά των οποίων η καταβολή προβλεπόταν μεν, αλλά δεν είχε καταστεί ακόμη απαιτητή, χωρίς να θίγει τις ήδη πραγματοποιηθείσες καταβολές<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Πρβλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 2019, Agrenergy και Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 και C-287/18, EU:C:2019:605, σκέψη 27 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

<sup>23</sup> Ειδικότερα, σύμφωνα με τις προσφεύγουσες στην κύρια δίκη, οι συμβάσεις σχετικά με τις εγκαταστάσεις που τέθηκαν σε λειτουργία μετά τις 31 Δεκεμβρίου 2012 περιείχαν στο άρθρο 17.3 την ακόλουθη ρήτρα: «[...] Η GSE επιφυλάσσεται του δικαιώματός της να τροποποιήσει μονομερώς τις ρήτρες [...] οι οποίες, κατόπιν ενδεχόμενων κανονιστικών και ρυθμιστικών εξελίξεων, αντιβαίνουν προς το ισχύον πλαίσιο αναφοράς». Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν μια τέτοια ρήτρα όντως περιέχεται στο σύνολο των επίμαχων συμβάσεων.

<sup>24</sup> Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης και οι παρεμβαίνουσες, εκτιμώ ότι το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 δεν έχει κατά κυριολεξία αναδρομική ισχύ, δεδομένου ότι αφορά μόνο τις μελλοντικές καταβολές και όχι εκείνες που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί.

40. Στη συνέχεια των παρουσών προτάσεων θα αναλύσω κατ' αρχάς το ζήτημα αν μια τέτοια μεταρρύθμιση θίγει την επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα ιδιοκτησίας που κατοχυρώνονται από τις διατάξεις του Χάρτη. Θα απαντήσω αρνητικά. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο δεν συμμεριστεί την άποψή μου, θα εκθέσω, επικουρικός, τους λόγους για τους οποίους εκτιμώ, υπό το πρίσμα των νομολογιακών υπομνήσεων που παρατίθενται στο σημείο 30 ανωτέρω, ότι η προσβολή των δικαιωμάτων αυτών είναι, εν πάση περιπτώσει, δικαιολογημένη και σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, υπό το πρίσμα των σκοπών που επιδιώκει η Ένωση στον τομέα της προωθήσεως της χρήσεως ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

## **2. Επί της υπάρξεως ενδεχόμενης προσβολής της επιχειρηματικής ελευθερίας και του δικαιώματος ιδιοκτησίας κατά την έννοια των άρθρων 16 και 17 του Χάρτη**

### **α) Το δικαίωμα ιδιοκτησίας**

41. Επισημαίνω ότι οι υπό κρίση υποθέσεις αφορούν δύο διαφορετικές πτυχές της ιδιοκτησίας, ήτοι, αφενός, το δικαίωμα που ενδεχομένως παρέχουν οι συμβάσεις μεταξύ των φορέων εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων και της GSE στο ευεργέτημα των κινήτρων και, αφετέρου, το δικαίωμα χρήσεως και εκμεταλλεύσεως των εγκαταστάσεων αυτών.

#### *1) Πρώτη πτυχή: η ενδεχόμενη προσβολή του προβαλλόμενου δικαιώματος στο ευεργέτημα των κινήτρων*

42. Όσον αφορά τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που ορίζονται στο άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η προστασία που παρέχει η διάταξη αυτή αφορά δικαιώματα με περιουσιακή αξία, εκ των οποίων απορρέει, λαμβανομένης υπόψη της έννομης τάξεως, μια δεδομένη νομική θέση βάσει της οποίας ασκούνται αυτοτελώς τα εν λόγω δικαιώματα από και υπέρ του φορέα τους<sup>25</sup>.

43. Στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών)<sup>26</sup>, εξέθεσα ότι, κατ' ουσίαν, πρέπει να εξακριβωθεί αν πληρούνται δύο προϋποθέσεις, ήτοι, αφενός, αν τα προβαλλόμενα δικαιώματα έχουν περιουσιακή αξία και, αφετέρου, αν από τα δικαιώματα αυτά απορρέει συγκεκριμένη νομική κατάσταση βάσει της οποίας ασκούνται αυτοτελώς τα εν λόγω δικαιώματα από τον κάτοχό τους και υπέρ του κατόχου τους.

44. Όσον αφορά την πρώτη προϋπόθεση, από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου προκύπτει ότι η έννοια της «ιδιοκτησίας» δεν περιορίζεται στην κυριότητα ενσώματων αγαθών, εφόσον «περιουσιακά δικαιώματα» μπορούν να αποτελούν και ορισμένα άλλα δικαιώματα και συμφέροντα που συνιστούν περιουσιακά στοιχεία<sup>27</sup>. Είναι δυνατόν, υπό συγκεκριμένες συνθήκες, η προστασία βάσει του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ να καλύψει ακόμη και εύλογες προσδοκίες μελλοντικής υλοποιήσεως

<sup>25</sup> Βλ. απόφαση της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών) (C-235/17, EU:C:2019:432, σκέψη 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

<sup>26</sup> C-235/17, EU:C:2018:971, σημείο 135.

<sup>27</sup> Βλ. απόφαση του ΕΔΔΑ της 22ας Ιουνίου 2004, Broniowski κατά Πολωνίας, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 129. Αναφέρω, εν είδει παραδείγματος, ότι μια εταιρία πρέπει να θεωρηθεί ως έχουσα περιουσιακό συμφέρον που συνιστά «αγαθό», κατά την έννοια του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, στο μέτρο που διαθέτει δικαίωμα επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντος φόρου (απόφαση του ΕΔΔΑ της 9ης Μαρτίου 2006, ΕΚΟ-ΕΛΔΑ ΑΒΕΕ κατά Ελλάδας, CE:ECHR:2006:0309JUD001016202, § 27).

περιουσιακών αξιώσεων<sup>28</sup>. Επομένως, μέτρα που προβλέπουν τη μελλοντική καταβολή κοινωνικής παροχής<sup>29</sup> ή επιχορηγήσεων<sup>30</sup> μπορούν, όπως και τα συμβατικά<sup>31</sup> ή ενοχικά δικαιώματα<sup>32</sup>, να δημιουργούν υπέρ των δικαιούχων περιουσιακό συμφέρον που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής.

45. Υπό τις περιστάσεις των υποθέσεων των κύριων δικών, κλίνω προς την άποψη ότι το δικαίωμα εισπράξεως κινήτρων δυνάμει των συμβάσεων που συνήφθησαν με την GSE συνιστά, για τους δικαιούχους των τιμών αυτών, στοιχείο πλουτισμού που δύναται να είναι περιουσιακής φύσεως. Ειδικότερα, εάν οι δικαιούχοι προσχώρησαν στις συμβάσεις αυτές *ad hoc* και ιδίως ονόματι, φρονώ ότι το δικαίωμα αυτό έχει αποκλειστικό χαρακτήρα.

46. Εντούτοις, τίθεται το ζήτημα αν το εν λόγω δικαίωμα συνιστά συγκεκριμένη νομική κατάσταση κατά την έννοια της δεύτερης προϋποθέσεως που υπομνήσθηκε στο σημείο 43 ανωτέρω.

47. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, σύμφωνα με τη νομολογία σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, το μελλοντικό εισόδημα μπορεί να θεωρείται ως «αγαθό» δυνάμενο να τυγχάνει της προστασίας της ως άνω διατάξεως μόνον εάν το εν λόγω εισόδημα έχει ήδη εισπραχθεί, εάν το εν λόγω εισόδημα έχει αποτελέσει το αντικείμενο βεβαίας απαιτήσεως ή εάν υφίστανται ειδικές περιστάσεις δυνάμενες να θεμελιώσουν τη δημιουργία δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ενδιαφερομένου για την εκ μέρους του απόκτηση αγαθού με περιουσιακή αξία<sup>33</sup>.

48. Εν προκειμένω, φρονώ ότι το δικαίωμα μελλοντικής καταβολής των κινήτρων που προβλέπουν οι συμβάσεις μεταξύ των φορέων εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων και της GSE δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αρκούντως τελικό<sup>34</sup>, σε σημείο που η μείωση των ποσών των κινήτρων αυτών και η τροποποίηση των ρυθμίσεων για την καταβολή τους να αντιστοιχούν στην απαλλοτρίωση «αγαθού» περιλαμβανομένου ήδη στην περιουσία<sup>35</sup> των φορέων αυτών. Πράγματι, όπως ήδη επισήμανα στο σημείο 39 ανωτέρω, το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της

<sup>28</sup> Βλ. απόφαση του ΕΔΔΑ της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Arras κ.λπ. κατά Ιταλίας, CE:ECHR:2012:0214JUD001797207, § 75. Παραπέμπω επίσης στις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:190, σημείο 76), καθώς και στη μνημονευόμενη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

<sup>29</sup> Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει αποφανθεί ότι επέμβαση κατά την έννοια του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ μπορεί να διαπιστωθεί σε περίπτωση μείωσης ή ακυρώσεως του ποσού κοινωνικής παροχής (πρβλ. αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 28ης Απριλίου 2009, Rasmussen κατά Πολωνίας, CE:ECHR:2009:0428JUD003888605, § 71, καθώς και της 7ης Ιουλίου 2011, Stummer κατά Αυστρίας, CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, § 82). Διευκρινίζω ότι η τελευταία ως άνω απόφαση μνημονεύεται στην απόφαση της 13ης Ιουνίου 2017, Florescu κ.λπ. (C-258/14, EU:C:2017:448, σκέψη 50), στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι μέτρο για την αναστολή της καταβολής συντάξεως γήρατος όταν τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα έχουν επιλέξει την παράλληλη άσκηση αμειβόμενης επαγγελματικής δραστηριότητας σε δημόσιο φορέα περιορίζει το δικαίωμα ιδιοκτησίας των προσώπων αυτών κατά την έννοια του άρθρου 17 του Χάρτη.

<sup>30</sup> Βλ. απόφαση του ΕΔΔΑ της 18ης Μαΐου 2010, Plalam S.p.A. κατά Ιταλίας, CE:ECH:2010:0818: JUD001602102, § 38.

<sup>31</sup> Ιδίως μπορούν, μεταξύ άλλων, να είναι κάτοχοι «αγαθού» κατά την έννοια του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, εφόσον είναι κάτοχοι δικαιωμάτων οικοδομήσεως δυνάμει πωλητήριων τίτλων και έχουν εύλογη προσδοκία ότι μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματα αυτά υπό τους όρους της συμβάσεως (βλ. απόφαση του ΕΔΔΑ της 18ης Νοεμβρίου 2010, Consorts Richet και Le Ber κατά Γαλλίας, CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, § 98).

<sup>32</sup> Βλ. αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 9ης Δεκεμβρίου 1994, Ελληνικά Διυλιστήρια Στραν και Στρατής Ανδρεάδης κατά Ελλάδας, CE:ECHR:1994:1209JUD001342787, § 59, καθώς και της 9ης Ιουνίου 2009, Nicola Silvestri κατά Ιταλίας CE:ECHR:2009:0609JUD001686102, § 70.

<sup>33</sup> Απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2015, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:535, σκέψη 61).

<sup>34</sup> Εν είδει παραδείγματος, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει, κατ' ουσίαν, ότι η ετήσια πληρωμή ενισχύσεων από κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρηθεί ως τελική, εφόσον οι ενισχύσεις αυτές μπορεί να επιστραφούν από τον δικαιούχο εάν δεν τηρεί το σύνολο των όρων για την καταβολή τους (απόφαση της 26ης Μαΐου 2016, Ezernieki, C-273/15, EU:C:2016:364, σκέψεις 45 και 49).

<sup>35</sup> Πρόκειται για την έκφραση που χρησιμοποίησε ο γενικός εισαγγελέας M. Campos Sánchez-Bordona στις προτάσεις του στην υπόθεση ArcelorMittal Rodange και Schifflange (C-321/15, EU:C:2016:516, σημείο 97).

πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 αφορά αποκλειστικώς την τροποποίηση των ποσών των οποίων η καταβολή είχε μεν προβλεφθεί, αλλά δεν είχε καταστεί ακόμη απαιτητή δυνάμει των συμβάσεων αυτών, χωρίς να θίγει τις ήδη πραγματοποιηθείσες καταβολές.

49. Επιπλέον, εκτιμώ ότι οι φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων δεν μπορούν να επικαλεστούν τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι θα επωφεληθούν από τα εν λόγω κίνητρα χωρίς οποιαδήποτε μεταβολή καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος των συμβάσεων που έχουν συνάψει με την GSE.

50. Συναφώς, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η δυνατότητα επικλήσεως της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης παρέχεται σε όλους τους επιχειρηματίες στους οποίους εθνική αρχή δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες. Εντούτοις, όταν ένας συνετός και επιμελής επιχειρηματίας είναι σε θέση να προβλέψει τη θέσπιση μέτρου ικανού να βλάψει τα συμφέροντά του, δεν μπορεί να επικαλεστεί την αρχή αυτή μετά τη λήψη ενός τέτοιου μέτρου. Επιπροσθέτως, οι επιχειρηματίες δεν μπορούν να τρέφουν δικαιολογημένα προσδοκίες ως προς τη διατήρηση μιας υφισταμένης καταστάσεως, η οποία μπορεί να μεταβληθεί στο πλαίσιο της ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν τα εθνικά όργανα<sup>36</sup>.

51. Υπό τις περιστάσεις των υποθέσεων των κύριων δικών, στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να εξετάσει αν εθνική διάταξη όπως το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 συνάδει προς την εν λόγω αρχή<sup>37</sup>. Εντούτοις, προκειμένου να δοθεί χρήσιμη απάντηση στο δικαστήριο αυτό, εκτιμώ ότι τα ακόλουθα στοιχεία, τα οποία προκύπτουν από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, μπορούν να ληφθούν ειδικότερα υπόψη.

52. *Πρώτον*, είμαι της γνώμης ότι η τροποποίηση των ποσών των κινήτρων εις βάρος των φορέων εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων δεν μπορούσε να θεωρηθεί ως απρόβλεπτη ήδη στο πλαίσιο των νομοθετικών διαταγμάτων 387/2003 και 28/2011, των οποίων έπεται η πράξη νομοθετικού περιεχομένου 91/2014<sup>38</sup>.

53. Συγκεκριμένα, αφενός, από το άρθρο 7 παράγραφος 2, στοιχείο d, του νομοθετικού διατάγματος 387/2003 προκύπτει ότι τα κίνητρα που χορηγούνταν στους φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων έπρεπε να αντιστοιχούν, όπως επισήμανα στο σημείο 38 ανωτέρω, σε ένα *φθίνον ποσό*, το οποίο προβλεπόταν για συγκεκριμένη διάρκεια.

<sup>36</sup> Βλ. αποφάσεις της 10ης Σεπτεμβρίου 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, σκέψη 53 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), καθώς και της 11ης Ιουλίου 2019, Agrenergy και Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 και C-287/18, EU:C:2019:605, σκέψη 31). Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει αποφανθεί, όσον αφορά το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ότι η «εύλογη προσδοκία» απορρέει από το γεγονός ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο *στηρίζεται κατά τρόπο ευλόγως δικαιολογημένο σε νομοθετική πράξη η οποία έχει ισχυρή νομική βάση και ασκεί επιρροή στα δικαιώματα ιδιοκτησίας* (βλ. απόφαση του ΕΔΔΑ της 28ης Σεπτεμβρίου 2004, Κορεσκό κατά Σλοβακίας, CE:ECHR:2004:0928JUD004491298, § 47).

<sup>37</sup> Πρβλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 2019, Agrenergy και Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 και C-287/18, EU:C:2019:605, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

<sup>38</sup> Αυτό άλλωστε είναι το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε, κατ' ουσίαν, το Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο) με την απόφαση αριθ. 16, της 24ης Ιανουαρίου 2017 (§ 9).

54. Αφετέρου, όσον αφορά το νομοθετικό διάταγμα 28/2011, το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση Agrenergy και Fusignano Due<sup>39</sup>, ότι οι κανονιστικές διατάξεις σχετικά με το «πέμπτο ενεργειακό πρόγραμμα» που θεσπίστηκε με το διάταγμα αυτό<sup>40</sup> «μπορούσαν να καταστήσουν εξαρχής σαφές σε συνेतούς και ενημερωμένους οικονομικούς φορείς ότι το εφαρμοζόμενο στις φωτοβολταϊκές ηλιακές εγκαταστάσεις καθεστώς παροχής κινήτρων ενδέχεται να προσαρμοσθεί, ή ακόμα και να καταργηθεί, από τις εθνικές αρχές, προκειμένου να ληφθεί υπόψη η εξέλιξη ορισμένων συνθηκών».

55. Δεύτερον, διαπιστώνω ότι οι ίδιες οι προσφεύγουσες των κύριων δικών δέχονται ότι οι προοδευτικές μειώσεις του ποσού των χορηγηθέντων κινήτρων είχαν θεσπιστεί, ήδη από το 2011, με υπουργικές αποφάσεις προγενέστερες της εκδόσεως της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014.

56. Τρίτον, φρονώ ότι το δικαίωμα που διατηρούσε η GSE, στις συμβάσεις που είχε συνάψει με τους φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων, να τροποποιεί μονομερώς το περιεχόμενό τους προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη η εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου αναφοράς<sup>41</sup> υποδήλωνε σαφώς ότι τα κίνητρα αυτά μπορούσαν να προσαρμοστούν, ή ακόμη και να καταργηθούν, λόγω, ακριβώς, νομοθετικών τροποποιήσεων. Πολλώ δε μάλλον, τέτοιες τροποποιήσεις έπρεπε να αναμένονται δεδομένου ότι, όπως επισήμανε το αιτούν δικαστήριο, οι συμβάσεις αυτές ίσχυαν για μία εικοσαετία. Λαμβανομένου υπόψη του εκτενούς αυτού χρονικού διαστήματος, ένας συνेतός και επιμελής επιχειρηματίας θα ήταν, κατά τη γνώμη μου, σε θέση να προβλέψει ότι οι συνθήκες της αγοράς ή οι δημοσιονομικές προτεραιότητες της Ιταλικής Δημοκρατίας μπορούσαν να εξελιχθούν.

57. Τέλος, υπενθυμίζω ότι, όπως επισήμανα στο σημείο 35 ανωτέρω, το Δικαστήριο έκρινε, στην απόφαση Agrenergy και Fusignano Due<sup>42</sup>, ότι τα κράτη μέλη ουδόλως υποχρεούνται να θεσπίσουν καθεστώτα στηρίξεως βάσει της οδηγίας 2009/28, προκειμένου να προωθήσουν τη χρήση της ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές. Το συμπέρασμα αυτό επιρρωννύεται από την αιτιολογική σκέψη 25 της οδηγίας αυτής, η οποία συνδέει, κατ' ουσίαν, την επίτευξη του στόχου αυτού με το δυναμικό κάθε κράτους μέλους.

58. Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, και αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες των κύριων δικών και οι παρεμβαίνουσες, δεν έχω καμία αμφιβολία ως προς το ότι, υπό περιστάσεις όπως αυτές των υποθέσεων των κύριων δικών, ένας συνेतός και επιμελής επιχειρηματίας δεν μπορεί να επικαλεστεί την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ούτε δυνάμει του νομοθετικού πλαισίου στο οποίο εντάσσεται το επίμαχο καθεστώς στηρίξεως ούτε δυνάμει της οδηγίας 2009/28. Αν γινόταν δεκτό διαφορετικό συμπέρασμα, φρονώ, όπως ορθώς επισημαίνει η Ιταλική Κυβέρνηση, ότι η εξουσία των κρατών μελών να υλοποιούν τις πολιτικές επιλογές τους και να τροποποιούν τη νομοθεσία τους, υπό το πρίσμα του γενικού συμφέροντος και του σκοπού της οδηγίας 2009/28, θα ήταν υπερβολικά

<sup>39</sup> Απόφαση της 11ης Ιουλίου 2019 (C-180/18, C-286/18 και C-287/18, EU:C:2019:605, σκέψη 44).

<sup>40</sup> Ως «πέμπτο ενεργειακό πρόγραμμα» νοείται το decreto ministeriale – Attuazione dell'art. 25 del decreto legislativo del 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (υπουργική απόφαση περί της εφαρμογής του άρθρου 25 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 28, της 3ης Μαρτίου 2011, σχετικά με την παροχή κινήτρων για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ηλιακές φωτοβολταϊκές εγκαταστάσεις), της 5ης Ιουλίου 2012 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 159, της 10ης Ιουλίου 2012).

<sup>41</sup> Όπως διευκρίνισα στην υποσημείωση 23 ανωτέρω, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν το σύνολο των επίδικων συμβάσεων επιφυλάσσει πράγματι ένα τέτοιο δικαίωμα στην GSE.

<sup>42</sup> Απόφαση της 11ης Ιουλίου 2019 (C-180/18, C-286/18 και C-287/18, EU:C:2019:605, σκέψη 27).

περιορισμένη σε σχέση με το περιθώριο εκτιμήσεως που τους παρέχει ο νομοθέτης της Ένωσης για να μπορούν να προσαρμόζουν τα καθεστώτα στηρίξεως που έχουν θεσπίσει δυνάμει της οδηγίας αυτής στις συνθήκες της αγοράς και στις δημοσιονομικές τους προτεραιότητες.

59. Για τους λόγους αυτούς, εκτιμώ ότι το δικαίωμα που προβάλλουν οι φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων να επωφελούνται των κινήτρων χωρίς οποιαδήποτε μεταβολή καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος των συμβάσεων που συνήψαν με την GSE δεν εμπίπτει στην προστασία που διασφαλίζεται στο άρθρο 17 του Χάρτη.

*2) Δεύτερη πτυχή: η ενδεχόμενη προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας των φορέων εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων επί των εγκαταστάσεων αυτών*

60. Θα εκθέσω στη συνέχεια τους λόγους για τους οποίους εκτιμώ ότι το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 δεν οδηγεί σε περιορισμό της χρήσεως των εγκαταστάσεων από τους φορείς εκμεταλλεύσεώς τους δυνάμενο, αυτός καθ' εαυτόν, να θίξει το δικαίωμα ιδιοκτησίας τους.

61. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, όπως προκύπτει από το σημείο 28 ανωτέρω, το άρθρο 17, παράγραφος 1, τρίτη περίοδος, του Χάρτη προβλέπει, κατ' ουσίαν, ότι, αν η χρήση των αγαθών προστατεύεται από τη διάταξη αυτή<sup>43</sup>, μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο προς το γενικό συμφέρον.

62. Σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η έννοια «ρύθμιση της χρήσεως των αγαθών» νοείται ως μέτρο το οποίο, χωρίς να συνεπάγεται μεταβίβαση της κυριότητας, αποσκοπεί σε «περιορισμό ή έλεγχο» της χρήσεως της ιδιοκτησίας<sup>44</sup>.

63. Εν προκειμένω, οι προσφεύγουσες των κύριων δικών υποστηρίζουν ότι, λόγω της μελλοντικής καταβολής των κινήτρων, οι δικαιούχοι των εν λόγω κινήτρων προέβησαν σε επενδύσεις στις φωτοβολταϊκές εγκαταστάσεις που εκμεταλλεύονται. Λόγω της μεταρρυθμίσεως που επέφερε το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014, αδυνατούν πλέον να αποπληρώσουν τα τραπεζικά δάνεια που ανέλαβαν για να χρηματοδοτήσουν τις επενδύσεις αυτές.

64. Ωστόσο, φρονώ ότι από τα στοιχεία αυτά δεν μπορεί να διαπιστωθεί ότι το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 αποσκοπεί σε περιορισμό ή έλεγχο της χρήσεως των εγκαταστάσεων αυτών. Πράγματι, η διάταξη αυτή απλώς μειώνει το ποσό της στηρίξεως που προβλέπεται υπέρ των δικαιούχων αυτών, χωρίς να τους επιβάλλει άλλους περιορισμούς ή υποχρεώσεις. Επομένως, κατά την άποψή μου και όπως εξάλλου υποστηρίζει η Επιτροπή, οι εν λόγω δικαιούχοι παραμένουν ελεύθεροι να εκμεταλλεύονται τις εγκαταστάσεις τους και να επενδύουν σε αυτές όπως επιθυμούν.

<sup>43</sup> Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη διακρίνει δύο κατηγορίες περιορισμών του δικαιώματος ιδιοκτησίας: τη στέρηση της ιδιοκτησίας (δεύτερη περίοδος) και τη ρύθμιση της χρήσεως των αγαθών (τρίτη περίοδος) (πρβλ. Wollenschläger F., «Article 17 – Right to Property» σε Peers, S., Hervey, T., Kenner J. και Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights – A commentary*, Hart Publishing, 2014, σ. 476). Παραπέμπω επίσης στις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών) (C-235/17, EU:C:2018:971, σημείο 154), στις οποίες υπογράμμισα την ύπαρξη των δύο αυτών κατηγοριών περιορισμών, καθώς και του γενικού κανόνα («[κ]άθε πρόσωπο δικαιούται να είναι κύριος των [...] αγαθών») ο οποίος περιέχεται στο άρθρο 17, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του Χάρτη.

<sup>44</sup> Πρβλ. αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 23ης Σεπτεμβρίου 1982, Sporzong και Lönnroth κατά Σουηδίας, CE:ECHR:1982:0923JUD00715175, § 65, καθώς και της 19ης Δεκεμβρίου 1989, Mellacher κ.λπ. κατά Αυστρίας CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, § 44.

65. Υπό τις συνθήκες αυτές, εκτιμώ, όπως και η Επιτροπή, ότι διάταξη όπως το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 δεν περιορίζει τη χρήση των φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων από τους φορείς εκμεταλλεύσεως τους.

66. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, επιβάλλεται, κατά την άποψή μου, η διαπίστωση ότι μια τέτοια διάταξη δεν θίγει το δικαίωμα ιδιοκτησίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 17 του Χάρτη.

### **β) Η επιχειρηματική ελευθερία**

67. Όσον αφορά την επιχειρηματική ελευθερία της οποίας η προστασία κατοχυρώνεται από το άρθρο 16 του Χάρτη, οι προσφεύγουσες των κύριων δικών υποστηρίζουν ότι το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 θίγει τόσο τη συμβατική ελευθερία των δικαιούχων των κινήτρων όσο και το δικαίωμά τους να διαθέτουν ελεύθερα τους οικονομικούς και χρηματοπιστωτικούς πόρους τους.

68. Δεν συμφωνώ με την άποψη αυτή.

69. Πρώτον, όσον αφορά τη συμβατική ελευθερία, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την ελεύθερη επιλογή του οικονομικού εταίρου, καθώς και την ελευθερία καθορισμού τιμής για μια παροχή<sup>45</sup>.

70. Είναι αυτονόητο ότι, μολονότι το άρθρο 16 του Χάρτη αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στη διαφύλαξη της συμβατικής αυτονομίας των συμβαλλομένων, ωστόσο, η διάταξη αυτή δεν έχει ως αντικείμενο τη δημιουργία, υπέρ αυτών, δικαιωμάτων που βαίνουν πέραν των προβλεπομένων στη σύμβαση, ούτε την παροχή σε αυτούς της δυνατότητας να απαιτούν διαφορετικούς όρους από εκείνους που ήδη περιέχονται στη σύμβαση. Όταν πρόκειται για τυποποιημένη σύμβαση που καταρτίζεται από τον αντισυμβαλλόμενο, η συμβατική ελευθερία συνίσταται, κατ' ουσίαν, στην απόφαση του αν θα γίνουν δεκτοί ή όχι οι όροι της συμβάσεως.

71. Εν προκειμένω, δεν υπάρχει, κατ' εμέ, καμία αμφιβολία ότι οι συμβάσεις που έχουν συναφθεί μεταξύ της GSE και των φορέων εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων ουδόλως προβλέπουν δικαίωμα για το αμετάβλητο των κινήτρων υπέρ των φορέων αυτών.

72. Αντιθέτως, από τις συμβάσεις αυτές προκύπτει ότι το ποσό των κινήτρων αυτών εξαρτάται από την εθνική νομοθεσία η οποία προβλέπει την καταβολή τους<sup>46</sup>. Όπως ήδη επισήμανα στα σημεία 38 και 56 ανωτέρω, οι εν λόγω συμβάσεις περιέχουν ρήτρα η οποία παρέχει στην GSE τη δυνατότητα να λάβει υπόψη την εξέλιξη του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου.

73. Επομένως, εφόσον το ποσό αυτό τροποποιήθηκε βάσει του άρθρου 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014, οι φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων, κατά την άποψή μου, απλώς δεσμεύονται από τους συμβατικούς όρους τους οποίους ελεύθερα αποφάσισαν να αποδεχθούν όταν προσχώρησαν στις εν λόγω συμβάσεις.

74. Υπό τις συνθήκες αυτές, κατ' εμέ ουδόλως παραβιάστηκε η συμβατική ελευθερία.

<sup>45</sup> Βλ. απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 43 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

<sup>46</sup> Διευκρινίζω, συναφώς, ότι στην απόφαση αριθ. 16, της 24ης Ιανουαρίου 2017 (§ 8.3), το Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο) έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι, λαμβανομένου υπόψη του ειδικού νομοθετικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονται, οι συμβάσεις που είχαν συναφθεί μεταξύ των φορέων εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων και της GSE δεν μπορούσαν να θεωρηθούν ως απλές συμβάσεις υπέρ των φορέων αυτών.



75. Δεύτερον, υπενθυμίζω ότι στην επιχειρηματική ελευθερία περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα κάθε επιχειρήσεως να χρησιμοποιεί ελευθέρως, εντός των ορίων της ευθύνης που υπέχει για τις πράξεις της, τους οικονομικούς και χρηματοπιστωτικούς πόρους της<sup>47</sup>.

76. Συναφώς, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η ελεύθερη χρήση των πόρων που διαθέτει μια επιχείρηση υπόκειται σε περιορισμούς ιδίως όταν η επιχείρηση υποχρεώνεται να λάβει μέτρα τα οποία μπορεί να αντιπροσωπεύουν μεγάλο κόστος γι' αυτήν, να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην οργάνωση των δραστηριοτήτων της ή να απαιτούν δυσχερείς και περίπλοκες τεχνικές λύσεις<sup>48</sup>.

77. Υπό την επιφύλαξη της εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου εκτιμήσεως του συνόλου των πραγματικών στοιχείων που διαθέτει, φρονώ ότι οι φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων δεν υποβλήθηκαν, δυνάμει του άρθρου 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014, σε ιδιαίτερο περιορισμό κατά την έννοια της νομολογίας αυτής.

78. Εν πάση περιπτώσει, εκτιμώ ότι τα ποσά των κινήτρων που προβλέπονται στις συμβάσεις μεταξύ της GSE και των εν λόγω φορέων εκμεταλλεύσεως δεν μπορούν να θεωρηθούν ως περιλαμβανόμενες στους οικονομικούς, τεχνικούς και χρηματοπιστωτικούς πόρους τους, δεδομένου ότι, όπως επισήμανα στα σημεία 48 έως 58 ανωτέρω, τα ποσά αυτά δεν έχουν ακόμη καταβληθεί και οι εν λόγω φορείς δεν μπορούν να επικαλεστούν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη για την καταβολή τους.

79. Για όλους αυτούς τους λόγους, εκτιμώ ότι διάταξη όπως αυτή του άρθρου 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 δεν θίγει την επιχειρηματική ελευθερία που κατοχυρώνεται στο άρθρο 16 του Χάρτη.

### **3. Επικουρικώς, επί της δυνατότητας δικαιολογήσεως ενδεχόμενης προσβολής της επιχειρηματικής ελευθερίας και του δικαιώματος ιδιοκτησίας, καθώς και του αναλογικού χαρακτήρα μιας τέτοιας προσβολής**

80. Μολονότι είμαι πεπεισμένος ότι, υπό τις περιστάσεις των υποθέσεων των κύριων δικών, δεν υφίσταται προσβολή της επιχειρηματικής ελευθερίας και του δικαιώματος ιδιοκτησίας υπό το πρίσμα των άρθρων 16 και 17 του Χάρτη, παραθέτω, επικουρικώς, τις ακόλουθες παρατηρήσεις.

81. Υπό το φως των περιστάσεων των υποθέσεων των κύριων δικών, εκτιμώ ότι η ενδεχόμενη προσβολή των δικαιωμάτων αυτών θα πληρούσε, σε κάθε περίπτωση, τις προϋποθέσεις του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, από το οποίο προκύπτει ότι κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και

<sup>47</sup> Πρβλ. απόφαση της 27ης Μαρτίου 2014, UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, σκέψη 49).

<sup>48</sup> Πρβλ. απόφαση της 27ης Μαρτίου 2014, UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, σκέψη 50). Εν είδει παραδείγματος, το Δικαστήριο έκρινε ότι η δυνατότητα να απαιτείται από φορέα να προσαρμόζει ετησίως τις χρεώσεις του και να τις υποβάλλει σε περιοδικό έλεγχο συνιστά επέμβαση στην άσκηση του δικαιώματος που κατοχυρώνεται από το άρθρο 16 του Χάρτη (βλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, σκέψη 51). Ομοίως, διαπίστωσε ότι η υποχρέωση επισημάνσεως που επιβάλλεται σε επιχείρηση λιανικής πώλησεως ενδέχεται να περιορίζει την άσκηση της επιχειρηματικής της ελευθερίας (βλ. απόφαση της 30ής Ιουνίου 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, σκέψη 29). Σημειώνω ότι η απαγόρευση που επιβάλλεται σε επιχείρηση μπορεί επίσης να συνιστά επέμβαση στην άσκηση της επιχειρηματικής ελευθερίας (βλ., ιδίως, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, σκέψη 67).

ελευθεριών<sup>49</sup> και, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, να είναι αναγκαίος και να ανταποκρίνεται πραγματικά σε σκοπούς γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων.

82. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, σκοπός της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 είναι, κατ' ουσίαν, η αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας του εθνικού συστήματος παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, με την ανακατανομή του γενικού κόστους του συστήματος αυτού ώστε να επιβαρύνει περισσότερο τους φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων. Ειδικότερα, η κυβέρνηση αυτή υποστηρίζει ότι η τροποποίηση των ποσών των κινήτρων εξηγείται από την ανάγκη αποκαταστάσεως της ισορροπίας στο επίμαχο καθεστώς στηρίξεως και επιμερισμού του κόστους για τους τελικούς καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας, λαμβανομένου υπόψη του περιορισμού των διαθέσιμων πόρων.

83. Η εν λόγω κυβέρνηση τονίζει επίσης τη ραγδαία ανάπτυξη του τομέα της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στην Ιταλία, η οποία είχε ως αποτέλεσμα το κράτος μέλος αυτό να καταστεί ένας από τους σημαντικότερους παραγωγούς φωτοβολταϊκής ενέργειας στην ευρωπαϊκή αγορά.

84. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, εκτιμώ ότι, στην περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει, αντιθέτως προς την προσέγγιση που προτείνω, ότι η τροποποίηση των ποσών των κινήτρων που προκύπτει από το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 θίγει την επιχειρηματική τους ελευθερία και το δικαίωμα ιδιοκτησίας που κατοχυρώνονται στα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη, θα πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να θεωρηθεί ότι η προσβολή αυτή είναι αναγκαία και ανταποκρίνεται σε σκοπούς γενικού συμφέροντος, οι οποίοι αντιστοιχούν στους επιδιωκόμενους από την οδηγία 2009/28 σκοπούς<sup>50</sup>.

85. Επιπλέον, η τροποποίηση αυτή πρέπει, κατά τη γνώμη μου, και υπό την επιφύλαξη των εξακριβώσεων στις οποίες εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να προβεί, να θεωρηθεί ότι σέβεται την αρχή της αναλογικότητας. Όπως ορθώς υπογραμμίζει η Ιταλική Κυβέρνηση, οι φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων είχαν δικαίωμα επιλογής μεταξύ των επιμέρους δυνατοτήτων που προβλέπει το άρθρο 26, παράγραφος 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014. Εξάλλου, φαίνεται ότι υπέρ αυτών των φορέων εκμεταλλεύσεως είχαν προβλεφθεί αντισταθμιστικά μέτρα, όπως η πρόσβαση σε τραπεζικά δάνεια υπό προνομιακούς όρους, προκειμένου να εξισορροπήσουν τα μειονεκτήματα που υφίστανται λόγω της θεσπίσεως της ως άνω διατάξεως<sup>51</sup>.

86. Για όλους τους προεκτεθέντες λόγους, εκτιμώ, λαμβανομένης υπόψη της δικογραφίας που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, ότι το άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 συνάδει προς τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη.

<sup>49</sup> Εν προκειμένω, δεν υπάρχει, κατά την άποψή μου, καμία αμφιβολία ότι ο περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που κατοχυρώνονται στα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη, ακόμη και αν υποτεθεί αποδεδειγμένος, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι προβλέπεται από τον νόμο και σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών. Υπενθυμίζω ότι, όπως προκύπτει από την προηγούμενη ενότητα, οι φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων παραμένουν ελεύθεροι να χρησιμοποιούν τις εγκαταστάσεις τους και να οργανώνουν τις δραστηριότητές τους όπως επιθυμούν, χωρίς να έχουν στερηθεί τα κίνητρα που είχαν ήδη καταβληθεί δυνάμει των συμβάσεων που συνήφθησαν με την GSE.

<sup>50</sup> Όσον αφορά το περιεχόμενο των σκοπών που επιδιώκει η οδηγία 2009/28, παραπέμπω στο σημείο 34 ανωτέρω.

<sup>51</sup> Διευκρινίζω ότι, με την απόφαση αριθ. 16, της 24ης Ιανουαρίου 2017 (§ 8.4), το Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο) κατέληξε, κατ' ουσίαν, στο συμπέρασμα ότι τα εν λόγω αντισταθμιστικά μέτρα αποσκοπούσαν στη διασφάλιση των επενδύσεων που είχαν πραγματοποιήσει οι φορείς εκμεταλλεύσεως φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων. Το εν λόγω Δικαστήριο υπογράμμισε επίσης τον προοδευτικό χαρακτήρα της μεταρρυθμίσεως που επέφερε η πράξη νομοθετικού περιεχομένου 91/2014, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι οι τρεις δυνατότητες επιλογής που προβλέπει το άρθρο 26, παράγραφος 3, της ως άνω πράξεως κλιμακώνονται για σχετικά μεγάλο χρονικό διάστημα.

## **B. Επί του Χάρτη Ενέργειας**

87. Όπως προκύπτει από το σημείο 19 ανωτέρω, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται επίσης ως προς τη συμβατότητα του άρθρου 26, παράγραφοι 2 και 3, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 91/2014 με το άρθρο 10 του Χάρτη Ενέργειας (σε συνδυασμό με το άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ).

88. Το ερώτημα αυτό προϋποθέτει την επίλυση του προκριματικού ζητήματος αν μπορεί να γίνει επίκληση της διατάξεως αυτής σε διαφορές μεταξύ ιδιωτών και του κράτους μέλους τους.

89. Συναφώς, οι προσφεύγουσες των κύριων δικών επισημαίνουν ότι ο Χάρτης Ενέργειας έχει καθιερώσει σύστημα επιλύσεως των διαφορών μεταξύ των «συμβαλλομένων μερών» και των «επενδυτών άλλων συμβαλλομένων μερών»<sup>52</sup>. Οι παρεμβαίνουσες προσθέτουν ότι από το προοίμιό του προκύπτει ότι ο ως άνω Χάρτης θεσπίστηκε υπό την προοπτική της δημιουργίας καλύτερων επενδυτικών συνθηκών στον τομέα της ενέργειας και της ανάπτυξης της ενεργειακής συνεργασίας. Για την επίτευξη των στόχων αυτών, το άρθρο 10 του εν λόγω Χάρτη επιτάσσει σε κάθε συμβαλλόμενο μέρος να ενθαρρύνει και να δημιουργεί «σταθερές, δίκαιες, ευνοϊκές και διαφανείς συνθήκες για τη διενέργεια επενδύσεων στην επικράτειά του από επενδυτές των άλλων συμβαλλομένων μερών».

90. Υπενθυμίζω ότι η Ένωση έχει προσχωρήσει στον Χάρτη Ενέργειας και, ως εκ τούτου, είναι ένα από τα «συμβαλλόμενα μέρη» κατά την έννοια του άρθρου 1, σημείο 2, του Χάρτη αυτού. Σύμφωνα με το άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη.

91. Επιπλέον, διευκρινίζω ότι, όπως ορθώς υπογράμμισαν η Γερμανική και η Ελληνική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, το άρθρο 10 του Χάρτη Ενέργειας αφορά τις συνθήκες που δημιουργούν τα συμβαλλόμενα μέρη αυτού του Χάρτη για τις επενδύσεις που διενεργούν οι επενδυτές των άλλων συμβαλλομένων μερών.

92. Κατά την άποψή μου, από τα ανωτέρω συνάγεται, όπως ορθώς υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, ότι το άρθρο 10 του Χάρτη Ενέργειας αποσκοπεί στην προστασία, εντός της έννομης τάξεως της Ένωσης, των επενδυτών των άλλων συμβαλλομένων μερών, ήτοι τρίτων χωρών που είναι επίσης συμβαλλόμενα μέρη στον Χάρτη αυτό, στο έδαφος της Ένωσης στο σύνολό του<sup>53</sup>. Απεναντίας, φρονώ ότι οι επενδυτές της Ένωσης δεν μπορούν να επικαλεστούν τη διάταξη αυτή έναντι των θεσμικών οργάνων της Ένωσης ή των κρατών μελών της.

<sup>52</sup> Κατά το άρθρο 1, σημείο 2, του Χάρτη Ενέργειας, ως «συμβαλλόμενο μέρος» νοείται το κράτος ή ο οργανισμός περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης που έχει αποδεχθεί να δεσμευτεί από τη συνθήκη αυτή και στο οποίο ισχύει η συνθήκη.

<sup>53</sup> Συναφώς, διευκρινίζω ότι, όσον αφορά έναν οργανισμό περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης, όπως η Ένωση, ο όρος «επικράτεια» ορίζεται στο άρθρο 1, σημείο 10, του Χάρτη Ενέργειας ως «η επικράτεια των κρατών μελών του».

93. Όσον αφορά τα κράτη μέλη που προσχώρησαν τα ίδια στον Χάρτη Ενέργειας ως «συμβαλλόμενα μέρη» (πράγμα το οποίο δεν ισχύει πλέον για την Ιταλική Δημοκρατία)<sup>54</sup>, οι διάδικοι έθεσαν το ζήτημα αν μπορεί να γίνει επίκληση του άρθρου 10 του Χάρτη αυτού, στο πλαίσιο διαφορών στις οποίες εμπλέκεται ένα από αυτά τα κράτη μέλη, και από επενδυτές άλλων κρατών μελών και όχι μόνον από τους προερχόμενους από τρίτες χώρες. Όμως, παρέλκει η εξέταση του ζητήματος αυτού στις υπό κρίση υποθέσεις<sup>55</sup>. Ειδικότερα, εκτιμώ ότι η διάταξη αυτή δεν μπορεί, σε κάθε περίπτωση, να εφαρμοστεί σε υποθέσεις όπως αυτές των κύριων δικών, στις οποίες οι επενδυτές στρέφονται κατά του δικού τους κράτους μέλους<sup>56</sup>.

94. Φρονώ ότι η λύση αυτή είναι προφανής βάσει του ίδιου του γράμματος της εν λόγω διατάξεως. Επιπλέον, είμαι της γνώμης ότι συνάδει προς τα όρια που θέτουν οι λοιπές διατάξεις του Χάρτη αυτού και, ιδίως, το άρθρο 26 του εν λόγω Χάρτη, το οποίο αφορά αποκλειστικά την επίλυση διαφορών μεταξύ ενός συμβαλλομένου μέρους και των επενδυτών ενός άλλου συμβαλλόμενου μέρους<sup>57</sup>.

95. Εν πάση περιπτώσει, εκτιμώ ότι, έστω και αν, αντιθέτως προς τη γραμματική και συστηματική ερμηνεία την οποία προτείνω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 10 του Χάρτη Ενέργειας τυγχάνει εφαρμογής σε διαφορές στις οποίες οι επενδυτές στρέφονται κατά του δικού τους κράτους μέλους, το γεγονός και μόνον ότι η διάταξη αυτή περιέχει γενική αναφορά στην ανάγκη για «σταθερές, δίκαιες, ευνοϊκές και διαφανείς συνθήκες» δεν μπορεί να αποκλείσει την

<sup>54</sup> Με τις προτάσεις του στην υπόθεση Achmea (C-284/16, EU:C:2017:699, σημείο 43), ο γενικός εισαγγελέας M. Wathelet υπενθύμισε ότι όλα τα κράτη μέλη και η Ένωση κύρωσαν τον Χάρτη Ενέργειας. Εντούτοις, διευκρινίζω ότι, όπως επισήμαναν οι προσφεύγουσες των κύριων δικών και οι παρεμβαίνουσες, η Ιταλική Δημοκρατία στις 31 Δεκεμβρίου 2014 κίνησε τη διαδικασία αποχώρησής από τον Χάρτη Ενέργειας και ότι η αποχώρησή αυτή τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2016. Επομένως, το εν λόγω κράτος μέλος δεσμεύεται πλέον από τον Χάρτη Ενέργειας μόνον δυνάμει του άρθρου 47, παράγραφος 3, αυτού, το οποίο προβλέπει ότι οι διατάξεις του Χάρτη αυτού «εξακολουθούν να ισχύουν για τις επενδύσεις που έχουν διενεργηθεί στην επικράτεια ενός συμβαλλομένου μέρους από επενδυτές άλλων συμβαλλομένων μερών [...] κατά την ημερομηνία κατά την οποία αρχίζει να ισχύει η αποχώρησή του [...] και για χρονική περίοδο 20 ετών από την ημερομηνία αυτή», καθώς και δυνάμει του άρθρου 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, καθόσον ο εν λόγω Χάρτης αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της έννομης τάξεως της Ένωσης.

<sup>55</sup> Υπογραμμίζοντας ότι δεν είναι αναγκαίο να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό στις υπό κρίση υποθέσεις, επισημαίνω ότι, με την απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι τα άρθρα 267 και 344 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι αποκλείουν διάταξη διεθνούς συμφωνίας που συνήφθη μεταξύ των κρατών μελών, δυνάμει της οποίας επενδυτής ενός από αυτά τα κράτη μέλη μπορεί, σε περίπτωση διαφοράς που αφορά επενδύσεις στο άλλο κράτος μέλος, να κινηθεί διαδικασία κατά του κράτους μέλους αυτού ενώπιον διαιτητικού δικαστηρίου του οποίου τη δικαιοδοσία αυτό έχει αναλάβει την υποχρέωση να αποδεχθεί. Υπό το φως της αποφάσεως αυτής, φρονώ ότι, στο μέτρο που το άρθρο 26 του Χάρτη Ενέργειας, με τίτλο «Επίλυση διαφορών μεταξύ επενδυτού και συμβαλλόμενου μέρους», προβλέπει τη δυνατότητα επιλύσεως των διαφορών αυτών από διαιτητικά δικαστήρια, η διάταξη αυτή δεν μπορεί να εφαρμοστεί στις εσωτερικές διαφορές της Ένωσης. Κατ' εμέ, θα μπορούσε μάλιστα ο Χάρτης αυτός να μην εφαρμόζεται καν σε τέτοιες διαφορές, λαμβανομένων υπόψη των υπομνήσεων του Δικαστηρίου, στην απόφαση αυτή, μεταξύ άλλων, στη διατήρηση του ιδιαίτερου χαρακτήρα του δικαίου που θεσπίζουν οι Συνθήκες και στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών. Αυτό είναι άλλωστε το συμπέρασμα στο οποίο φαίνεται ότι κατέληξαν και οι εκπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών στο έγγραφο με τίτλο «Δήλωση των εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, της 15ης Ιανουαρίου 2019, σχετικά με τις έννομες συνέπειες της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Achmea και την προστασία των επενδύσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο της Επιτροπής, στην ακόλουθη διεύθυνση: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/190117-bilateral-investment-treaties\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190117-bilateral-investment-treaties_en.pdf)), στο σημείο 5 του οποίου προβλέπεται ότι, υπό το πρίσμα της εν λόγω αποφάσεως, «τα κράτη μέλη θα καταγγείλουν όλες τις διμερείς συμβάσεις επενδύσεων που έχουν συνάψει μεταξύ τους».

<sup>56</sup> Υπενθυμίζω ότι, κατά το άρθρο 1, σημείο 7, στοιχείο α', σημείο i, του Χάρτη Ενέργειας, ως «επενδυτής» νοείται «φυσικό πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ή την ιθαγένεια ή κατοικεί μόνιμα στην επικράτεια [...] συμβαλλομένου μέρους σύμφωνα με το ισχύον δίκαιο». Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι οι επιχειρήσεις που είναι διάδικοι στις διαφορές ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου είναι όλες ιταλικές.

<sup>57</sup> Σε κάθε περίπτωση, διευκρινίζω ότι, κατ' εμέ, από τις δηλώσεις του Καναδά και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής σχετικά με το άρθρο 10 του Χάρτη Ενέργειας προκύπτει άλλωστε σαφώς ότι, όταν το συμβαλλόμενο μέρος είναι κράτος, ο όρος «επενδυτές των άλλων συμβαλλομένων μερών» υποδηλώνει αποκλειστικά τους αλλοδαπούς επενδυτές σε σχέση με αυτό το συμβαλλόμενο μέρος και όχι τους ημεδαπούς ομολόγους τους.

τροποποίηση ή την κατάργηση εκ μέρους αυτού του κράτους μέλους καθεστώτος στηρίξεως που θεσπίστηκε στην επικράτειά του δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2009/28<sup>58</sup>.

96. Ειδικότερα, η διάταξη αυτή δεν αποσκοπεί, κατά την άποψή μου, στο να παράσχει στους επενδυτές που αντιτίθενται σε μια τέτοια μεταρρύθμιση, προστασία βαινουσα πέραν των εγγυήσεων που ήδη προβλέπονται από το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, από τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη<sup>59</sup>.

## V. Πρόταση

97. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου, Ιταλία) ως εξής:

- 1) Τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν αντιτίθενται σε εθνική διάταξη, όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες, η οποία αποσκοπεί στην εκ μέρους κράτους μέλους μείωση των κινήτρων των οποίων η καταβολή προβλέπεται στο πλαίσιο καθεστώτος στηρίξεως για την προώθηση, στην επικράτειά του, της χρήσεως ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές και, ειδικότερα, δυνάμει συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου που έχουν συναφθεί μεταξύ των δικαιούχων του καθεστώτος αυτού και εταιρίας που ανήκει εξ ολοκλήρου στο εν λόγω κράτος μέλος, όταν οι δικαιούχοι αυτοί δεν μπορούν ευλόγως να αναμένουν ότι τα ποσά των κινήτρων αυτών θα παραμείνουν αμετάβλητα κατά τη διάρκεια ισχύος των συμβάσεων αυτών, γεγονός που απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.
- 2) Το άρθρο 10 της Συνθήκης για τον Χάρτη Ενέργειας, η οποία υπεγράφη στη Λισσαβώνα στις 17 Δεκεμβρίου 1994 και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την απόφαση 98/181/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, της 23ης Σεπτεμβρίου 1997, σχετικά με τη σύναψη, από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, της συνθήκης για το Χάρτη Ενέργειας και του πρωτοκόλλου του Χάρτη Ενέργειας για την ενεργειακή απόδοση και τα σχετικά περιβαλλοντικά ζητήματα, σε συνδυασμό με το άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, δεν εφαρμόζεται σε διαφορές μεταξύ επενδυτών στον τομέα της ενέργειας και του κράτους μέλους τους.

<sup>58</sup> Εν γένει, φαίνεται ότι η διαιτητική νομολογία σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 10 του Χάρτη Ενέργειας ερμηνεύει συσταλτικώς την υποχρέωση προστασίας των εύλογων προσδοκιών των επενδυτών (βλ. Montanaro, F., «Les politiques en matière d'énergie photovoltaïque en Europe, au carrefour entre le droit de l'Union européenne et le Traité sur la Charte de l'énergie», *Revue belge de droit international*, τόμος 1, Βρυξέλλες, Bruylant, 2016, σ. 416).

<sup>59</sup> Επισημαίνω ότι, στις προτάσεις του στην υπόθεση Επιτροπή κατά Σλοβακίας (C-264/09, EU:C:2011:150, σημείο 63), ο γενικός εισαγγελέας N. Jääskinen έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι, όσον αφορά την εκμετάλλευση και την προστασία των επενδύσεων, το εν γένει επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προβλέπει το δίκαιο της ΕΕ παρέχει προστασία στους επενδυτές κατά τρόπο που επιτυγχάνει τα πρότυπα που απορρέουν, μεταξύ άλλων, από το άρθρο 10, παράγραφος 1, του Χάρτη Ενέργειας. Προσθέτω, εν πάση περιπτώσει, ότι, στην υπόθεση *Electrabel S.A. κατά Ουγγαρίας* (ICSID, υπόθεση αριθ. ARB/07/19, [απόφαση] της 30ής Νοεμβρίου 2012, §§ 7.77-78), το διαιτητικό δικαστήριο (International Centre for Settlement of Investment Disputes, Washington, D.C.) διαπίστωσε ότι η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει τα συμβαλλόμενα μέρη να τροποποιήσουν το νομοθετικό τους πλαίσιο υπό ορισμένες προϋποθέσεις [«While the investor is promised protection against unfair changes, it is well established that the host State is entitled to maintain a reasonable degree of regulatory flexibility to respond to changing circumstances in the public interest. Consequently, the requirement of fairness must not be understood as the immutability of the legal framework, but as implying that subsequent changes should be made fairly, consistently and predictably, taking into account the circumstances of the investment [...]. Fairness and consistency must be assessed against the background of information that the investor knew and should reasonably have known at the time of the investment and of the conduct of the host State» (η υπογράμμιση δική μου)]. Το ίδιο δικαστήριο υπογράμμισε ότι, σε περίπτωση συγκρούσεως, το δίκαιο της Ένωσης υπερισχύει του Χάρτη Ενέργειας (§ 4.189).